

RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Uddannelse, kapitel II

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

**Dansk økonomi
ramt af tilbageslag
i 2003 ...**

**... men fremgang
ventes**

Væksten i dansk økonomi ventes i år kun at blive $\frac{3}{4}$ pct., og ledigheden er steget mærkbart gennem 2003. Konjunkturerne har dermed udviklet sig dårligere end ventet. Det ventede internationale omsving synes imidlertid allerede at have indfundet sig i USA, og der er også tegn på vending i Europa. Det internationale opsving kombineret med bl.a. skattelettelser ventes at give anledning til en så høj vækst i Danmark i 2004, at ledigheden vil kunne falde mærkbart. Det er således forventningen, at BNP vil stige med $\frac{2}{4}$ pct. i 2004, at ledigheden vil falde igennem året til et niveau omkring 160.000 i slutningen af 2004. I 2005 og 2006 ventes den danske vækst at blive omkring 2 pct., og der ventes et yderligere, omend beskedent fald i ledigheden. Prognosens hovedtal fremgår af tabellen side 8.

**Opsvinget lader
vente på sig i
Europa**

I den internationale økonomi synes den betydelige usikkerhed, der var forbundet med bl.a. Irak-krigen, at være reduceret. Alligevel har væksten i Europa skuffet, og det ventede opsving er indtil videre udeblevet. Den lave vækst har afsløret betydelige problemer i flere europæiske lande med hensyn til de offentlige finanser. I USA er væksten omvendt allerede tiltaget, bl.a. forårsaget af en ekspansiv finans- og pengepolitik. Selvom der også er betydelige ubalancer i amerikansk økonomi, er udsigterne på kort sigt positive. Der ventes således høj vækst i USA i de nærmest kommende år, og også væksten i Europa ventes at tiltage næste år, bl.a. under påvirkning af udviklingen i amerikansk økonomi.

Resumeet er færdigredigeret den 17. november 2003.

Japans tabte årti

I Japan har konjunkturerne overrasket positivt. De strukturelle problemer er imidlertid meget store, og væksten har igennem mere end 10 år været meget lav. Finanspolitikken er presset til det yderste som følge af en stor offentlig gæld og en stor forsørgerbyrde. Samtidig er pengepolitikens muligheder nærmest udtømt på grund af en rente tæt på nul. Erfaringen fra Japan viser, at det kan være svært at komme ud af deflation igen, og at det derfor er afgørende at afværge en udvikling med generelle fald i prisniveauet. Krisen i Japan illustrerer også nødvendigheden af at gennemføre reformer i gode tider. Den erfaring må eksempelvis Tyskland og Frankrig, der har svag vækst og strukturelle problemer, også gøre i disse år.

Dansk vækst drevet af privat forbrug bl.a. på grund af skattelettelser

I Danmark har udviklingen i det private forbrug skuffet og investeringerne har udvist et direkte fald. Næste år ventes skattelettelserne og det internationale opsving imidlertid at bidrage til en relativt kraftig vækst i det private forbrug. Der er betydelig usikkerhed om udviklingen i det private forbrug - både med hensyn til effekten af skattelettelserne og med hensyn til mulige positive, men sandsynligvis beskedne effekter af de afdragsfrie lån.

Ledigheden falder mærkbart næste år

Stigningen i efterspørgslen ventes at føre til en markant reduktion af ledigheden fra det aktuelle niveau på knap 180.000 til omkring 160.000 i slutningen af 2004. Som følge af udviklingen gennem 2003 og 2004 vil årgennemsnittet dog blive nogenlunde uændret. I de efterfølgende år kan påregnes et yderligere lille fald i ledigheden.

Arbejdsstyrke kan stige pga. konjunkturerne

Arbejdsstyrken faldt som følge af den dårlige konjunkturudvikling både i 2002 og 2003. Det ventes, at denne udvikling vil vende, når beskæftigelsessituationen forbedres, og arbejdsstyrken skønnes som følge heraf at stige med 20.000 personer i perioden 2004-06. Arbejdsstyrken vil dog fortsat i 2006 ikke være større end i 2001.

Overskuddet på offentlige finanser falder i år

Den lave vækst i år ventes at reducere overskuddet på de offentlige finanser til ca. 16 mia. kr. En kraftigere økonomisk vækst bidrager i de kommende år til en forbedring af de offentlige finanser. Imidlertid indebærer de vedtagne personskattelettelser en strukturel forværring af den offentlige saldo.

Samlet set ventes den offentlige saldo derfor at være stort set uændret i de kommende år.

Lidt lavere lønstigninger

De samlede lønomkostninger ventes at stige med lidt under 4 pct. om året i perioden 2003-06. Dette er lidt mindre end i de senere år, hvilket bl.a. skal ses i lyset af det højere ledighedsniveau. Stigningen i forbrugerpriserne ventes at blive omkring 2 pct. de kommende år. Dette indebærer, at reallønnen i hele perioden vokser med knap 2 pct. om året.

