

KRITISKE ANALYSER

Af Henrik Herløv Lund, økonom og velfærdsforsker - cand. scient. adm.

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

Minirapport

SOCIALT SKÆV "SU - REFORM" FRA SRSF:

***SU skal forringes
- med ringere tilgang, større frafald og større ulighed i uddannelse
som konsekvens.***

ISBN: 978-87-92807-36-6

Rapport nr. 43 for "Forlaget Alternativ"

1. udgave. 08.01.13, 3. rev. udgave 16.01.13

Manchet:

Regeringen er på vej med en SU "reform", der angiveligt skal få studerende hurtigere igennem uddannelserne. Hovedingredienserne er fjernelse eller beskæring af det ekstra 6. studieår samt af SU for hjemmeboende unge.

Som et figenblad vil forringelserne blive garneret med mindre "uddannelsesforbedringer" og søgt solgt som "omlægning". Men hele øvelsen skal give en samlet besparelse på 2. milliarder. Kr, hvilket dokumenterer, at der samlet er tale om en klar forringelse af SU'en.

Der er som ved tidligere reformer også her tale om gennemførelse af den tidligere borgerlige regerings reformdagsorden. Og reformen vil for ikke - boglige studerende fra hjem uden uddannelsesbaggrund betyde ringere tilgang, større frafald og længere gennemførelsestid. Indgrebet vil med andre øge den sociale ulighed i uddannelserne.

RESUME:

Regeringen er på vej med en SU "reform", der angiveligt skal få studerende hurtigere igennem uddannelserne. Hovedingredienserne er beskæring eller helt fjernelse af det ekstra 6. studieår samt af SU for hjemmeboende unge. Forringelserne kommer på trods af, at både RV, S og SF højtideligt gang på gang har forsikret, at man IKKE ville skære i SU'en. Ja, for S + SF's vedkommende er forringelserne i stik modstrid med den politik, som man i Fair Løsning gik til valg på SU - området, hvor man alene ville anvende positive incitamenter såsom bonusser til at reducere studietiden. Nu overtager S + SF også på dette område den tidligere borgerlige VK – regerings politik.

Der antydes i debatten om SU – "reformen" fra tilhængerside, at SU'en er for lukrativ. Men selv på højeste sats er SU lavere end kontanthjælp (for unge udeboende under 25 år) og markant lavere end dagpenge. 64 % af de fuldtidsstuderende har da også ekstra job eller sommerferiejob ved siden af studierne for at få økonomien til at hænge sammen.

Det er blevet fremført fra "reform" tilhængerside, at "det derfor kun mening at fasholde SU'en, hvis man vil give guld til de i for i forvejen forgyldte". Det må anerkendes, at der er endog betydelig ulighed i uddannelsessystemet, hvilket i høj grad skyldes kulturelle faktorer. Men det er ikke uvigtigt om SU opbløder denne skævhed - eller det modsatte. Høj SU vil generelt alt andet lige gøre uddannelse mere attraktiv dvs. øge optaget. Og høj SU reducerer behovet for arbejde ved siden af studierne og reducerer hermed risikoen for frafald på studierne eller for studietidsforlængelse.

Undersøgelser viser imidlertid på, at høj SU giver et stærkere positivt incitament til unge fra hjem med lavere uddannelse til - på trods af de kulturelle barrierer - alligevel at kaste sig ud i og gennemføre studier. Selvom SU ikke kan ophæve den ulighedsskabende effekt af kulturelle forhold er høj SU således i sig selv lighedsskabende.

Regeringens begrundelser "reformen" handler dels om at spare, dels om, at danske studerende fra 9. klasse og frem til afslutningen af en kandidatuddannelse angiveligt bruger 4½ år ekstra i forhold til, hvis de var kørt lige igennem. Men der er mange andre årsager end SU til, at der kommer pauser og forsinkelser i studieforløbene, såsom mangelfuld vejledning i. f. m uddannelsesvalg, utilstrækkelig meritoverførsel samt ikke mindst manglende kvalitet i undervisningen fx i form af for få timer. Det er dermed alt for forenklet at fokusere alene på SU ændringer som middel til at opnå hurtigere gennemførelse af ungdomsuddannelser og videregående uddannelser.

Det må anerkendes, at effekten af at afkorte eller fjerne det ekstra studieår for nogle typer studerende kan give hurtigere gennemførelse af studierne. Det vil tilskynde til, at den "gode" studerende bliver hurtigere færdig. Men færre SU – klip vil for de knap så strømlinede gøre det mindre attraktivt og mere økonomisk risikabelt at studere. Og sådanne studerende vil have en større tendens til at opgive, hvis de både skal kæmpe med en studieforsinkelse og samtidig har udsigt til at stå uden indkomst tilsidst. Afskaffelse af det ekstra studieår risikerer hermed at betyde, at færre bliver færdige med en uddannelse eller er længere om at blive færdige pga. mere erhvervsarbejde.

Både de positive og negative effekter af "reformen" vil være hermed socialt skævt fordelt. Den positive effekt med hurtigere studie gennemførelse må forventes primært at indtræffe for de "gode, boglige" studerende fra hjem med høj uddannelsesbaggrund. Den negative effekt af "reformen" med lavere tilgang og øget frafald vil derimod være stærkest for unge fra lavt uddannede og økonomisk dårligere stillede hjem. Mens forældrene i de ressourcestærke hjem vil have langt bedre muligheder for for egne midler at hjælpe deres børn igennem færre SU - klip. Alt i alt vil SRSF's "reform" med afskaffelse af det ekstra studieår og af SU for hjemmeboende altså forstærke uligheden i uddannelsessystemet.

Målet for reformplanerne er da også primært økonomisk nemlig at opnå en besparelse på i alt 2 mia. kr, bl.a. gennem øget beskæftigelse. Det må forventes, at regeringen vil regne med en forøgelse af beskæftigelsen på op til 5.000 personer og herigennem en forbedring af de offentlige finanser med op til 1 mia. kr. Men en sådan beskæftigelsesfremgang og dermed forbedring af de offentlige finanser har ingen realiteter for sig på grund af krisen og arbejdsløsheden. Og hvor "normalledigheden" (målt som AKU-ledighed) med omkring 8 % allerede er ganske høj, så er ungdomsarbejdsløsheden langt større med omkring 14 %. Og for nogle grupper af nyuddannede er ledigheden endog højere og stigende.

Hermed vil den sandsynlige effekt af SU – ”reformens” øgede arbejdsudbud ikke være øget beskæftigelse, men øget arbejdsløshed. Og dermed vil der ved forbedringen af de offentlige finanser være tale om ”funny money” og ”fantazillioner”. Og for de studerende er der hermed personligt ringe grund til at haste hurtigere igennem uddannelsessystemet ligesom der samfundsøkonomisk ingen fornuft er i at presse de uddannelsessøgende hurtigere igennem med risiko for ringere tilgang og større frafald samt dårligere uddannelse.

Indholdsfortegnelse.

