

Baggrundsnotat Dansk Økonomi forår 2018

Notatet gennemgår rapporten *Dansk Økonomi, forår 2018*. Rapporten fra Det Økonomiske Råds formandskab (DØRS) består af 3 kapitler: i) Konjunktur og offentlige finanser ii) Finanspolitisk holdbarhed iii) Uddannelsesstøtte på videregående uddannelser.

Notatet er til internt brug og til orientering af medlemsorganisationer samt til grund for udarbejdelse af skriftlige kommentarer, pressemeddelelse samt formandens talepapir.

Notatet gennemgår rapporten kronologisk.

Den 29. maj 2018
Sagsnr. S-2017-481
Dok.nr. D-2018-13652
bv/bba/jc/st

Kapitel 1. Konjunktur og offentlige finanser

Ifølge rapporten fra DØRS er der udsigt til, at den økonomiske situation forbedres yderligere i de kommende år. På den baggrund skønnes, at BNP-væksten kommer over 2 pct. På mellemlangt sigt - fra 2020 til 2025 - ventes en gennemsnitlig BNP-vækst på omkring 2 pct.

Dermed konkluderes, at otte års lavkonjunktur er afsluttet, og siden 2013 er beskæftigelsen steget med 180.000 job. I 2018 og 2019 ventes, at der vil komme 70.000 nye job, og yderligere 15.000 i 2020, jf. tabel 1. I bilag forefindes den uddybende tabel.

Tabel 1. Prognosen i hovedtal

TABEL A HOVEDTAL I PROGNOSEN	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	2,2	1,8	2,3	2,0	2,0
Beskæftigelsesgap (1.000 pers.)	3	27	28	28	0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	45	45	26	15	8
Inflation (pct.)	1,3	0,9	1,5	1,8	1,9
Timeløn (pct.)	2,1	2,5	3,0	3,1	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	1,0	-0,9	-0,5	-0,2	0,1
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,7	-0,9	-0,3	-0,3	0,1
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,7	2,7	2,3	2,0	1,8

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2020 til 2025. For beskæftigelsesgap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo viser sidste søjle dog niveauet i 2025.

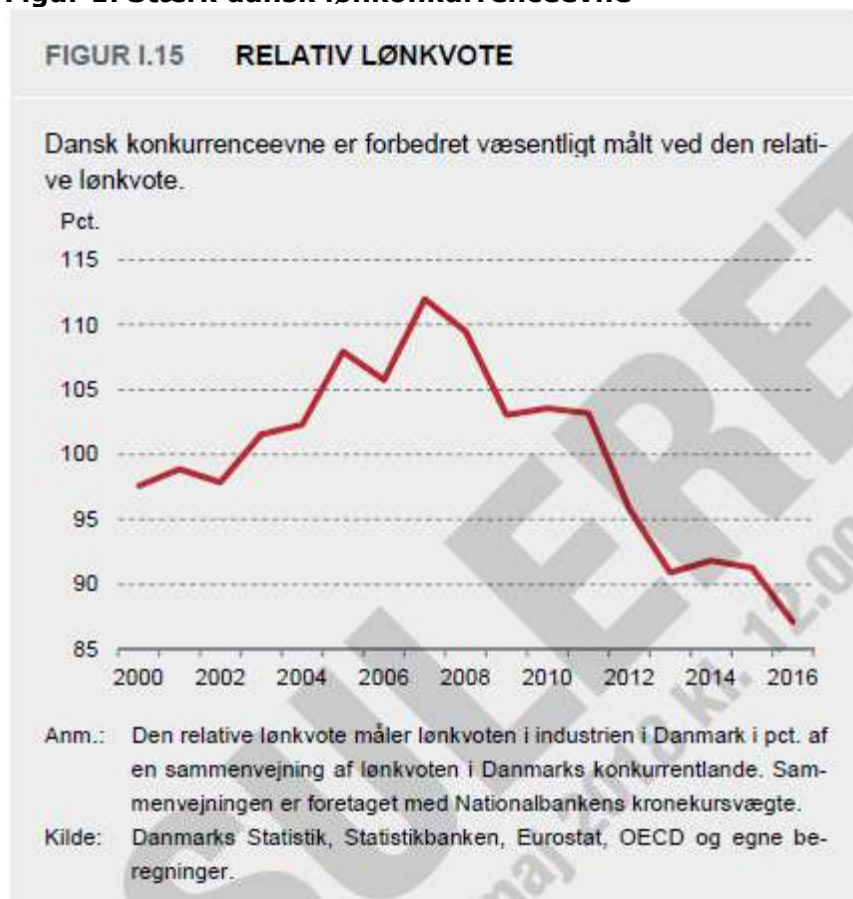
Anm.: Den strukturelle saldo er beregnet efter budgetlovens metode.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

Kilde: Dansk Økonomi, forår 2018 (Klausuleret udgave)

Beskæftigelsesstigningen understøttes af den forventede stigning i arbejdsudbuddet, bl.a. som følge af tilbagetrækningsreformer. Det forventes dog, at den faktiske beskæftigelse vil komme til at overstige det strukturelle niveau, hvilket vil resultere i højere lønstigningstakter. DØRS vurderer, at virksomhedernes lønkonkurrenceevne er så stærk, at dette umiddelbart ikke er problematisk.