Ikke behov for flere finanspolitiske lempelser

Fremgangen i dansk økonomi understøttes af skatte- og afgiftslettelser. Hertil kommer den mulige, men sandsynligvis begrænsede effekt på forbruget af de afdragsfrie lån. Der er ikke behov for at lempe finanspolitikken yderligere af hensyn til udviklingen i ledigheden, der som nævnt ventes at falde næste år. En lempelse af finanspolitikken vil være i modstrid med hensynet til det langsigtede behov for konsolidering af de offentlige finanser og nedbringelse af den offentlige gæld. På det korte sigt vil en lempelse desuden kunne skabe risiko for et u hensigtsmæssigt stort pres på arbejdsmarkedet. Indtræffer en forbedring i den økonomiske udvikling mod forventning ikke, vil dilemmaet mellem kort- og langfristede hensyn i finanspolitikken blive forøget.

Store krav for at nå målene i 2010-planen

Skattelettelserne i personskatten fra 2004-07 er finansieret af et forventet råderum, som imidlertid er betinget af en kraftig stigning i arbejdsstyrken og beskæftigelsen samt en dæmpet vækst i det offentlige forbrug i henhold til 2010-planen. Udviklingen gennem de seneste år og den ventede udvikling i de kommende år betyder, at indfrielsen af 2010-planen vil kræve drastiske tiltag for at øge væksten i arbejdsstyrken, for at forbedre beskæftigelsen og for at styre det offentlige forbrug.

Nødvendigt med flere initiativer på arbejdsmarkedet

Udviklingen i arbejdsstyrken og beskæftigelsen har været skuffende sammenholdt med målsætningen frem mod 2010. I nærværende prognose forventes arbejdsstyrken i 2003 at være faldet med omkring 25.000 personer siden 2001. En del af faldet skyldes den ugunstige konjunkturudvikling, men den forventede vending i konjunkturudviklingen vil i sig selv ikke øge arbejdsstyrken nok i forhold til målsætningen. De allerede iværksatte initiativer i forbindelse med f.eks. *Flere i arbejde*

er utilstrækkelige, og det er nødvendigt med yderligere initiativer på arbejdsmarkedet.

Fleksibel tilbagetrækning - et tveægget sværd

Det har været diskuteret, om en øget fleksibilitet i tilbagetrækningen kan bidrage til at øge arbejdsstyrken og forbedre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Regeringen planlægger i den forbindelse at give ældre en bonus, hvis de vælger at gå senere på pension. Det kan ud fra mange betragtninger være fornuftigt at gøre tilbagetrækningsbeslutningen mere fleksibel og at basere de offentlige overførsler på mere aktuariske principper. Forslaget vil sandsynligvis øge arbejdsudbuddet blandt de ældre og derigennem øge skatteindtægterne for det offentlige, men effekterne må vurderes at være små. Samtidig må det påregnes, at de samlede udgifter til folkepension vil stige, idet den planlagte bonus naturligvis også skal udbetales til dem, der alligevel ville have trukket sig tilbage senere end den lovgivne aldersgrænse på 65 år. Samlet set kan initiativet derfor ikke forventes at forbedre den finanspolitiske holdbarhed.

Styring af de offentlige udgifter

Den nuværende styring af de offentlige udgifter bygger på målsætninger for det offentlige forbrug i faste priser. Samtidig har regeringen indført et skattestop, der begrænser væksten i de offentlige indtægter og derved indirekte dæmper væksten i de offentlige udgifter. Udviklingen i det offentlige forbrug gennem de seneste år tyder dog på, at de nuværende instrumenter ikke er tilstrækkelige til at styre udviklingen i de offentlige udgifter.

Skattestoppet disciplinerer, men forhindrer fornuftige skatteomlægninger

Som nævnt bidrager skattestoppet til at styre udviklingen i de offentlige udgifter. Skattestoppet er dog ikke det mest oplagte styringsinstrument i den forbindelse. Skattestoppet er endvidere problematisk, da det bl.a. hindrer hensigtsmæssige omlægninger af skattesystemet fra såkaldte mobile skattekilder mod immobile skattekilder.

Målsætninger for offentlig realvækst er problemfyldt

Et andet element i den offentlige udgiftsstyring er målsætninger for realvæksten i det offentlige forbrug. Målsætninger knyttet hertil er dog ikke uden problemer. For det første er opgørelsen af realvæksten i det offentlige forbrug behæftet med betydelig statistisk usikkerhed, der især knytter sig til fastsættelse af prisen (deflatoren) på offentligt forbrug. For det andet opgøres

alle offentlige budgetter i nominelle størrelser.