Manchet:	2
RESUME:	2
Indledning.....	6
DEL I: Regeringens "reform" planer vedr. SU.....	7
1.1. SRSF s forventede kommende SU – "reform".....	7
1.2. Regeringens hidtidige politik vedr. SU.....	8
1.3. SRSF – overtager de borgerliges SU – dagsorden.....	9
DEL II: SU - systemet og dets rolle i uddannelsessystemet.....	11
2.1. Det danske SU – system.	11
2.2. SU og det skæve uddannelsessystem.....	13
DEL III: "Reform" vil nok reducere gennemløbstider, men reducere tilgang og medføre øget frafald og større ulighed.....	15
3.1. SU eller andre årsager til studietidsforlængelse?.....	15
3.2. Stigende udgifter til SU.....	17
3.3. Effekten af SU – forringelser på studietider, tilgang og frafald.....	19
3.4. Effekten af SU – forringelse på social lighed/ulighed i uddannelsessystemet.....	20
3.5. Indførelse af lån på kandidatuddannelsen vil få endnu stærkere negativ effekt på tilgang og ulighed.	21
DEL IV: "Reformens" besparelser og beskæftigelsespotentiale.....	23
Sammenfatning og konklusion.	27

Indledning.

I det følgende belyses i del I først regeringens nyligt lækkede ”reform” overvejelser. Disse sammenholdes med regeringspartiernes hidtidige politik vedrørende SU, ikke mindst forud for valget, samt med den tidligere VK – regerings politik vedr. SU.

Dernæst redegøres i del II for det nuværende danske SU – system og for SU – systemets rolle for tilgang, gennemløbstider og frafald fra uddannelsessystemet og for social ulighed i uddannelse.

I del III redegøres for knudepunkter i debatten om/kritikken af SU – systemet og i forlængelse heraf diskuteres effekten af de nævnte SU – ændringer mht. gennemløbstider, tilgang og frafald samt social ulighed i det videregående uddannelsessystem. Og endelig diskuteres i jokersen i regeringens ”reform” overvejelser: Lån i stedet for stipendier på kandidatdelen af videregående uddannelser.

I del IV diskuteres videre spørgsmålet om reformens evne til at skabe at give en ”besparelse” på 2 mia. kr, herunder ikke mindst at give øget beskæftigelse?

Og sidst, men ikke mindst sammenfattes og konkluderes vedr. vurderingen af SRSF – regeringens reformplaner. Dette afsnit bringes indledningsvist i rapporten som RESUME.

DEL I: Regeringens "reform" planer vedr. SU.

I det følgende redegøres først for det forventede indhold af SU – reformen. Dernæst sammenholdes denne med regeringspartiernes hidtidige politik på området og endelig ses "reformen" i relation til "Fair Løsning 2020" og VK's "Reformpakken 2020"

1.1. SRSF's forventede kommende SU – "reform".

Regeringen er ved at barsle med en SU – "reform". Formålet er at få de studerende hurtigere igennem uddannelserne.

Og "reformens" hovedingredienser tegner til for det første at handle om at beskære eller helt fjerne muligheden for at få SU i det hidtidige ekstra studieår. Endvidere overvejes for det andet at beskære eller fjerne muligheden for hjemmeboende unge under videregående uddannelse for at få SU.¹ Bag herved lurer endvidere tanken fra Velfærdskommissionen om, at gøre hele kandidatdelen af videregående uddannelsen SU - fri dvs. at man skal låne til at gennemføre kandidatdelen.²

"Reformen" skal indbringe 2 mia. kr i form af besparelser og skabe "øget beskæftigelse" gennem øget arbejdskraft udbud i kraft af hurtigere gennemførelse. Der er grund til at frygte, at også forslaget om afskaffelse af SU på kandidatdelen kan komme i spil, da alle eksperter imidlertid er enige om, at afskaffelse af det ekstra studieår i sig selv kun vil give under en milliard i besparelse.³

Forringelserne vil endvidere blive søgt "sødet ind" gennem småforbedringer bestående af bedre vejledning, sommerkurser og bedre undervisningsforløb.⁴ Dette vil dog ikke have tilnærmelsesvis samme effekt som de kraftige økonomiske forringelser og kan derfor bedst beskrives som et "figenblad", som navnlig SF vil forsøge at dække deres tilslutning ind under.

En tilslutning som altså netto handler om store økonomiske forringelser for studerende.

¹) Fuglsang, Jacob: Regeringen tager tilløb til en upopulær SU - reform *Politiken* 04.01.13

²) Fuglsang, Jacob: *Oven anførte værk samt Velfærdskommissionen: Velfærd kræver arbejde*. 2009.

³) Jf. Fuglsang, Jakob; Sune Sølund og Jakob Stig Jørgensen: *Regeringen vil beskære SU – fjumreår*. *Politiken* 04.01.13

⁴) Jf. Fuglsang, Jakob: Regeringen tager tilløb til en upopulær SU - reform *Politiken* 04.01.13

1.2. Regeringens hidtidige politik vedr. SU.

Der er for så vidt ikke noget nyt i, at SRSF – regeringen vil gennemføre en SU – ”reform”. Allerede i regeringsgrundlaget hed det, at regeringen ville gennemføre ”... reformer med det sigte at skabe et større arbejdsudbud ... Herunder tilskyndelse af de unge til hurtigere studiestart og til at færdiggøre deres uddannelser tidligere.”⁵

Men midlerne synes nye, idet det i regeringsgrundlaget videre hed, at ”... regeringen vil bevare SU – systemet i dets nuværende form, men undersøge mulige positive incitamenter (min understregning – hhl), der kan få unge til både at begynde tidligere på deres uddannelse og gøre uddannelsen hurtigere færdige end i dag.”

Det er vanskeligt at læse dette anderledes end at man i regeringsgrundlaget IKKE vil forringe SU’en (men tværtimod bevare den). Og at det ændringer man overvejede handlede om at udbygge systemet gennem ”positive” incitamenter, hvilket må forstås som fx bonus oven i SU’en, hvis man gennemførte til normeret tid.

Sammenfaldende hermed har gentagne udtalelser fra alle 3 regeringspartier både forud for og efter valget - indtil nu altså – da også forsikret, at man IKKE ville skære i SU’en.⁶

Således tilkendegav daværende uddannelsesordfører og nuværende minister Christine Antorini (S) tidligere, at vi ”... har ikke nogen planer om at skære i SU’en”).⁷

Og uddannelsesminister Morten Østergaard slog efter at være blevet minister i 2011 fast, at ”Vi vil ikke beskære SU’en”.⁸ Og selveste de Radikales partileder, Margrethe Vestager, har tidligere udtalt, at ”RV ser SU’en som en god fremtidsinvestering i et højt uddannelsesniveau. Den skal der ikke pilles ved”.

På samme linje har også SF været, hvis SU - ordfører i 2011 udtalte ”SF vil ikke være med til at skære i SU’en”.⁹

⁵) Jf. S, R og SF: Et Danmark der star sammen, s. 9.

⁶) Jf. Politiken 04.03.12

⁷) Jf. Berlingske, 19.11.10

⁸) Jf. Politiken 22.12.11

⁹) Nanna Westerby, i Politiken 15.05.11-

Alle 3 regeringspartier har således højtideligt gang på gang forsikret, at man IKKE ville skære i SU'en. Men nu har regeringen planer om netop at skære i SU'en ved at fjerne det ekstra studieår mm.

Hermed får vi endnu et bidrag til det generelle billede af en løftebrudsregering.¹⁰

1.3. SRSF – overtager de borgerliges SU – dagsorden.

De forslag fra SRSF – regeringen, som ifølge pressen er i spil, er endnu mere i modstrid med det som S og SF gik til valg. For her var det helt entydigt de positive incitamenter, som var på tale.