Figur 1. Stærk dansk lønkonkurrenceevne



Kilde: Dansk Økonomi, forår 2018 (Klausuleret udgave)

Dette understøttes også af, at de væsentligste samhandelslande for danske virksomheder – ligesom dansk økonomi – er inde i et solidt opsving med faldende arbejdsløshed. Det styrker alt andet lige danske virksomheders afsætningsmuligheder.

Prognosen indebærer, at DØRS frem mod 2020 forventer, at der kommer yderligere 70.000 i arbejde. Heraf tilskrives mellem 10.000 og 15.000 en faldende arbejdsløshed, mens den resterende del tilskrives et stigende arbejdsudbud. En del af reserven vurderes at være blandt dimittenderne fra de videregående uddannelser.

Akademikerne er enig i, at dansk økonomi er i bedring, og at beskæftigelsen vil stige i de kommende år. Aktuelt ser **Akademikerne** ikke

generel mangel på arbejdskraft, men der kan være mangel på specialister, navnlig højt uddannede specialister i videnstunge erhverv.

Akademikerne er enig i, at der bør ses nærmere på hvordan nyuddannede kan komme hurtigere i beskæftigelse. Der er en række strukturelle forhold, der fremmer, og andre, som hæmmer dimittendernes vej i job. Det er en måde til at løfte beskæftigelsen på såvel kort som langt sigt.

Bedringen på arbejdsmarkedet indebærer, som nævnt, at det forventes, at lønudviklingen tager til. Gennem perioden ventes lønningerne samlet at stige med ca. 8,8 pct., og fra 2019 og fremefter forventes en lønudvikling på 3 pct. eller mere om året.

Akademikerne er enig i, at den private lønudvikling tager til gennem prognoseperioden. Det er normalt, når man er på vej ud af en lavkonjunktur, og ind i en normal konjunktur eller højkonjunktur. De forventede lønstigninger er ikke så høje, at de vil udfordre danske virksomheders lønkonkurrenceevne, som er stærk, hvilket også DØRS illustrerer i deres rapport.

Samtidig understreger rapportens forventninger til lønstigningerne i økonomien, at der er indgået ansvarlige offentlige overenskomstaftaler ved OK18. Disse overenskomstaftaler forventes at føre til en samlet offentlig lønudvikling på ca. 8,1 pct. Det er under DØRS forventninger på en samlet lønudvikling i prognoseperioden på 8,8 pct.

DØRS ser overordnet to risici for dansk økonomi. For det første, at arbejdsudbudsstigningen ikke bliver helt så stor som ventet, hvilket vil kunne føre til et yderligere pres på det danske arbejdsmarked. For det andet den aktuelle risiko for handelskrig mellem USA og Kina, hvilket kan have stor betydning for udviklingen i verdensøkonomien.

De offentlige finanser vurderes til at være sunde, og det offentlige underskud vil afvikles i de kommende år. Endvidere leves op til budgetlovens strukturelle underskudskrav på ½ pct. af BNP.

DØRS mener, at den milde kontraktive finanspolitik, der aktuelt føres (hvor finanspolitikken mindsker BNP-væksten med 0,2 pct.), passer til konjunktursituationen, og er i tråd med budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP.

Akademikerne er enig i, at nu er der udsigt til, at vi er ude af krisen. Sunde offentlige finanser ruster dansk økonomi til bedre at kunne håndtere en situation, hvor den økonomiske udvikling svigter.

Budgetloven skal have et servicetjek

I rapporten evalueres budgetloven overfladisk, og der anbefales en mere tilbunds gående vurdering af de samfundsmæssige omkostninger og gevinster ved forskellige aspekter af budgetloven. Umiddelbart ser det ud til, at styringsmæssige instrumenter i budgetloven virker (gennem udgiftslofter i stat, kommune og regioner, vedtaget hvert år af Folketinget),

da budgetterne for de offentlige serviceudgifter er blevet overholdt siden indførelsen i 2014. Men det er ikke kun styring, der bør være omdrejningspunktet i et finanspolitisk rammeværk. Det skal også understøtte en effektiv offentlig sektor samt en række øvrige samfundsøkonomiske hensyn.