Alternative styringsmidler

En alternativ metode til styring af de offentlige udgifter kan være nominelle målsætninger for det offentlige forbrug, som er fastlagt med udgangspunkt i langsigtede målsætninger om udviklingen i den offentlige gæld, der tager højde for den finanspolitiske holdbarhed og et ønsket offentligt serviceniveau. Herved undgås, at deflatoren for det offentlige forbrug (og eventuelle fejl heri) påvirker opfyldelsen af målsætningerne. På samme tid opnås en større gennemskuelighed og sammenhæng med budgetlægningen i de forskellige offentlige instanser.

Vedtagne skattelettelser forværrer holdbarheden

En analyse af den finanspolitiske holdbarhed i *Dansk Økonomi, efterår 2002* peger på, at den nuværende finanspolitik ikke er holdbar. Holdbarhed kræver i henhold til disse beregninger en permanent stigning i bundskatten på 2,4 pct.point. Siden da har forudsætningerne for beregningerne ændret sig som følge af de vedtagne skattelettelser, en kraftigere vækst i det offentlige forbrug og en mindre gunstig udvikling i arbejdsstyrken. Alle disse ændringer trækker i retning af, at holdbarhedsproblemet er blevet forværret. Provenutabet af skattelettelserne indebærer isoleret set, at holdbarheden forværres svarende til en yderligere stigning i bundskatten på 1,4 pct.point eller tilsvarende reduktioner af de offentlige udgifter (svarende til 0,7 pct. af BNP). Selvom der tages højde for sandsynlige effekter på arbejdsudbuddet af lavere skatter, indebærer skattepakken klart en forringelse af den finanspolitiske holdbarhed. Beregninger fra DREAM bekræfter, at den nuværende finanspolitik ikke er holdbar.

Salg af almene boliger: Rente- og afdragsfrit lån skal lokke lejere til at blive ejere

I forbindelse med finansloven for 2004 er der aftalt en forsøgsordning, der giver beboerne i de almene boliger ret til at købe deres bolig under visse betingelser. Købet skal ske til en vurderet markedspris, men 30 pct. af betalingen skal først falde ved videresalg af boligen. Dette svarer til et rente- og afdragsfrit lån og indebærer dermed et tilskud til de nye boligejere. Uden et sådant tilskud vil det ikke være økonomisk fordelagtigt for den enkelte at købe sin almene bolig, fordi huslejen i almene boliger typisk er under markedslejen. Den væsentligste del af nettoprovenuet fra salget indbetales til Nybyggerifonden og skal efterfølgende anvendes til nyt alment byggeri. Regerin-

gen har med tiltaget til hensigt at give lejerne større frihed i valget af boligform samt at skabe en øget blanding af ejerformer.

Samfundsøkonomisk analyse er andet end kasseregnskaber

Regeringen har i publikationen *Ejer, andelshaver eller lejer* gennemgået provenuvirkninger, som følger af forslaget, men har ikke foretaget en egentlig samfundsøkonomisk analyse. Det er vigtigt ikke at opfatte nettoprovenuet fra salget (dvs. salgsprisen efter indfrielse af gæld) som et udtryk for det samfundsøkonomiske overskud. Modstykket til salgsprovenuet er en afståelse af nogle aktiver (boligerne). Hvis et salg af almene boliger skal være en samfundsøkonomisk gevinst, kan det eksempelvis ske ved, at de fremtidige skatteforvridninger bliver mindre (fordi behovet for at opkræve skatter bliver mindre, når udgifterne til boligstøtte og ydelsesstøtte falder). Sådanne gevinster skal mere end opveje de samfundsøkonomiske omkostninger eksempelvis i form af øgede finansieringsomkostninger (for private lånere i forhold til den almene sektor eller staten), omkostninger direkte knyttet til salget eller forøgede omkostninger ved at løse boligsociale opgaver. Hertil kommer, at forslaget på forskellig vis kan påvirke boligmarkedets funktionsmåde – både positivt og negativt.

Måske – men også kun måske – flere boliger

Salg af almene boliger vil umiddelbart indebære en reduktion af antallet af udlejningsboliger og en tilsvarende stigning i antallet af ejerboliger. Regeringen forventer, at der vil blive bygget flere nye almene boliger som følge af forslaget. Dette er dog ikke oplagt, bl.a. fordi kommunernes lyst til at deltage begrænses af, at de skal stille med grundkapital. Hertil kommer, at eventuelt merbyggeri af almene boliger sandsynligvis helt eller delvis vil fortrænge andet nybyggeri.