Således hed det i "Fair Løsning 2020", at "Socialdemokraterne og SF har et mål om at unge skal komme ½ år hurtigere igennem deres uddannelse", men at det skulle ske gennem bl.a.:

- Fremrykning af den nuværende kvotientmodel, hvor karaktergennemsnittet ganges med 1,8 ved hurtigt start på uddannelse
- Kontant bonus ved færdiggørelse af kandidatuddannelse på normeret tid
- Højere SU til hurtige studiestartere¹¹

S og SF har således ikke blot svigtet løfterne om ikke at skære i SU'en, men har med planer om at forringe og beskære SU'en direkte foretaget en politisk kovending i forhold til det, som de gik til valg om KUN at benytte positive incitamenter til hurtigere studiestart og studie gennemførelse.

SU – området er således endnu et eksempel på S + SF s brud af deres valgløfter.

Og den planlagte SU – "reform" er tilmed endnu et eksempel på, at den "røde" regering efter at have svigtet sin egen politik overtager de borgerliges og gennemfører deres reformer.

For de forringelser, som nu er i støbeskeen fra SRSF, er netop i høj de forringelser, som blev planlagt at den tidligere borgerlige VK – regering.

Også VK ville således øge arbejdskraftudbuddet gennem at de studerende skulle hurtigere igennem deres uddannelser. Derfor ville VK – ganske som nu SRSF:

¹⁰) Jf. Lund, Henrik Herløv: SRSF 's regeringsgrundlag og Økonomiske politik. 2011

¹¹) Jf. S og SF: Fair Løsning 2020 (rapportudgaven), s. 66

- "Begrænse SU til at normere tid
- "Afskaffe SU TIL hjemmeboende på ungdomsuddannelser".¹²

Ikke alene har SRSF svigtet alle deres hidtidige forsikringer om IKKE at skære i SU'en og for S + SF s vedkommende svigtet valgløfterne om kun at bruge belønninger til at sikre hurtigere studie gennemførelse, men man har tilmed - også på dette område - overtaget de borgerliges politik og vil nu også her gennemføre VK s planlagte reform.

¹²) Jf. Reformpakken 2020 (pjece), s. 13

DEL II: SU - systemet og dets rolle i uddannelsessystemet.

I det følgende beskrives først på det danske SU – system, som det er i dag. Dernæst ses på SU – systemets rolle for tilgang, gennemløbstider og frafald fra uddannelsessystemet og for social ulighed i uddannelse.

2.1. Det danske SU – system.¹³

Det danske SU – system støtter personer fra 18 år og opefter, som er i færd med at tage en uddannelse. Målet for systemet er, at ingen fravælger uddannelser pga. økonomiske begrænsninger. Systemet er forskelligt for personer i ungdomsuddannelse respektive i videregående uddannelse. For det andet afhænger SU – satsen af, om man er hjemmeboende eller udeboende.

Går man på en ungdomsuddannelse og er under 20 år, afhænger satsen af forældrenes indkomst, mens forældrenes indkomst ikke spiller nogen rolle på videregående uddannelser. På de videregående uddannelser er der til gengæld en ramme for, hvor længe man kan modtage SU – ultimativt kan man kun bruge 70 klip a en måned.

Udover gennem stipendier (SU) kan studerende få indtægt ved SU – lån og studiearbejde. SU – lån er statsgaranterede lån med lav rente, som skal tilbagebetales efter endt uddannelse. Indtægt gennem erhvervsarbejde kan man få indenfor et fribeløb.

Tabel: Oversigt over SU – satser i 2012 på videregående uddannelser.

Kroner pr. år	Hjemmeboende	Udeboende
Stipendium (SU)	33.780	67.944
SU-lån	34.764	34.764
Laveste fribeløb	106.812	106.812

Kilde: Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte

Noter: Laveste fribeløb gælder de måneder, hvor man får SU. SU'en på videregående uddannelser er uafhængig af forældrenes indkomst.

¹³) Dette afsnit støtter sig til Odgaard, Thomas; Jonas Herby og Alexandre Berthelsen (Incentive Partners); Hvordan påvirkes studerendes incitament af SU- reformer – en international sammenligning, bilag 1. DEA, nov. 2012.

Der antydes i debatten om SU – ”reformen” fra tilhængerside, at de studerende har det for lukrativt på SU og derfor ”skynder sig langsomt”, hvorfor det giver god mening at fjerne det ekstra studieår som jo bare er en ”skildpaddepræmie”.¹⁴

Men selv om stipendiesatserne blev hævet noget ved SU – reformen i 1988, er der ikke tale om meget lukrative satser.

Tabel ¹⁵: Månedlige satser for SU, dagpenge og kontanthjælp ¹⁶ samt overenskomstmæssig gns. månedlig løn for ungarbejder over 18 (3F og HK ¹⁷) – før skat.

SU – udeboende, videregående udd. (fordelt over 12 kalendermåneder)	Dagpenge – max, fuldtid	Kontanthjælp - unge under 25 år, udeboende	Overenskomstmæssig gns. månedlig løn for ungarbejder over 18 (3F).
5.662	17.355	6.767	16.539

Selv på højeste niveau (SU for udeboende på videregående uddannelse) er SU lavere end kontanthjælp (for unge udeboende under 25 år) og markant lavere end såvel dagpenge som lønnen for en ungarbejder.

En nylig undersøgelse viser da også, at man ikke kan leve på en SU. 91 % af studerende på videregående uddannelse mellem 18 og 29 år er nødt til at supplere deres SU på en eller anden måde: Enten med lån og/eller erhvervsarbejde og at 64 % af de fuldtidsstuderende har ekstra job eller sommerferiejob ved siden af studierne for at få økonomien til at hænge sammen.

Årsagen til nødvendigheden af job ved siden af studiet er især, at boligudgifterne i de større studiebyer ofte sluger det meste af stipendiet.¹⁸ Ofte er konsekvensen imidlertid, at det går ud over studierne og dermed koster studietidsforlængelse

¹⁴ Jf. Hansen, Sarah Gade: Drop sjette SU – år – fjumreåret. DI 08.01.13

¹⁵ Egen beregning.

¹⁶ Kilde: Kommunefakta – landsdækkende satser 2012 samt Arbejdsmarkedsstyrelsen: Satser 2012.

¹⁷ Jf. HK og 3 F: fritidsjob.dk

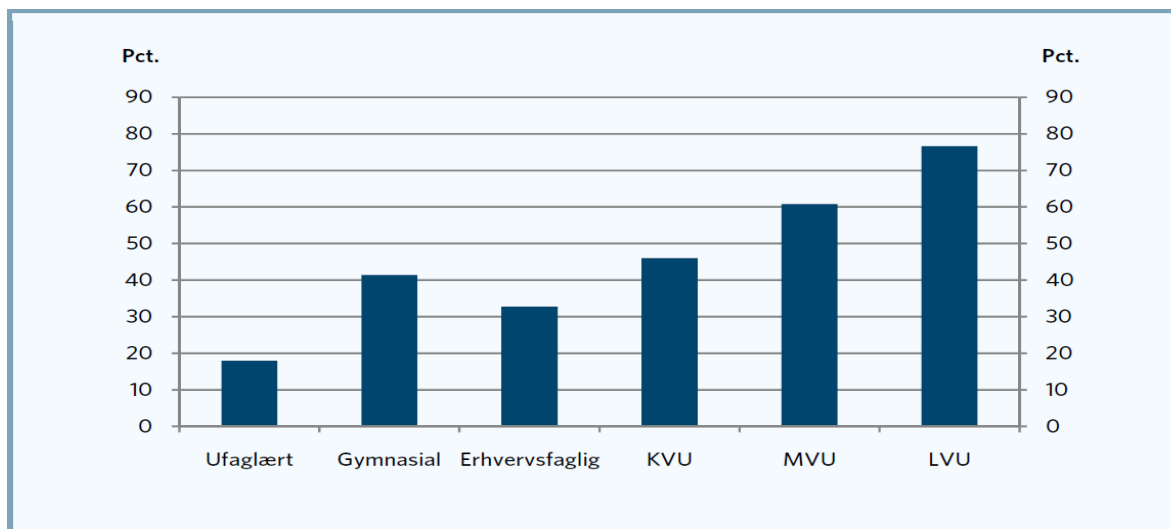
¹⁸ Jf. Nordea undersøgelse samt jf. Jyllandsposten: Studerende i klemme mellem job og SU. 02.09.12