DØRS anbefaler, at der skal et flerårigt perspektiv ind i udgiftspolitikken. I øjeblikket fastsættes udgiftslofter for en fireårig periode, men reelt set har de kun et etårigt perspektiv, da de skal overholdes år for år. Det lægger begrænsninger på styringen af de offentlige finanser, og det ville være mere hensigtsmæssigt med en flerårig styring af de offentlige finanser.

DØRS mener ikke, at det er hensigtsmæssigt med et fast saldomål for det strukturelle underskud, som aktuelt i budgetloven er fastsat til en ½ pct. af BNP, om end Danmark inden for rammerne af Finanspagten kan vælge at ændre underskudsgrænse op til 1 pct. af BNP.

Akademikerne er enig i, at budgetloven bør ses efter i sømmene. Der bør laves en tilbundsgående analyse og evaluering af den nuværende budgetlov. Den nuværende budgetlov skeler ene og alene til, hvordan de offentlige finanser skal styres, og udgifterne holdes nede. Der skeles ikke til andre hensyn i finanspolitikken, om end der også bør ses på andre samfundsøkonomiske forhold.

Et væsentligt problem ved den styring af kommuner og regioner, som også er en del af budgetloven, er, at den siden 2010 har været for stram og har ført til et betydeligt mindreforbrug i kommunerne. Det skyldes, at de forskellige sanktioner i form af bøder og sanktion har ført til overforsigtighed ude på de enkelte institutioner. Dermed har kommuner og regioner ikke leveret den velfærd, der var aftalt med Folketinget gennem kommune- og regionsaftaler.

En reel flerårig horisont i budgetlægningen vil kunne styrke planlægningen i hele den offentlige sektor. Det kan ske ved at flytte udgifter mellem forskellige perioder, uden at blive ramt af sanktioner. Det vil isoleret set øge fleksibiliteten i udgiftsstyringen og gøre det nemmere at tilpasse sig udefra kommende forandringer, som det samfundsmæssigt vil være vigtigt at håndtere.

Endvidere bør det overvejes, hvorfor Danmark fastholder en underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP, når det er muligt at hæve grænsen til 1 pct. af BNP indenfor rammerne af Finanspagten. At hæve grænsen hertil vil mindske de finanspolitiske bindinger uden at risikere holdbarheden i de offentlige finanser nævneværdigt.

Dertil er det vigtigt, at økonomisk-politiske vurderinger af forskellige tiltag tager højde for alle aspekter og virkninger. Der bør ikke alene skeles til betydningen for de offentlige finanser. Derimod bør samfundsøkonomiske virkninger inddrages. Det gøres i høj grad på skattesiden, men langt fra i

samme grad, når det kommer til offentlige ydelser. Her vil det også være naturligt at inddrage dynamiske effekter.

Desværre har DØRS i forbindelse med udflytningen til Horsens meddelt, at arbejdet med at belyse de gunstige virkninger af offentlige ydelser neddroes. Det er beklageligt, da det alt andet lige ville kunne styrke en mere nuanceret evaluering af forskellige tiltag.

Dette er en stor omkostning ved udflytningen af DØRS Sekretariat. **Akademikerne** håber, at dette arbejde alligevel vil fortsætte i fremtiden.

Kapitel 2. Finanspolitisk holdbarhed

På baggrund af lange fremskrivninger vurderer rapporten, at finanspolitikken ikke bare er holdbar, men er overholdbar på langt sigt. Den væsentligste årsag hertil er, at efterløns- og folkepensionsalderne er blevet løftet med tilbagetrækningsaftalerne, og at hensigten er, at tilbagetrækningsalderne skal følge udviklingen i levetiden. Således forventes folkepensionsalderen at stige med 5 år frem mod 2040, jf. tabel 2.

Tabel 2. Forventede tilbagetrækningsaldrer

TABEL II.1 TILBAGETRÆKNINGSALDRER VED ANVENDELSE AF DREAM'S OG DANMARKS STATISTIKS BEFOLKNINGSFREMSKRIVNING 2018					
År	Efterlønsalder	Pensionsalder	År	Efterlønsalder	Pensionsalder
2018	62,5	65	2055	69,5	72,5
2019	63	65,5	2057	70	72,5
2020	63	66	2060	70	73
2021	63	66,5	2062	70,5	73
2022	63,5	67	2065	70,5	73,5
2023	64	67	2067	71,5 ^{a)}	73,5
2027	65	67	2070	71,5 ^{a)}	74,5 ^{a)}
2030	65	68	2072	72	74,5 ^{a)}
2032	66	68	2075	72	75
2035	66	69	2077	72,5	75
2037	67	69	2080	72,5	75,5
2040	67	70	2082	73 ^{a)}	75,5
2042	68	70	2085	73	76 ^{a)}
2045	68	71	2092	73,5	76
2047	69	71	2095	73,5	76,5
2050	69	72	2097	74	76,5
2052	69,5	72	2100	74	77

a) For disse tal er der tale om en ændring i forhold til fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2017* (konkret en stigning på ½ år).