Stort reformbehov – men ikke sikkert at salg af almene boliger bidrager positivt

Der er et stort behov for reformer på boligmarkedet, men det er uklart, om forslaget om salg af almene boliger er et skridt i den retning. Principielt er det positivt, at antallet af subsidierede og regulerede lejeboliger reduceres (omend det først vil ske gradvist). Modstykket hertil er imidlertid, at boligerne sælges som ejerboliger på subsidierede købsvilkår, samtidig med at ejerboliger generelt er skattemæssigt subsidieret gennem en for lav ejendomsværdibeskatning. Færre lejeboliger vil reducere mobiliteten på boligmarkedet, fordi der er højere transaktions-

omkostninger på ejerboligmarkedet, hvortil kommer, at det rente- og afdragsfrie lån på 30 pct. af købsprisen i sig selv indebærer indlåsnings effekter, der hæmmer mobiliteten. Endelig vanskeliggøres kommunernes løsning af de boligsociale problemer, når antallet af almene boliger med kommunal anvísningsret reduceres. Da der ikke foreligger analyser af de samlede samfundsmæssige konsekvenser, og de internationale erfaringer med salg af almene boliger er blandede, er det positivt, at forslaget kun gennemfóres på forsógsbasis.

**Nordsóaftale:
Bedre incitamer,
men fá samfundet
nok?**

Aftalen mellem regeringen og A. P. Móller – Mærsk A/S om olieaktiviteterne i Nordsóen indebærer, at koncessionen forlænges fra 2012 til 2042. Frem til 2012 modtager staten en andel af overskuddet på 20 pct., hvorefter staten indtræder i DUC med en ejerandel på 20 pct. Det er positivt, at oliebeskatningen omlægges, så den i højere grad kommer til at minde om den ordinære selskabsbeskatning. Vigtigt i den sammenhæng er, at det såkaldte kulbrintefradrag nedsættes fra 250 pct. til 30 pct. Herved reduceres den økonomiske tilskyndelse til at overinvestere, men det nye regelsæt for beskatning af olie- og gasaktiviteterne svarer dog ikke til den neutrale beskatningsmodel, der er foreslået i Rapport fra Kulbrintebeskatningsudvalget. Afklaring om situationen efter 2012 muliggór en mere hensigtsmæssig produktionsplanlægning i Nordsóen. Det er imidlertid uafklaret, om aftalen indebærer en balanceret deling af det økonomiske overskud af olie- og gasreserverne mellem A. P. Móller – Mærsk A/S og samfundet. I princippet tilhórer ressourcerne samfundet, og olieselskabet skal have en normal aflónning af den investerede kapital inklusive en risikopræmie i tilknytning til udnyttelsen af rettighederne. De oplysninger, der er blevet offentliggjort i forbindelse med indgåelsen af aftalen, gør det ikke muligt at vurdere, om dette er tilfældet i den indgåede aftale.

Prognosens hovedtal

	2002	2003	2004	2005	2006
BNP-vækst (pct.)	2,1	0,7	2,2	2,0	1,8
Offentlig saldo (mia. kr.)	21	16	16	17	17
Betalingsbalance (mia. kr.)	39	47	48	56	63
Ledighed (1.000 pers.)	145	169	170	160	155
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	-10	-37	17	10	5
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,3	4,1	3,7	3,7	3,9
Inflation (pct.)	2,4	1,8	1,8	2,0	2,0

Anm.: Udviklingen i inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Betydningen af en historisk revision på -10 mia. kr. af betalingsbalancens niveau er ikke indarbejdet i prognosen, jf. anmærkning til tabel I.9, side 69.

Uddannelse

Positivt økonomisk afkast af de fleste uddannelser

Siden starten af 1990'erne er der sket en betydelig ressourcetilførsel til uddannelsesområdet, og med relativt få undtagelser er der i princippet fri adgang til alle ungdoms-, erhvervs- og videregående uddannelser. Der kan angives en række argumenter af både økonomisk og ikke-økonomisk karakter for, at Danmark skal have ambitiøse mål for befolkningens uddannelsesniveau og bruge mange ressourcer på uddannelse finansieret af det offentlige. Analyserne i kapitlet viser generelt, at uddannelse har et positivt samfundsøkonomisk afkast, selvom der er en række uddannelser, som både har lavt afkast og høj ledighedsrisiko, eksempelvis humanistiske og pædagogiske uddannelser. En makroanalyse tyder på, at i hvert fald en fjerdedel af væksten i Danmark siden 1970 kan tilskrives højere uddannelse og forskning. Et problem for de uddannede og samfundet kan være, at den formelle uddannelse ikke matcher de stillede krav på arbejdsmarkedet. Samlet set tyder analyserne imidlertid på, at forekomsten af over- og underuddannelse ikke er et særligt problem, hverken for den enkelte eller samfundet.