3.2. SU og det skæve uddannelsessystem.

Det er som bekendt sådan, at uddannelsessystemet er socialt skævt. Jo højere uddannelsesbaggrund forældrene har jo større udsigt har de unge til selv at opnå en videregående uddannelse og modsat.

Blandt unge med ufaglærte forældre var i 2011 18 % i gang med eller havde fået en videregående uddannelse som 25 årige, mens det blandt unge med forældre med lang videregående uddannelser er 77 %, der var i gang med eller havde fået en videregående uddannelse. Den sociale baggrund er med helt afgørende for, om unge får uddannelse og får hvor lang en uddannelse.

Figur: Andel af 25 årige, som har eller er i gang med en videregående uddannelse.¹⁹



Anm: Beregningsforudsætninger er angivet i boks 1.
Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

Det er velkendt at denne skæve tilgang til længere uddannelse i høj grad skyldes kulturelle faktorer, men økonomiske faktorer spiller også en rolle. I forholdet herimellem er de kulturelle faktorer de tungestvejende og har medført den oven angivne sociale skævhed med hensyn til at få uddannelse.

Men det er hermed ikke sådan, at "det giver hermed kun mening at fastholde SU 'en, hvis man vil give guld til de forvejen forgyldte".²⁰ For SU systemet spiller en ikke uvæsentlig rolle med hensyn til at modificere og opløse denne skævhed - eller det modsatte.

¹⁹) AE - rådet: *Fordeling og levevilkår 2011*, s. 84

²⁰) Pedersen, Poul Aarøe (analyseredaktør): *SU en tager fra de fattige og giver til de rige. Politiken 08.01.13.*

Høj SU vil generelt alt andet lige gøre det mere attraktivt at påbegynde og fortsætte en uddannelse dvs. vil øge optaget. Og høj SU kan også øge chancerne for at gennemføre ved at reducere behovet for arbejde ved siden af studierne og reducerer hermed risikoen for frafald på studierne eller for studietidsforlængelse.

Undersøgelser peger imidlertid på, at denne effekt – meget oplagt – er størst for studerende fra dårlige økonomiske kår ²¹ dvs. fra hjemme med lav uddannelse.

For blandt forældre, som selv har klaret sig med lille uddannelse, skyldes det, at omkostningerne ved børnenes uddannelse her og nu - på grund af egne mere begrænsede ressourcer - vægtes højt i forhold til en usikker fremtidig gevinst. Og dette syn vil formentlig i høj grad også præge de unge selv. . Derfor giver høj SU et relativt stærkere positivt incitament til disse unge og deres forældre med hensyn til på trods af de kulturelle barrier alligevel at kaste sig ud i uddannelse.

Mens forældre og børn fra mere privilegerede lag af befolkningen har bedre ressourcer i ryggen og større erfaring om, at afkastet nok skal komme. ²² De skal derfor nok under alle omstændigheder gå i gang med længere uddannelse.

I kraft af kulturel baggrund og større ressourcer vil børn af højere uddannede forældre stadig besætte en forholdsmæssigt større del af pladserne i uddannelsessystemet, men SU er som anført med til at bestemme om dette skal blødes op. Her vil høj SU give de fra ringere uddannelsesbaggrund og dårligere ressourcer en forholdsmæssigt større chance for at opnå længere uddannelse, mens nedsættelse af SU omvendt vil forringe disse unges chancer i uddannelsessystemet forholdsmæssigt mere end tilfældet for unge fra ressourcestærke hjem.

²¹) Jf. Odgaard, Thomas; Jonas Herby og Alexandre Berthelsen (konsulentfirmaet Incentive Partners): *Hvordan påvirkes studerendes incitamenter af SU – reformer – en international sammenligning*, s.4. Udgivet af DEA, nov. 2012.

²²) Jf. Clausen, Trond Beldo: *Brugerbetalning på de videregående uddannelser*. I Den Alternative Velfærdskommission: *Velfærdssamfundets fremtid*. 2005.

DEL III: "Reform" vil nok reducere gennemløbstider, men reducere tilgang og medføre øget frafald og større ulighed.

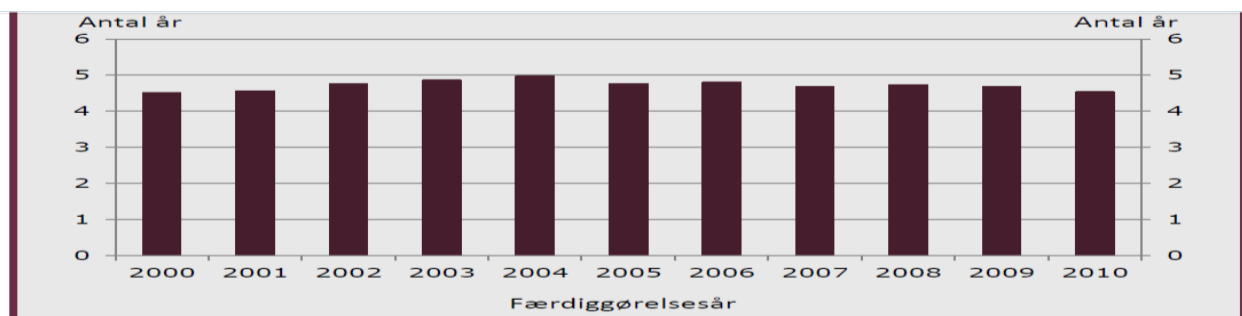
I det følgende redegøres først for knudepunkterne i den aktuelle debat vedrørende/kritik af SU. Heraf ses først på spørgsmålet om gennemløbstider i det danske uddannelsessystem. Og for det andet ses på spørgsmålet om udgifter til uddannelsessystemet. Dernæst - og først og fremmest - diskutere effekten af "reform" planerne vedr. uddannelsessøgendes studietider, tilgang og frafald på uddannelserne og på lighed/ulighed i uddannelse.

3.1. SU eller andre årsager til studietidsforlængelse?

Regeringen har et stykke tid været i gang med at forberede og bearbejde offentligheden på sine kommende forslag. Heri har fokus navnlig været på to aspekter af SU: For det første har man henvist til danske studerende lange studietider og kritiseret SU 'en for at være medvirkende hertil. For det andet har man peget på de store og stigende udgifter til SU som et problem i en presset økonomisk tid og på et behov for at bruge penge "bedre" på fx selve undervisningen end på SU.