Anm.: Tabellen viser alle år indtil 2100, hvor der ifølge fremskrivningen sker ændringer i enten efterløns- eller folkepensionsalderen.

Kilde: DREAM.

Kilde: Dansk Økonomi, forår 2018 (Klausuleret udgave)

Det indebærer, at arbejdsstyrken øges fremadrettet, og at en stigende andel af befolkningen vil være i arbejde (fra ca. 50 pct. i dag til ca. 53 pct. fra 2040 og frem.)

En overholdbar finanspolitik indebærer også, at de nuværende slutmål – mellemfristede 2025-mål – ikke er begrundet i at sikre langsigtet holdbarhed i de offentlige finanser, men derimod afspejler et ønske om et råderum til økonomisk-politiske initiativer.

Dette råderum kan anvendes på mange forskellige måder indenfor rammerne af en holdbar finanspolitik.

I rapporten påpeger DØRS, at i deres fremskrivninger er finanspolitikken ikke bare overholdbar – som også er billedet i regeringens fremskrivning Konvergensprogram 2018 (KP18) – men at der ikke er nogen såkaldt hængekøjeudfordring, hvilket fortsat er en udfordring i regeringens fremskrivning fra Konvergensprogram 2018 (KP18).

Rapporten anviser også, at der er flere veje at sikre en holdbar finanspolitik samtidig med, at hængekøjeudfordringen løses. Fx gennem en fremrykning af pensionsbeskatningen.

Akademikerne er enig i, at finanspolitikken er holdbar. Aktuelt er de offentlige finanser sunde, og de er holdbare så langt øjet rækker. Akademikerne er mere skeptiske overfor at fremrykke beskatningen af pensionsopsparing, da det kan have stor betydning for lysten og det potentielle afkast ved pensionsopsparing.

Akademikerne finder det interessant, at DØRS mener, at der er et tydeligt råderum i deres opgørelse, og opfordrer til at overveje, hvordan midlerne skal anvendes. Fra Akademikernes side vil vi opfordre til at investere i fremtiden, herunder eksempelvis forskning, uddannelse og erhvervsfremme. Men også ved at sikre bedre vilkår for seniorer på arbejdsmarkedet, da de meget høje pensionsaldre vil blive en udfordring om ikke så mange år. Det kan blandt andet være adgang til løbende kompetenceudvikling, så kompetencerne matcher de skiftende krav på arbejdsmarkedet.

Kapitel 3. Uddannelsesstøtte på videregående uddannelser

Dette kapitel har til formål at belyse, hvordan unges tilbøjelighed til at påbegynde og afslutte en uddannelse påvirkes af omlægninger af uddannelsesstøtten.

Kikkerten for det blinde øje i forhold til social mobilitet

Ifølge DØRS er der en række grunde til, at staten giver uddannelsesstøtte til studerende. For det første vil befolkningen uddanne sig for lidt i fravær af uddannelsesstøtte. Det skal ses i lyset af, at det samfundsøkonomiske afkast overstiger det privatøkonomiske afkast. Det kan både skyldes forvridende skatter, men også såkaldte markedsfejl, som fx manglende information og kreditbegrænsninger, der vanskeliggør ellers rentable

uddannelsesinvesteringer. Derudover kan markedet have vanskeligt ved at honorere alle de gunstige virkninger, der vil være ved øget uddannelse.

Rapporten peger også på, at et formål med uddannelsesstøtte er at sikre, at unges mulighed for at gennemføre en uddannelse alene baseres på evner og præferencer og ikke på andre forhold som fx deres socioøkonomiske baggrund. Dermed sikres lige muligheder for alle samfundslag, hvorved samfundets samlede talentmasse bedre kan udnyttes. Men DØRS peger også på, at en lige indkomstfordeling ikke i sig selv kan begrunde uddannelsesstøtte på videregående uddannelser.

Akademikerne finder, at uddannelsesstøtte er afgørende både for at sikre, at alle samfundslag får adgang til uddannelsessystemet og dermed får lige muligheder, og i forhold til at udnytte samfundets samlede talentmasse.

Akademikerne finder det endvidere vigtigt at holde for øje, at en forringelse af SU'en vil risikere at have størst negativ effekt regionalt i forhold til social uddannelsesmobilitet. En analyse fra Akademikerne fra 2017 på baggrund af registerdata viser således, at andelen af kandidatstuderende fra ikke-boglige uddannelsesbaggrunde er højest på de to regionale universiteter, Syddansk Universitet og Aalborg Universitet, samt de regionale universitetsudbudssteder i Slagelse, Herning, Esbjerg og Kolding.