Har aktører de rigtige incitamenter

Det er uklart, om det danske uddannelsessystem har en hensigtsmæssig størrelse og struktur. Dette forudsætter bl.a.,

og rammer?

at uddannelsessøgende, uddannelsesinstitutioner og aftagersiden har de rigtige incitamenter og rammer. Kapitlet indeholder analyser af folkeskolen, ungdomsuddannelserne, de videregående uddannelser og systemet for efteruddannelse med henblik på at vurdere disse forhold.

Behov for evaluering af folkeskolens samlede formål

Det er tankevækkende, at internationale sammenligninger viser, at den danske folkeskole er en af verdens dyreste, mens elevernes faglige præstationer befinder sig i midtergruppen. Dette behøver ikke at være uacceptabelt, hvis folkeskolen giver eleverne værdifulde færdigheder på en række af de øvrige områder, der er fremhævet i formålsparagraffen, eksempelvis personlige og sociale færdigheder. Det er imidlertid slående, at der ikke er udviklet en selvstændig dansk begrebsramme til evaluering af folkeskolens målopfyldelse, som den er beskrevet i formålsparagraffen. Det bør tilstræbes, at der hurtigst muligt etableres en metodik til evaluering af folkeskolen, der kan måle de forskellige aspekter.

Formålsparagraf skal afspejle politiske ønsker

Regeringen har som mål at øge fagligheden i folkeskolen. Hvis dette er udtryk for et stærkt ønske om at dreje folkeskolens formål i retning af nogle specifikke faglige mål, vil det være logisk at justere den nuværende formålsparagraf. Dette skal selvfølgelig afspejles i de evalueringer, der gennemføres.

Problematiske med offentliggørelse af skolers testresultater

For at øge det faglige niveau i folkeskolen er det besluttet at offentliggøre skolernes karaktergennemsnit ved de afsluttende prøver på 9. og 10. klassetrin. Dette er problematisk, da både danske og udenlandske undersøgelser viser, at karakterer og testresultater i højere grad er udtryk for forældrebaggrund end for kvaliteten af undervisningen. Erfaringer fra Storbritannien viser, at et system med offentliggørelse af karakterer øger spredningen mellem skolernes karakterniveau. Dette er bl.a. en følge af, at ressourcestærke børn bliver taget ud af "dårlige" skoler og flyttet over i "gode" skoler. Denne effekt er også sandsynlig i Danmark, hvor det med ændringer af folkeskoleloven fra 2002 blev lettere at skifte skole. Hvis der er et ønske om at offentliggøre karakterer og testresultater, bør der foretages en statistisk korrektion for forskelle i forældrebaggrund og andre forhold, der påvirker elevernes præstationer, og som skolerne ikke har indflydelse på. En sådan korrektion er

nødvendig for at kunne bedømme den isolerede effekt af skolernes undervisningsindsats.

Ensartede økonomiske rammer for det almene gymnasium og erhvervsgymnasier

Det almene gymnasium finansieres af amtskommunerne, mens staten finansierer erhvervsgymnasierne. Det ville være logisk at samle ansvaret for og finansieringen af uddannelsesstilbud, der er rettet mod de 16-19 årige, hos en og samme myndighed for at sikre ensartede økonomiske rammer.

Vigtigt, at gymnasium er studieforberedende

Etablering af ensartede økonomiske rammer må imidlertid ikke ske på bekostning af fagligheden i gymnasiet. Analyser i denne rapport viser, at sandsynligheden for at blive optaget på og gennemføre en lang videregående uddannelse afhænger positivt af karaktergennemsnittet i gymnasiet. Derfor er det vigtigt, at gymnasiet har en stærk faglig basis og fortsat er studieforberedende. Gymnasireformen, der træder i kraft fra august 2005, har som mål at styrke fagligheden og herved forberede eleverne til de videregående uddannelser. Det er for nærværende uklart, om virkemidlerne i gymnasireformen sikrer, at dette mål nås.

Sabbatår øger frafald på de lange videregående uddannelser

Analyserne i denne rapport viser, at sabbatår mellem de gymnasiale uddannelser og de lange videregående uddannelser øger risikoen for at falde fra undervejs. Dette understreger vigtigheden af, at en lang videregående uddannelse påbegyndes umiddelbart efter gymnasiet. Dette kan eksempelvis fremmes ved i SU-systemet at belønne hurtig overgang fra gymnasiale uddannelser til videregående uddannelser. På de mellemlange videregående uddannelser har sabbatår til gengæld ikke nogen entydig effekt på tilbøjeligheden til at fuldføre. Det kan afspejle, at f.eks. pædagog- og folkeskolelæreruddannelserne i højere grad forudsætter, at de studerende har generel livserfaring. Under alle omstændigheder øges afkastet af en uddannelse målt ved den samlede indkomst som erhvervsaktiv, hvis den studerende afslutter uddannelsen i en ung alder.