Udgangspunktet for meget af debatten om studietider er ikke mindst en rapport fra den til Politiken (og dermed til De Radikale) tilknyttede tænketank KRAKA, hvori det opgøres, at danske unge i gennemsnit er 4½ år længere om at blive kandidater end hvis de var gået den direkte vej gennem uddannelsessystemet.

Figur: Ekstra tidsforbrug blandt unge, som blev kandidater i årene 2000 – 2010. ²³

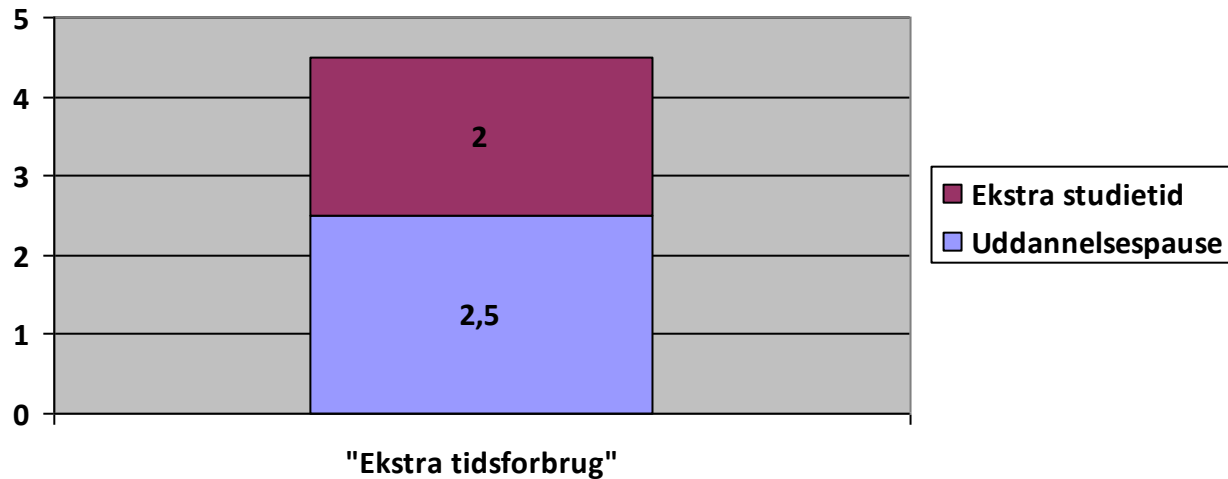


Anm.: Det ekstra tidsforbrug for færdiguddannede kandidater er beregnet som den tid, de unge bruger, fra de afslutter 9. klasse, til de har gennemført en lang videregående uddannelse, hvorfra der er trukket 3 år for at opnå en gymnasial uddannelse og typisk 5 år for at opnå en kandidatgrad.
 Kilde: Egne beregninger på registerdata.

²³) Kilde: Hansen, Andreas Orebo og Esben Anton Schultz: *Størst forsinkelser i humanisters uddannelsesforløb*, s. 2.
 Kraka: 24.10.12

Samlet udgør 60 % af de således opgjorte 4½ år ekstra af såkaldt "uddannelsespause" (i gennemsnit omkring 2½ år) og 40 % "ekstra studietid" (i gennemsnit omkring 2 år).

Figur: Sammensætning af 4½ års "ekstra" tidsforbrug blandt unge der blev kandidater i 2010. ²⁴



Det skal imidlertid bemærkes, at dette "ekstra tidsforbrug" af KRAKA opgøres som tidsforbruget fra afslutningen af 9'ende klasse og frem til afslutningen af en kandidatuddannelse.

"Spildtiden" indbefatter for det første således 10 'ende klasse og er hermed "pustet op" til at se ud af mere end den reelt er.

Samlet brugte unge, der i 2011 tog en ungdomsuddannelse, i gennemsnit 1,6 år "ekstra" end, hvis de var gået den lige vej. Hovedparten skyldes imidlertid 10'ende klasse samt uddannelsespause imellem folkeskole og gymnasium, mens resten skyldes forsinkelser og ekstra studietid ²⁵

Hverken i 10 'ende klasse eller i sådanne førgymnasiale uddannelsespauser modtager de unge imidlertid IKKE SU og SU – systemet kan derfor dårligt klandres for denne "forlængelse" af det samlede uddannelsesforløb.

Hertil kommer, at der 10 'ende klasse ofte er tale om erhvervelse af nødvendige faglig eller sociale forudsætninger for videre uddannelse og at pause inden påbegyndelse af gymnasial uddannelse ofte handler om nødvendig afklaring og modning inden uddannelsesvalget. Skal ansvaret placeres for denne del af forsinkelsen, må der snarere end på SU peges på problemer med styring og

²⁴) Jf. oven anførte værk, s. 3.

²⁵) Jf. Pihl, Mie Dalskov, Claus Rosenkrands Olsen og Mads Eriksen: Kortlægning af veje om og omveje i uddannelsessystemet. AE rådet og DI. Jan 2013.

tilrettelæggelse af udkolingen i folkeskolen og på utilstrækkelig vejledning af de unge i forhold til det videre ungdomsuddannelsesforløb.²⁶

EFTER påbegyndelse af gymnasial uddannelse og frem til afslutning af kandidatuddannelse fordeler ”ekstratiden” sig nogenlunde ligeligt på uddannelsespause mellem gymnasium og videregående uddannelse respektive på ekstra studietid. Her modtager den unge SU, men det er langt fra det samme som, at man kan tilskrive SU – systemet ansvaret for studietidsforlængelser.

Igen må der i forbindelse pause forud for valget af videregående uddannelse peges på utilstrækkelig vejledning omkring det videre uddannelsesforløb som en hovedårsag. Efter påbegyndelse af videregående uddannelse må der peges på mangelfulde eller skæve meritoverførselsregler i forbindelse med studieskift, udlandsophold eller praktik.²⁷

Også utilstrækkelig kvalitet i uddannelserne på grund af universiteter og læreanstalters ringe udbud af timer, forelæsninger, øvelser m.v. må udpeges som en væsentlig faktor²⁸, idet de videregående uddannelser i alt for stor udstrækning er blevet selvstudium.

3.2. Stigende udgifter til SU.

En anden faktor, som der fra regeringens side er blevet fokuseret på, er størrelsen af og stigningen i udgifter til SU. Disse udgifter udgør i 2012 17 mia. kr og har været stigende de seneste 10 år fra 8,4 mia. kr. i 2001 til 17 mia. kr i 2012.