Akademikerne mener, at øget uddannelse ikke bare er med til at sikre et mere produktivt og mere velstående samfund, men også er med til at skabe mere lighed. Derfor undrer **Akademikerne** sig over DØRS konklusion om, at sociale aspekter ikke spiller en væsentlig rolle.

DØRS: Omlæg stipendierne til lån på kandidatuddannelserne

Rapportens centrale politikanbefaling er at omlægge stipendierne på kandidatuddannelserne til lån.

DØRS' argumentation herfor er for det første, at uddannelsesstøtten er for høj. For det andet, at lån i stedet for stipendie ikke vil influere på den enkeltes overvejelse om at fortsætte på kandidatuddannelsen efter deres bachelorgrad. Endvidere mener DØRS, at stipendier ikke kan begrundes ud fra fordelingsmæssige synspunkter. Tværtom fremføres, at stipendier, navnlig på kandidatuddannelserne, fortrinsvis kommer de bedrestillede til gunst.

I rapporten anerkendes dog, at unge fra hjem, hvor der er mindre tradition for uddannelse, kan være mere tilbageholdende med at stifte gæld med uddannelse for øje, om end DØRS ikke mener, dette er relevant ved en omlægning af uddannelsesstøtten til lån på kandidatuddannelserne.

Akademikerne er dybt bekymret for, at DØRS underspiller betydningen af social uddannelsesmobilitet, som i vores optik er et af de mest centrale argumenter for stipendier. DØRS synes at have sat kikkerten for det blinde øje i forhold til social mobilitet.

Akademikerne er grundlæggende uenig i anbefalingen om at omlægge stipendierne på kandidatuddannelsen til lån af flere årsager. Først og fremmest er vi uenige i, at lån ikke har en social slagside og dermed vil hæmme den sociale uddannelsesmobilitet. Det understreges blandt andet af erfaringerne fra Norge, hvor gennemførelsesprocenten på de norske videregående uddannelser er faldet siden studiestøttereformen i 2002. Reformen betød, at studerende skal optage lån for at kunne konvertere op til 40 pct. af lånet til stipendie. Det viser sig endvidere, at norske unge fra lavere sociale baggrunde i højere grad tager uddannelse på deltid for at undgå at optage lån, og at det netop er på disse deltidsuddannelser, at frafaldet er højt.

Akademikerne skal samtidig gøre DØRS opmærksom på, at den norske Produktivitetskommission i rapporten "Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi", i 2016 understreger, at den lave gennemførelse på de norske videregående uddannelser er et problem i forhold til at realisere visionen om Norge som videnssamfund. Ligeledes påpegede man i rapporten, at andelen af højtuddannede i Norge er for lavt sammenlignet med andre relevante OECD-lande.

Ligeledes vil **Akademikerne** gerne rette DØRS' opmærksomhed på et tysk forskningsstudie fra 2015 (A. Kroth), der viser, at introduktion af moderat brugerbetaling på videregående uddannelser i tyske delstater i perioden 2005 – 2008 havde en negativ effekt for unge fra lav uddannelsesbaggrund. Forskningsstudiet påviser, at søgningen til videregående uddannelse fra denne gruppe unge faldt med 6 procentpoint som direkte konsekvens af indførelsen af moderat brugerbetaling.

Dertil kommer, at DØRS' egne analyser peger på, at det i højere grad er børn af vellønnede fædre, som optager studielån, mens børn fra hjem, hvor der er mindre tradition for uddannelse, er mere tilbageholdende med at stifte gæld med uddannelse for øje.

Det er endvidere **Akademikernes** vurdering, at lån i stedet for stipendie vil have betydning for, hvorvidt bachelorstuderende vælger at færdiggøre deres universitetsuddannelse på kandidatniveau. Holdbarheden i DØRS' antagelse om, at bachelorstuderende i højere grad vil være villige til at gældsætte sig, er meget tvivlsom. Beslutningen om at søge ind på en femårig universitetsuddannelse med udsigt til at skulle optage lån på 144.000 kr. på de to sidste år af studiet bliver ikke udskudt indtil det tredje bachelorår, som DØRS forudsætter, men snarere ved indgangen til universitetsstudiet. Den enkeltes økonomiske overvejelser om udsigten til at gældsætte sig for at kunne færdiggøre sin universitetsuddannelse vil være påvirket af ens socioøkonomiske baggrund og vil skulle foretages ved studievalg og ikke først efter tre år undervejs i studiet.

Men også efter de tre bachelorår tyder det på, de studerende vil vurdere forskelligt alt efter socioøkonomisk baggrund. Tre nyere surveys blandt bachelorstuderende, foretaget af henholdsvis DM, Djøf og IDA blandt studentermedlemmer, peger således på, at den bachelorstuderendes overvejelser om at fortsætte på kandidatuddannelse rent faktisk vil være

påvirket af vedkommendes socioøkonomiske baggrund, hvis stipendierne omlægges til studielån. De tre surveys viser således uafhængigt af hinanden, at bachelorstuderende med forældre uden videregående uddannelse, i højere grad vil fravælge en kandidatuddannelse.