Erhvervsuddannelser: Virksomheder finansierer alle lærlinges løn

Løn til alle unge under erhvervsuddannelse finansieres af virksomhederne. Den enkelte virksomhed betaler lærlingenes løn, når vedkommende er i virksomheden. Løn under skoleophold finansieres af en afgift pr. ansat pålagt alle virksomheder (AER-bidrag). Der er imidlertid intet, der sikrer, at der bliver oprettet et tilstrækkeligt antal praktikpladser, selvom

lærlingenes arbejdsindsats har en værdi for virksomhederne. Nogle virksomheder kan ved arbejdskraftmangel f.eks. forsøge at tiltrække uddannet arbejdskraft fra andre virksomheder fremfor selv at uddanne. Og under alle omstændigheder betyder uforudsete konjunktursvingninger, at der er et timing-problem, fra et behov viser sig, til en person er færdiguddannet. I dag er der i princippet frit optag til de fleste erhvervsuddannelser, og hvis der ikke kan etableres det nødvendige antal praktikpladser i forhold til efterspørgslen, oprettes der skolepraktikpladser. Der er dog en negativliste over uddannelser, hvor der ikke oprettes skolepraktik. Skolepraktikpladserne finansieres via en afgift pr. ansat pålagt alle brancher. Det er bemærkelsesværdigt, at der samtidig med mangel på praktikpladser på visse områder er ubesatte praktikpladser inden for en række andre fag.

**Finanslov for 2004
omlægger
finansiering og
reducerer
skolepraktik**

Finansloven for 2004 indebærer bl.a., at staten overtager finansieringen af skolepraktikken. Målet med aftalen er at få nedbragt antallet af elever i skolepraktik ved bl.a. at indføre adgangsbeholdning, ved at nedsætte lærlingenes løngodtgørelser betydeligt og ved at belønne erhvervsskolerne for at skaffe ordinære praktikpladser. Nedsættelsen i skolepraktikken vil også ramme elever, der allerede er begyndt på en erhvervsuddannelse, da deres valgmuligheder bliver reduceret i forhold til, da de startede uddannelsen. Arbejdsgiverne skal i stedet for at finansiere skolepraktik aflaste den statslige finansiering af efteruddannelse. Arbejdsgiverne bliver samlet set stillet økonomisk uændret som følge af omlægningen, mens staten opnår en besparelse.

**Aftalen løser ikke
grundlæggende
problemer –
tilskuds- eller
afgiftsmodel bør
overvejes**

Med finanslovens aftale om skolepraktik tilskyndes virksomhederne ikke til at oprette flere praktikpladser i forhold til det nuværende system. Flere praktikpladser kunne fremskaffes ved økonomisk at belønne virksomheder, der opretter praktikpladser. Dette kan være i form af en AER-bidragssats, der afhænger af antal oprettede praktikpladser, eller i form af et tilskud finansieret af alle virksomheder. Det er imidlertid ikke uproblematisk at udforme et sådant system i praksis. Flere afgifts- og tilskudsmodeller har været forsøgt i 1990'erne med flertydige erfaringer. Øget økonomisk tilskyndelse for virksomhederne til at oprette flere praktikpladser er ønskværdigt, men

det kræver en grundig udredning at fastlægge en hensigtsmæssig model.

Mere fleksible lærlingelønninger

Problemet med misforholdet mellem de unges specifikke fagønsker og de udbudte praktikpladser reduceres med aftalen om skolepraktik. Reduktionen i antallet af skolepraktikpladser kan imidlertid have utilsigtede effekter, eksempelvis at unge fravælger erhvervsuddannelser til fordel for de gymnasiale uddannelser eller slet ikke påbegynder en uddannelse. Misforholdet mellem de specifikke fagønsker og de udbudte praktikpladser kunne løses på en mere hensigtsmæssig måde. Eksempelvis kunne lærlingelønningerne i højere grad afspejle udbud og efterspørgsel, så lønningerne blev tilpasset markedssituationen.

Svære vilkår for de bogligt svage

Finanslovsaftalen indebærer en mere fleksibel ordning for gennemførelse af en erhvervsuddannelse. En elev under 25 år, der har gennemført 1. trin og har opnået mindst seks måneders lønnet beskæftigelse på grundlag af sin uddannelse, kan vende tilbage til uddannelsen og afslutte den uden praktikplads. Flexibiliteten gør det muligvis mere overkommeligt for nogle bogligt svage elever at færdiggøre en erhvervsuddannelse. Der er ingen tvivl om, at en stor gruppe unge har fået det sværere og sværere i de senere årtier i takt med, at kravene til formelle kvalifikationer er øget. Der er stort set ingen uddannelsesmuligheder for denne gruppe efter folkeskolen. Problemerne for denne gruppe må forventes at stige i fremtiden i takt med globaliseringen og den øgede efterspørgsel efter formelle kvalifikationer.