Denne stigning er en af de ting, som regeringen og andre reformtilhængere har sin opmærksomhed rettet på. Dels har man peget på størrelsen af SU – udgifter i en generelt økonomisk presset tid og dels har man talt om ”bedre udnyttelse” af økonomiske midler på selve uddannelserne frem for til SU.²⁹

²⁶) Jf. Fuglsang, Jakob; Sune Sølund og Jakob Stig Jørgensen: *Antorini vil hindre unges nederlag. Politiken* 09.01.13

²⁷) Jf. Grüner-Widding og Erik Lander: *Planlagte SU – besparelser er både kortsigtede og dyre. Politiken* 09.11.13 samt jf. Richter, Lise: *SU – stramninger har ringe effekt. Information* 09.01.13

²⁸) Jf. Interview med Jakob Ruggård i Fuglsang, Jakob: *Det er at bombe den sociale mobilitet tilbage til stenalderen, hvis man skærer direkte i SU'en. Politiken* 06.01.13

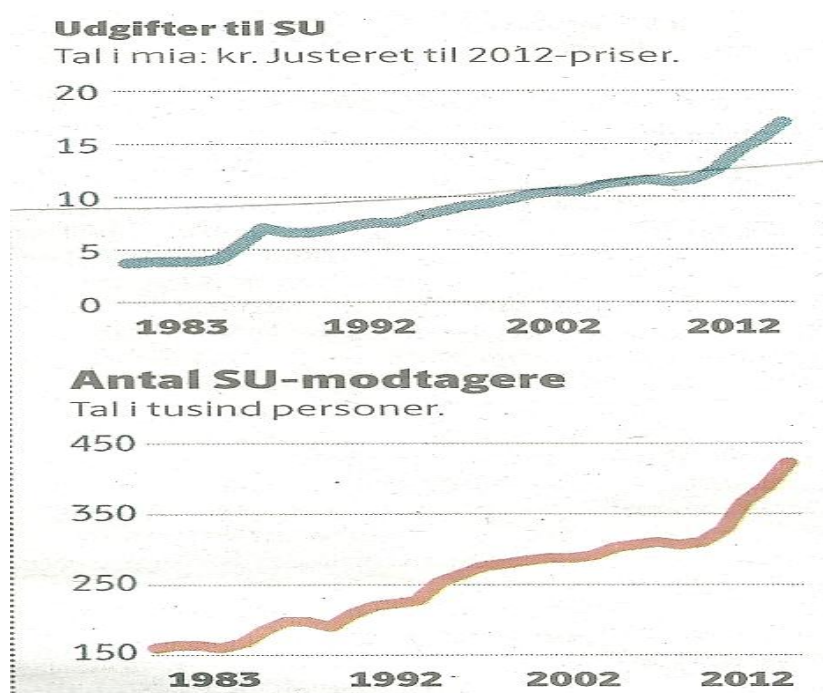
²⁹) Jf. fx Dansk Industri: *Drop sjette år – fjumreåret* 08.01.13.

Figur: Udgifter til SU 2001 – 2012 og fordeling af SU – udgifter 2012.³⁰



At udgifter til SU er steget skyldes imidlertid ikke – som vi så ovenfor, at SU – satserne er alt for lukrative, men for det første, at der er kommet flere uddannelsessøgende i såvel ungdomsuddannelserne som i de videregående uddannelser.³¹

Tabel: Stigning i SU – udgifter og i antal modtagere af SU.³²



³⁰) Kilde: Sølund, Stine; Jakob Fuglsang og Jakob Stig Jørgensen: SU – udgifterne er fordoblet på 10 år. Politikken 05.01.13

³¹) Jf. Sølund, Sune m.fl.: Oven anførte værk.

³²) Kilde: Berlingske Politiko, 14.01.13

For det andet skyldes de stigende udgifter til SU, at man har indført SU i stedet for elevløn på en lang række mellemlange uddannelser: Sygeplejerske, jordemoder, fysio – og ergoterapeut, pædagog, radioterapi og en lang række andre.³³

3.3. Effekten af SU – forringelser på studietider, tilgang og frafald.

Der er således mange andre årsager end SU til pauser og forsinkelser i studieforløbene, navnlig vedr. mangelfuld vejledning om uddannelsesvalg, stive regler vedr. uddannelsesskift og meritoverførsel og utilstrækkelig kvalitet i undervisningen. Det er dermed alt for forenklet at fokusere på SU ændringer som middel til at opnå hurtigere gennemførelse af ungdomsuddannelser og videregående uddannelser. Tværtimod risikerer man at SU forringelser kan få negative effekter på tilgang og frafald i uddannelser og for nogen studerendes vedkommende også på gennemløbstider.

Det må imidlertid anerkendes, at effekten af at afkorte eller helt fjerne det ekstra studieår for nogle typer studerende godt kan blive hurtigere gennemførelse af studierne. Færre SU – klip betyder alt andet lige, at det bliver dyrere for de studerende at blive forsinket på studierne. Det vil tilskynde til, at den studerende er mere flittig, bliver hurtigere færdig og består flere eksaminer.³⁴

Men effekten af stramningen vil samtidig være at reducere tilgangen og øget frafaldet på uddannelserne. Færre SU – klip vil andet lige gøre det mindre attraktivt og mere økonomisk risikabelt at studere. Og studerende, der bliver forsinket i løbet af studierne, vil have en større tendens til at opgive og falde fra, hvis de både skal kæmpe med en studieforsinkelse og samtidig udsigt til at stå uden indkomst under afslutningen af uddannelsen.³⁵ Ligesom det bliver langt sværere for studerende, som undervejs fortryder studievalget, at skifte studieretning. Hermed reduceres fleksibiliteten i det i forvejen stive danske uddannelsessystem.

Afskaffelse af det ekstra studieår risikerer hermed at betyde, at færre bliver færdige med en uddannelse. Her ligger Danmark p.t. eller på fjerdeplads i top 10 over, hvor stor en andel af de studerende, der gennemfører en uddannelse.³⁶

³³) Carlsen, Niels Lauritz Torp: Læserbrev i Politiken 10.01.13

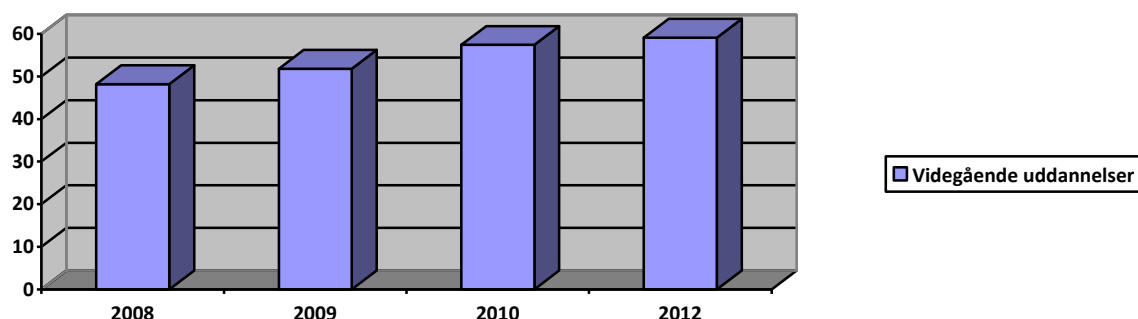
³⁴) Jf. Odgaard, Thomas; Jonas Herby og Alexandre Berthelsen (konsulentfirmaet Incentive Partners): Hvordan påvirkes studerendes incitamenter af SU – reformer – en international sammenligning, s. 6. Udgivet af DEA, nov. 2012.

³⁵) Jf. Ibid. Samt jf. forskningsleder ved KORA, Jakob Nielsen Arendt i Sølund, Sune; Jakob Fuglsang og Jakob Stig Jørgensen: Forskere om SU – planer – regeringen famler i blind. Politikken 04.01.13

³⁶) Jf Richter, Lise: Stor del af danske studerende gennemfører deres studium. Information 09.01-13.

Indgreb overfor det ekstra studieår kan dermed gå ud over målsætningen om, at 60 % af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse, som ellers næsten er opfyldt.

Figur: Status for gennemførelse af 60 pct. målsætningen.³⁷



Opgiver de studerende ikke ved studieforsinkelse, kan en konsekvens imidlertid blive endnu større forsinkelse med studiet, da de så efter at have opbrugt SU – klippene nødsages til på studiets afslutning at have ekstra meget erhvervsarbejde.