Akademikerne mener, at personer med videregående uddannelser i høj grad bidrager til vækst og værdiskabelse i samfundet, aflønnes derefter og deraf betaler en betydelig skat. Det er netop et af målene med at uddanne befolkningen, at øge produktiviteten og værdiskabelsen og udgør derfor ikke et problem. Fokus bør være på den sociale mobilitet, der skabes med SU-systemet - ved blandt andet at bane vejen for mønsterbrydere.

Vurderer alene SU-niveauet ud fra skatteforvridning

I rapporten fremfører DØRS, at subsidieringen af uddannelse gennem studiestøtte er for høj i Danmark. Det gøres ud fra en betragtning, der alene bygger på en sammenhæng til forvridningerne i det danske skattesystem. Her argumenteres for, at uddannelsesstøtte kan modvirke forvridningen fra høje marginalskatte (skatten af den sidst tjente kr.), som isoleret set begrænser incitamentet til at tage en uddannelse, navnlig i et progressivt skattesystem med stigende marginalskatte.

Analysen peger på, at neutralitet indebærer, at uddannelsessubsidier bør svare til marginalskatte på arbejdsindkomst, når der tages højde for kapitalindkomstbeskatning.

I rapporten sættes den optimale understøttelse til 30 pct. for de, der ikke betaler topskat, og til knap 50 pct. for de, der betaler topskat. Analysen peger på, at den nuværende subsidiering er på 60 pct. og dermed er over det optimale niveau.

Akademikerne mener, at der er tale om en meget snæversynet analyse af det optimale SU-niveau, når der i beregningerne alene skeles til forvridningen fra skattesystemet. Analysen inddrager ikke andre forhold, som eksempelvis de gunstige virkninger ved øget uddannelsesniveau i forhold til produktivitetsudviklingen og dermed samfundets vækst og velstand.

Analysen tager hellere ikke højde for betydningen af social uddannelsesmobilitet og øget lighed i samfundet.

Endvidere fremhæver DØRS selv, at der er en række omkostninger forbundet med uddannelse, der i praksis ikke direkte kan understøttes. Det er jo lige netop et delformål med SU'en, at den hjælper til med at finansiere relevante studiematerialer som bøger, pc'er osv.

Rent teknisk er beregningerne endvidere omgærdet af yderlig usikkerhed, og i beregningerne vurderes subsidieringen som led i uddannelsesvalget. Denne betragtning er formentlig mest oplagt for de, der ville fravælge uddannelse i fravær af støtten, hvorfor analysen ignorerer betydningen af den sociale mobilitet.

Ud fra denne analyse mener **Akademikerne** ikke, at man kan konkludere, om studiestøtten er for høj eller for lav. Der er simpelthen for mange relevante forhold, som er udeladt.

Mangelfuld sammenligning mellem de nordiske lande

DØRS sammenligner de danske SU-regler med de øvrige nordiske landes studiestøttesystemer, og man ser på betydningen af forskellige regler i forhold til de studerendes levevilkår.

Norge, Sverige og Danmark har statslån mens Finland har statsgaranterede lån, hvor renten fastsættes efter forhandling mellem låntager og pengeinstitut. I Danmark, Sverige og Finland forrentes lånene i studietiden, mens det først sker efter afslutning af studiet i Norge. Danmark har største andel stipendie og mindst andel statslån. Ved en sammenligning af stipendier nævnes dog, at i Norge og Sverige er stipendierne skattefrie, mens de i Danmark beskattes efter regler om personlig indkomst. For alle de nordiske lande er størrelsen af støtten afhængig af anden indkomst og i Norge også af formuens størrelse. Danske studerende må tjene mest, før der modregnes i SU'en.

DØRS' analyse viser, at danske studerende har marginalt mindre forbrugsmuligheder end de svenske og norske studerende, hvis man indregner stipendier, studielån og erhvervsindkomst. Det, DØRS ikke får nævnt, er, at norske og svenske studerende modtager anseelige beløb til underhold fra deres familie i forhold til danske studerende, jf. svar fra Finansministeriet på § 20 spg.nr. 259, 13. sep.2016.

Akademikerne finder, at DØRS sammenligning af de nordiske landes uddannelsesstøtte er mangelfuld, i og med den sociale uddannelsesmobilitet ikke indgår som en analyseparameter. DØRS interesserer sig tilsyneladende alene for de studerende, der har valgt at uddanne sig under de givne vilkår. **Akademikerne** finder det endvidere mangelfuldt, at man ikke har set på frafald i sammenligningen af de nordiske landes uddannelsesstøttesystemer, også i forhold til de studerendes socioøkonomiske baggrunde.