Frit studievalg kræver fleksibilitet af både uddannelser og uddannelsessøgende

Det frie uddannelsesvalg i forhold til de videregående uddannelser er et betydeligt velfærdsgode for den enkelte, og det er utvivlsomt fremmende for gennemførelse af uddannelserne, at der er stor mulighed for at vælge efter interesse. Forudsætningen for, at det frie uddannelsesvalg er hensigtsmæssigt ud fra et samfundsmæssigt perspektiv, er bl.a., at der er en betydelig fleksibilitet i uddannelserne, sådan at uddannelserne kan anvendes bredt på arbejdsmarkedet. Dette kan opnås ved at betone generelle færdigheder under uddannelsen samt ved at smidiggøre efteruddannelsessystemet. Da specialisering under uddannelsen selvfølgelig også har en værdi, skal der foretages

en afvejning mellem bredde og specialisering. Et andet område, hvor det frie uddannelsesvalg stiller krav, er i forhold til den uddannelsessøgende. Han eller hun skal både kunne overskue mulige fremtidige konsekvenser af forskellige valg og udvise fleksibilitet på arbejdsmarkedet efter endt uddannelse.

Behov for bachelorer med erhvervskompetence

For de lange videregående uddannelser kan fleksibiliteten i uddannelserne sikres ved en mere reel opdeling mellem bacheloruddannelsen og kandidatdelen. Det er ikke et mål i sig selv at uddanne flere bachelorer, men det forekommer uhenigtsmæssigt at binde de studerende til fem års uddannelse eller mere – især i en situation, hvor optaget på de videregående uddannelser øges. Det er kun de færreste uddannelser, hvor bacheloruddannelsen giver reel erhvervskompetence, og hvor der er stor valgfrihed til at kombinere en bachelor med forskellige kandidatoverbygninger. På en lang række områder er en bacheloruddannelse stadig 3/5 af en kandidatuddannelse. En medvirkende årsag hertil kan være taxametersystemet, der tilskynder institutionerne til at uddanne personer i fem år. Med virkning fra 2004 justeres taxametersystemet, så færdiggørelse af bachelorer udløser en økonomisk bonus. Dette ændrer dog ikke på ovenstående problematik, da institutionerne stadig har en stor økonomisk tilskyndelse til at videreruddanne bachelorerne.

Taxametertilskud kan belønne institutioner, der forholder sig til arbejdsmarkedets behov

Taxametersystemet kan også på andre måder fremme en hensigtsmæssig adfærd hos de videregående uddannelsesinstitutioner. En mulighed er, at der jævnlige gennemføres evalueringer af institutionerne med henblik på bl.a. at vurdere, i hvor høj grad

- undervisningens indhold og form lever op til bedste internationale standarder;
- aftagernes behov analyseres og afspejles i uddannelsens indhold og opbygning;
- institutionerne følger de uddannedes færden på arbejdsmarkedet og bruger denne viden aktivt;
- institutionerne tilbyder relevant efteruddannelse til uddannede.

Satserne for institutionernes taxametertilskud kan gradueres

efter, i hvor høj grad institutionerne lever op til disse krav.

Vanskeligt at finde bedre alternativ

Der vil altid være et element af skøn i en sådan evaluering, men alternativerne er ikke nødvendigvis bedre. Hvis eksempelvis udelukkende ledighedssituationen for nyuddannede anvendes som indikator for uddannelsernes erhvervsrelevans, indebærer denne en lang række fortolkningsproblemer: Hvad skyldes kvaliteten af uddannelsen, hvad er forårsaget af vedvarende ændringer i efterspørgslen, og hvad kan henføres til andre forhold uafhængigt heraf, eksempelvis konjunktursvingninger, der specifikt rammer de nyuddannede?

Store fleksibilitetskrav til akademikere eller delvis egenfinansiering

Der er argumenter for at stille store krav til fleksibilitet og mobilitet for personer med en kandidatgrad. Den store fleksibilitet er modydelsen til samfundet for ekstra uddannelse og muligheden for frit valg. Et alternativ vil være at skærpe de økonomiske incitamenter i finansieringen af kandidatgraden, hvor de studerende kan overtage en større del af den marginale risiko ved uddannelsen. Dette kan ske ved i højere grad at omlægge uddannelsesstøtten til lån eller ved at indføre undervisningsafgifter. Indførelse af et forhøjet SU-lån efter bestået bachelor betyder, at levestandarden ikke behøver at falde i studietiden, og at tilskyndelsen til at gøre en uddannelse færdig hurtigt forstærkes. Frafaldet på kandidatdelen er lille og dermed også risikoen for de studerende. Beregninger viser, at SU til studerende, der gennemfører en lang videregående uddannelse, øger uligheden betydeligt målt ved livsindkomster. Derfor vil en SU-reform med større låneelement også give mindre ulighed.