3.4. Effekten af SU – forringelse på social lighed/ulighed i uddannelsessystemet.

Men både de positive og negative effekter vil være socialt skævt fordelt.

Den positive effekt med hurtigere studiegennemførelse må forventes primært at indtræffe for de "gode, boglige" studerende fra hjem med videregående uddannelsesbaggrund, som i kraft af bedre kulturelle uddannelsesforudsætninger i forvejen ville gå mest hurtigt og gnidningsløst gennem studierne og som derfor bedst kan tilpasse sig stramningen

Den negative effekt af reduktion eller fjernelse af det ekstra studieår samt af reduktion eller fjernelse af SU for hjemmeboende vil derimod være stærkest for unge fra lavere uddannelse og økonomisk dårligere stillede forældre. Mens forældrene i de ressourcerstærke hjem vil have langt bedre muligheder for selv at hjælpe deres børn igennem uddannelsen for egne midler.

For det første må forventes, at flere af disse unge fra ressourcervage hjem afstår fra at tilmelde sig en videregående uddannelse. Dernæst må for det andet forventes, at flere undervejs falder fra,

³⁷) Jf. Ministeriet for forskning, innovation og Videregående uddannelser: Status for opfyldelse af 60 og 25 % målsætningerne. 11.12.12

fordi de ikke kan gennemføre på normeret tid og ikke kan se, hvorledes de skal finansiere ekstra studietid.³⁸ Og endelig vil der formentlig være flere fra den "svage" gruppe af studerende, som faktisk får studietidsforlængelse, fordi de bliver nødt til at tage mere erhvervsarbejde undervejs og især til slut i uddannelsestiden.

Alt i alt vil SRSF's "reform" med afskaffelse af det ekstra studieår og af SU for hjemmeboende altså have social slagside og forstærke uligheden i uddannelsessystemet.³⁹ I sandhed en falliterklæring for fx SF, som jo hævder at være optaget at reducere uligheden i uddannelsessystemet.

3.5. Indførelse af lån på kandidatuddannelsen vil få endnu stærkere negativ effekt på tilgang og ulighed.

Skulle indførelse af lån på kandidatuddannelsen komme i spil bliver de negative effekter på tilgang til og gennemførelsesgrad i uddannelsessystemet og på uligheden blive endnu stærkere.

Forslaget stammer som bekendt fra den såkaldte "Velfærdskommission", der dog beskæftigede sig mere med sikring af de offentlige finanser end med sikringen af velfærden. Denne kommission af overvejende neoliberalistisk inspirerede økonomer og nedsat under VK – regeringen foreslog i 2006, at "SU til studerende på den afsluttende del af lange videregående uddannelser tildeles som lån ... I takt med betalingen af renter og afdrag ydes et tilsvarende beskæftigelsesfradrag".

Hermed ville kommissionen angiveligt "gøre finansieringen af uddannelsessystemet mere robust overfor udvandring af især højtuddannet arbejdskraft, idet forslaget så primært ville berøre personer, som efter uddannelse vælger at bo og arbejde en længere periode i udlandet."⁴⁰

Det må imidlertid betegnes som at skyde gråspurve med kanoner, al den stund kommissionen selv dokumenterede at udvandringstilbøjeligheden var lille og at danskerne ikke er specielt udvandringslystne. I løbet af en trediveårs periode har danske statsborgere en årlig udvandringsfrekvens på omtrent en halv procent. Men inden to år er gået, kommer halvdelen af de udvandrede tilbage og efter 10 år er mere end 80 % kommet hjemme igen. Hjerneflugten er således både begrænset og temporær.⁴¹

³⁸) Jf. Skovgaard, Lars Erik: *Regeringen slipper ikke for at skære i SU, hvis den skal spare to milliarder kr. Men tør den? Berlingske Politiko, 14.01.13 (Interview med vicedirektør i DEA, Bjarne Lundager Jensen)*

³⁹) *Ibid.*

⁴⁰) Jf. Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd – vores valg. Analyserapport, s. 268 ff.*

⁴¹) Jf. Velfærdskommissionen: *Velfærden og globalisering.*

Derimod kan forslaget få anderledes vidtrækkende konsekvenser hjemme i Danmark. En stærk forøgelse af lånefinansieringen under uddannelse vil givet afskrække flere unge fra at søge ind på de videregående uddannelser og – hvis de søger ind – få dem til hurtigere at droppe ud, hvis de fortryder uddannelsesvalget eller kommer ud for studieforsinkelse.

Og en sådan effekt vil som anført givet være stærkest for unge fra bogligt og økonomisk ressourcetsvage hjem. Lånefinansiering af kandidatdelen af videregående uddannelser vil helt oplagt føre til, at mange af sådanne unge helt afholder sig fra videregående uddannelse af frygt for den hermed følgende gældsætning.

DEL IV: "Reformens" besparelser og beskæftigelsespotentialer.

I det følgende diskuteres spørgsmålet om "reformens" evne til at skabe at give en "besparelse" på 2 mia. kr, herunder ikke mindst at give øget beskæftigelse?

Som tidligere anført er målet for reformplanerne ikke mindst økonomisk. Som led i regeringens 2020 plan skal afskaffelse af ekstra studieår og af SU til hjemmeboende give en besparelse på 2 milliarder kroner som indgår i finansieringen af regeringens 2020 – plan – bl.a. som finansiering til oprettelse af flere uddannelsespladser.⁴²

Regeringen har endnu ikke offentliggjort beregninger over besparelspotentialer, men alene en bruttoliste over mulige initiativer. Herudfra har den Radikale tænketank KRAKA beregnet, hvad der kan spares ved forskellige tiltag.

Tabel: Besparelspotentialer ved forskellige ændringer af SU.⁴³

Regeringen har meldt ud, at den vil finde to milliarder kroner ved at få de unge hurtigere igennem uddannelsessystemet. I løbet af foråret ventes et SU-udspil fra regeringen, som vil gå på to ben med ændringer i både SU-systemet og andre ændringer i selve uddannelsesforløbet for de unge. Tænk tanken Kraka har på Berlingskes foranledning regnet på effekterne fra en række SU-ændringer.

Kun SU til én ungdomsuddannelse	1 mia. kr.
Fjerne SU til hjemmeboende på ungdomsuddannelser	1,1 mia. kr.
Fjerne SU til hjemmeboende på videregående uddannelser	0,5 mia. kr.
Omlægge SU til højst 5½ år	0,6 mia. kr.
Fjerne det 6. SU-år for alle	1 mia. kr.
Fjerne 1. måneds SU i sommerferien	1 mia. kr.
*Fjerne det sjette SU-år for universitetsstuderende	0,8 mia. kr.

*Ifølge Arbejderbevægelsens Erhvervsråd kan man også nøjes med at fjerne det ekstra SU-år for de studerende på landets universiteter.

Som foran vil efter det også oplyste muligvis også indgå en forventet øget beskæftigelse, som hurtigere uddannelsesforløb og dermed øget arbejdskraftudbud forventes omsat i.

Det foreligger ikke pt. oplyst, hvor stor en beskæftigelsesforøgelse der forventes opnået, men i forbindelse med VK s 2020 plan vurderes beskæftigelsespotentialer til 5.000 personer⁴⁴ og den

⁴²) Jf. SRSF – regeringen: Danmark i arbejde samt jf. Lund, Henrik Herløv: Danmark i arbejde – eller i arbejdsløshed.