Det nævnes, at trods det, at Finland har en større lånkomponent i studiestøttesystemet end Danmark, ender finske studerende alligevel med at have mindre studiegæld end danske studerende. Det kunne have været interessant at få et kvalificeret bud på, hvordan dette kan være - og ikke blot en konstatering fra DØRS. Kan det være, fordi de finske studerende selv skal forhandle rente med pengeinstituttet, hvorfor man afholder sig fra at optage studielån i det hele taget? Kunne der også her være en særlig socialøkonomisk problematik?

Stipendier fremmer social mobilitet

DØRS skriver, at uddannelsesstøtte kan påvirke hvor mange, der vælger at søge optagelse på en videregående uddannelse, og hvorvidt de ender med at gennemføre. DØRS nævner også, at en ændring i stipendiets størrelse i særlig høj grad vil påvirke studerende fra lavindkomstfamilier. Der

refereres her til et dansk forskningsstudie (Arendt, 2013) af effekten af SU-reformen i 1988. Her blev støtten gjort uafhængig af forældreindkomst for udeboende over 18 år, ligesom stipendiet blev forøget betragteligt. Det nævnes, at 1988-reformen reducerede frafaldet i løbet af studiets 3. og 4. år med 45 pct., og at effekten var særlig tydelig for studerende fra lav socioøkonomisk baggrund.

Akademikerne finder, at forskningsstudiet af SU-reformen i 1988 er noget af den stærkeste evidens, vi har for den socioøkonomiske effekt af stipendier. Studiet viser en direkte og markant effekt ved at øge stipendiedelen - særligt for studerende fra lav socialøkonomisk baggrund. Det forhold, at der er tale om et dansk studie af en dansk SU-reform med fokus netop på social mobilitet, bør afstedkomme en større og mere central plads, end DØRS har fundet anledning til.

Der nævnes også et andet studie (Joensen, 2013b), der finder, at øget stipendie forlænger den samlede studietid for danske studerende, uden at det uddybes nærmere. **Akademikerne** efterlyser, at DØRS her forholder sig til, at den gennemsnitlige studietid er blevet nedbragt med studiefremdrifts- og SU-reformen i 2013 samt justeringen af studiefremdriftsreformen i 2015, ligesom bevillingsreformen for de videregående uddannelser også giver incitament til hurtig færdiggørelse.

Det er i det hele taget besynderligt, at DØRS ikke nævner, at det danske SU-system allerede har incitamenter rettet mod de studerende til hurtig studiestart og til hurtig studiefremdrift. Med SU-reformen i 2013 er det sjette SU-år gjort betinget af, at den studerende starter senest to år efter afsluttet adgangsgivende uddannelse, ligesom SU'en stopper, hvis den studerende bliver et halvt år forsinket i forhold til normeret studietid.

DØRS refererer til forskningsstudiet af 1988-reformen (Arendt 2013), der viser, at øget stipendie fik de studerende til at arbejde mindre. Det kan af den uvidende læses som en negativ konsekvens af 1988-reformen, at det forhold, at stipendiet blev forhøjet, fik de studerende til at have mindre erhvervsarbejde. **Akademikerne** finder det vigtigt at understrege, at det rent faktisk var et vigtigt formål med 1988-reformen at nedbringe de studerendes erhvervsarbejde således, at de i højere grad kunne koncentrere sig om deres studie, hvilket netop blev afspejlet i forbedrede gennemførelsestal.

DØRS henviser endvidere til reformen af det svenske studiestøttesystem i 2001, hvor de studerendes indkomstgrænse blev markant forhøjet, næsten fordoblet. Effekten heraf var, at studerende fra svag socioøkonomisk baggrund øgede deres erhvervsindkomst, sammenholdt med studerende fra højere socioøkonomiske familiebaggrunde (Avdic og Gartell, 2015). Og endnu mere interessant i forhold til social mobilitet i uddannelserne, viser samme studie, at reformen betød, at for studerende fra lavere uddannelsesbaggrund faldt studie hastigheden med 10 pct. i forhold til andre studerende.

Forskningsstudiet af den svenske studiestøttereform i 2001 peger i **Akademikernes** optik på, at unge fra lavere socioøkonomiske baggrunde i højere grad vil arbejde ved siden af studiet for at undgå at gældsætte sig i forhold til deres medstuderende. Derfor finder **Akademikerne** det også her vigtigt at have blik for de socioøkonomiske effekter ved ændringer i studiestøtten, ikke kun på optaget til uddannelse, men også gennemførelsen.