Hjerneflugt kan mindskes af uddannelsesfradrag

Hvis der indføres egenfinansiering for kandidatdelen eller omlægning til SU-lån, kan det overvejes at indføre et uddannelsesfradrag for personer, der har betalt dele af deres egen uddannelse. Et sådant fradrag i den skattepligtige indkomst vil gøre uddannelsessystemet mere robust over for højtuddannedes mobilitet over landegrænser. Årsagen er, at højtuddannede danskere herved belønnes for at arbejde i Danmark. Fradraget kan udformes, så det gives i en 5-10 årig periode. Det kan også overvejes at give skattefradraget til udenlandske højtuddannede, der får arbejde her i landet, for at gøre det danske arbejdsmarked mere attraktivt for disse grupper. Dette fradrag kan

erstatte eller supplere den nuværende særlige skatteordning for forskere og nøglepersoner rekrutteret i udlandet (25 pct. ordningen). Egenfinansiering og uddannelsesfradrag kan kombineres, så det bliver neutralt for den enkeltes livsindkomst i forhold til situationen i dag.

Tydelig social arv i uddannelses-systemet

Analysen i denne rapport viser tydelige tegn på social arv i det danske uddannelsessystem. Forældrenes uddannelsesbaggrund har stor betydning for de unges valg af ungdomsuddannelse. Sandsynligheden for, at unge, hvis forældre har en videregående uddannelse, vælger en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse, er henholdsvis markant større og mindre end for unge, hvis forældre er ufaglærte. Forældrebaggrunden har til gengæld kun mindre betydning for unges sandsynlighed for at gennemføre en påbegyndt uddannelse. Unge, hvis forældre har en videregående uddannelse, har en lidt større tilbøjelighed til at gennemføre en påbegyndt gymnasial uddannelse. Børn af faglærte har en lidt større sandsynlighed for at gennemføre en påbegyndt erhvervsuddannelse sammenlignet med børn af ufaglærte. Der er en klar tendens til, at børn af forældre med en videregående uddannelse – især forældre med en lang videregående uddannelse – er mere tilbøjelige til at påbegynde en lang videregående uddannelse. Forældrebaggrund spiller imidlertid en begrænset rolle, når først vedkommende er startet på en videregående uddannelse. Eksamenskvothent ved den adgangsgivende eksamen har en tydelig indvirkning på studievalget og tilbøjeligheden til at fuldføre en lang videregående uddannelse. Det forstærker indtrykket af, at den sociale arv kan spille en rolle i forhold til at påbegynde en lang videregående uddannelse. Analyser viser således, at det at have forældre med en lang videregående uddannelse har relativt stor betydning for børnenes eksamenskvothent ved den gymnasiale uddannelse.

Offentlig indsats i forhold til social arv

Den tydelige sociale arv i uddannelsessystemet kan ikke tages til indtægt for, at den offentlige indsats er virkningsløs i forhold til at bryde den sociale arv. Det er ukendt, hvordan situationen ville have været, hvis der ikke havde været et betydeligt offentligt engagement i det danske uddannelsessystem i form af vederlagsfri undervisning mv. Selvom denne indsats måtte vise sig kun at have lille umiddelbar effekt på at

bryde den sociale arv, akkumulerer effekten over generationer.

Manglende evaluering af efteruddannelses- reform fra 2000

De meget specifikke erhvervskundskaber forældes i takt med den teknologiske udvikling, men også basiskundskaber eroderer over tid. I Danmark er der et sammenhængende voksen- og efteruddannelsessystem, hvortil det offentlige yder et betydeligt bidrag. I forbindelse med aftalen om reformen af voksen- og efteruddannelsessystemet fra 2000 blev det aftalt, at der skulle iværksættes et arbejde med henblik på at analysere og måle effekten af indsatsen. Dette vigtige arbejde er ikke igangsat. Det anbefales, at dette sker hurtigst muligt.

Behov for branchespecifik og offentlig finansiering af efteruddannelse

For væsentlige dele af efteruddannelsen bør finansieringen deles mellem de enkelte brancher på arbejdsmarkedet og det offentlige. En mulighed er, at branchespecifik efteruddannelse finansieres af en fond, som både arbejdsgivere og arbejdstagere indbetaler til branchevis. Vilkaerne for en sådan fond, dvs. både størrelsen af parternes bidrag og hvilke former for efteruddannelse, der kan ydes støtte til, kan aftales ved overenskomstforhandlingerne. Det offentlige bør især sikre, at de mindst uddannede og ældre i arbejdsstyrken bliver tilstrækkeligt efteruddannet for at sikre deres forbliven på arbejdsmarkedet, men der er argumenter for, at det offentlige bidrager til finansiering af al efteruddannelse.