⁴³) Kilde: Schulz; Esben Anton, forskningschef Jf. Skovgaard, Lars Erik: Foran anførte artikel.

⁴⁴) Jf. VK - regeringen: Reformpakken 2020 (pjece), s.

statsfinansielle effekt til 1 mia. kr, mens S + SF i deres plan vurderede beskæftigelseseffekten til 10.000 personer.⁴⁵

Med forbehold for de nærmere endnu ukendte enkeltheder i forslagene må det altså forventes, at der vil blive indregnet en forøgelse af arbejdskraftudbuddet med i hvert tilfælde 5.000 personer, som forudsættes omsat i øget beskæftigelse, hvilket vil blive indregnet som en forbedring af de offentlige finanser med i hvert tilfælde 1 mia. kr.

Der er imidlertid mere end et spørgsmål, om en sådan beskæftigelsesfremgang og dermed forbedring af de offentlige finanser har nogen realitet for sig?

Der er i de nærmeste år ingen udsigt til økonomisk fremgang og bedre beskæftigelse og faktisk tyder alt på, at den økonomiske krise fortsætter årtiet ud på grund af den vedvarende gældkrise i EU og på grund af den fortsatte afmatning af boligmarked, privat forbrug og dermed også af de private investeringer. Hermed vil også ledigheden fortsætte på et højt niveau med omkring 170.000 brutto ledige og omkring 220.000 AKU- ledige (inkl. de udenfor A-kasser og inkl. studerende), ja der er sandsynligvis udsigt til stigende ledighed i indeværende år.

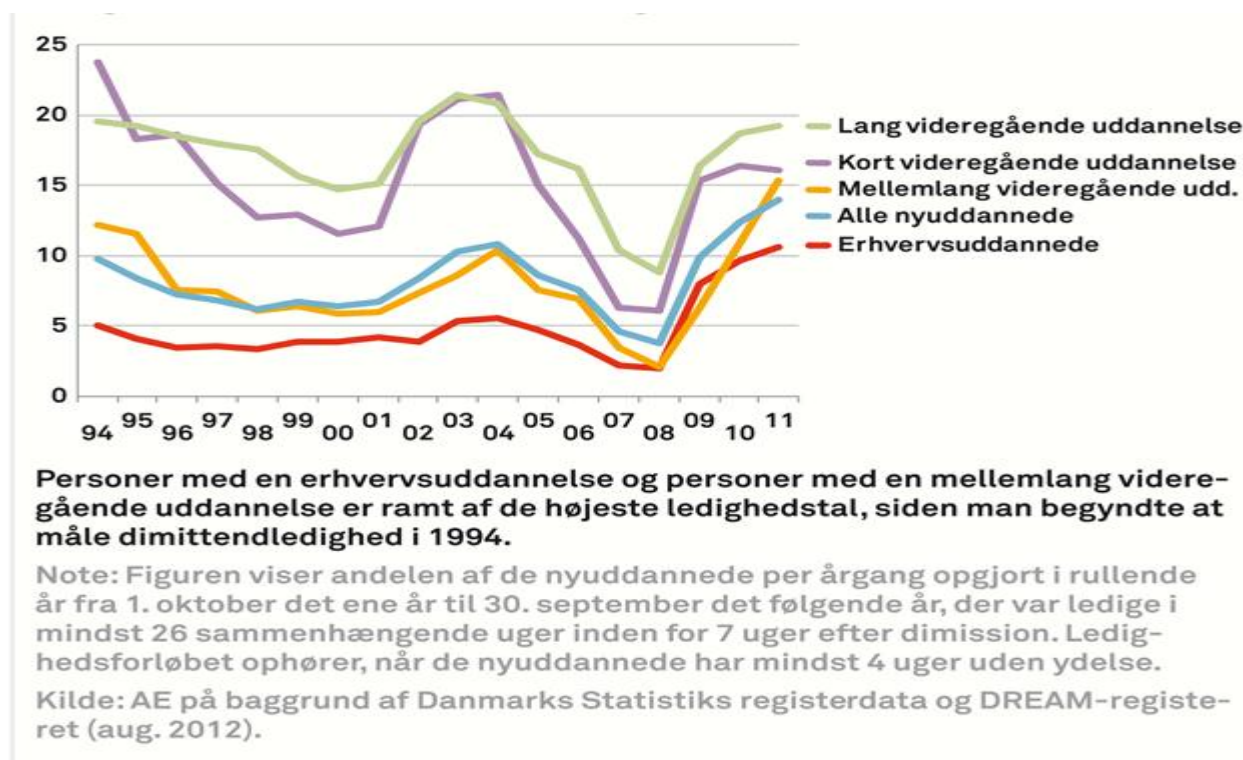
Men er "normalledigheden" (målt som AKU-ledighed) således ganske høj omkring 8 %, så er ungdomsarbejdsløsheden langt større med omkring 14 %.⁴⁶

Og for nogle grupper af nyuddannede er ledigheden endnu højere og stigende. For unge med lange videregående uddannelser ligger dimittendledigheden fx på op mod 20 %.

⁴⁵) Jf. S + SF: Fair Løsning 2020.

⁴⁶) Jf. Nyt fra Danmarks Statistik nr. 583, nov. 2012.

Figur: Dimittendledighed det første halve år efter afsluttet uddannelse for forskellige uddannelsesretninger.⁴⁷



Dette viser, at udsigterne er yderst ringe for at opnå beskæftigelse for et øgede arbejdskraftudbud, som regeringens "SU – reform" måtte resultere i gennem hurtigere studie gennemførelse.

Den sandsynlige effekt af denne såvel som af regeringens andre "udbudøkonomiske" reformer vil dermed være ikke øget beskæftigelse, men øget arbejdsløshed. Og uden udsigt til øget beskæftigelse vil der, hvad angår den herpå baserede forventning om en forbedring af de offentlige finanser på 1 – 2 mia. kr i høj grad være tale om "funny money" og "fantazillioner".

Penge som kun eksisterer på papirer og i regeringens udbudsøkonomiske regnemaskiner, men ikke i den økonomiske virkelighed.

Og for de studerende vil der hermed heller ingen grund til at tage bestik af regeringens overoptimistiske økonomiske prognoser. Så længe udsigten i så høj grad tegner til arbejdsløshed ved endt uddannelse, er der personligt ringe grund til at haste hurtigere igennem uddannelsessystemet.

⁴⁷) Kilde: Larsen, Allan: Rekordhøj ledighed blandt nyuddannede. Ugebrev A4, 09.01.13.

Ligesom der samfundsøkonomisk ingen fornuft er i at presse de uddannelsessøgende hurtigere igennem med risiko for ringere tilgang og større frafald samt dårligere uddannelse på grund af ringere tid til at uddanne sig.

Sammenfatning og konklusion.

Se resume i begyndelsen af rapporten.

Henrik Herløv Lund, økonom og velfærdsforsker - cand. scient. adm.

Ikke partitilknyttet

Kendt fra den tidligere "Alternative Velfærdskommission"

HENVISNING:

Jeg udgiver to nyhedsbreve KRITISKE ANALYSER" (om velfærd, økonomi og neoliberalisme) og "KRITISKE DISKUSSIONER" (om regering, politik og ikke borgerligt alternativ.

Vederlagsfrit abonnement kan tegnes ved at maile til herloevlund@mail.dk

Alle rapporter og artikler kan downloades på henrikherloevlund.dk under "Artikler og rapporter"