Svagt empirisk vidensgrundlag for effekten af omlægning

DØRS skriver, at der ikke er så mange empiriske analyser af studielån som af stipendier, men mener alligevel at kunne udlede, at studielån øger uddannelsesoptaget med reference til data for chilenske, sydafrikanske, mexicanske og amerikanske studerendes adfærd.

Akademikerne finder det kritisabelt, at DØRS' anbefalinger om studielån er funderet på et meget svagt grundlag og med referencer til lande, der er vidt forskellige på nærmest alle tænkelige parametre i forhold til en dansk virkelighed.

Social og indtægtsmæssig mobilitet af uddannelse

DØRS anerkender, at et vigtigt formål med uddannelsesstøtte er, at unges mulighed for at gennemføre en uddannelse alene skal baseres på evner og motivation og ikke deres forældres økonomiske forhold. Analyserne viser, at når fædrene har højere indkomst, så bliver en større andel af børnene SU-modtagere. Den forskel er tydeligst for universitetsuddannelserne.

Akademikerne finder, at det forhold, at knap 50 pct. af unge med fædre i de laveste indkomstgrupper modtager SU, vidner om, at SU rent faktisk har vist en overbevisende effekt i forhold til at få unge fra lave indkomstgrupper til at uddanne sig. Det nævnes eksempelvis til sammenligning senere i kapitlet, at kun 15 pct. blandt laveste indkomstgruppe i England tager en videregående uddannelse. Det vil her være nyttigt, i lighed med andre dele af rapporten, at DØRS lavede en sammenligning mellem Danmark og de øvrige nordiske lande.

DØRS foreslår endvidere, at man kunne differentiere adgangen til SU efter forældrenes indkomstniveau.

Akademikerne skal advare mod, at lade uddannelsesstøtte til studerende, der jo er voksne mennesker og for længst flyttet hjemmefra, afhænge af deres forældres indkomst. Som tilfældet er for andre overførselsindkomster, skal også uddannelsesstøtte være uafhængig af forældres indkomst.

DØRS fremfører, at SU-modtagere ender med at have indtægter, som placerer dem i de højere indkomstgrupper.

Akademikerne er enig i, at personer med videregående uddannelser i høj grad bidrager til vækst og værdiskabelse i samfundet, aflønnes derefter og deraf betaler en betydelig skat. Det er netop et af målene med

at uddanne befolkningen, at øge produktiviteten og værdiskabelsen, og udgør derfor ikke et problem. Fokus bør i stedet være på den sociale mobilitet, der skabes ved SU-systemet, ved blandt andet at bane vejen for uddannelsesmæssige mønsterbrydere.

Studerende fra lavere indkomstbaggrunde har ikke præferencer for at låne til uddannelsesformål

Et af hovedargumenterne for at erstatte dele af SU-stipendierne med lån er, at lånetilbøjeligheden allerede er ensartet på tværs af sociale skel, opgjort ved fædrenes indkomst.

Akademikerne finder det problematisk, at der fokuseres på størrelsesordenen af lånebeløbet, men at der kun i en sætning nævnes, at det faktisk i betydelig højere grad er de velstillede børn, som benytter sig af studielån. Analysen viser netop, at studerende med forældre i de lavere indkomstgrupper er mindre tilbøjelige til at optage studielån.

Dette er i overensstemmelse med blandt andet norske undersøgelser, der viser, at unge fra lavere uddannelsesbaggrunde ikke værdi sætter uddannelse på samme vis som unge fra uddannet familiebaggrund og derfor heller ikke er villige til at optage lån for at uddanne sig.

Tvivlsomme modelberegninger

DØRS forsøger med udgangspunkt i en svensk økonomisk model at belyse en forventet virkning ved at reducere stipendiedelen med 10 pct. og samtidig forøge studielånet tilsvarende 10 pct. Modellen er søgt tilpasset til danske forhold. Der tages gentagne gange betydelige forbehold for modellens validitet i forhold til at beskrive det danske samfund.

Akademikerne finder det stærkt kritisabelt, at DØRS så vidtgående bruger en metode, som de selv gentagne gange tager betydelige forbehold overfor. Det er i særlig grad kritisabelt, at modellen anvendes til at drage håndfaste konklusioner, set i lyset af de betydelige forbehold, der tages.

DØRS konkluderer på baggrund af den svenske økonomiske model, at lidt færre vil søge optagelse på en videregående uddannelse, og at de offentlige finanser vil blive forbedret med 0,7 mia. kr. Der skelnes heller ikke her mellem forskellige effekter for unge fra forskellige socialgrupper.

Akademikerne finder, at i det omfang modellens resultater måtte afspejle virkeligheden kan en forbedring af de offentlige finanser på 0,7 mia. kr. på ingen måde stå mål med de skævvridninger, der lægges op til, i form af hæmmet social uddannelsesmobilitet.

Bilag. Prognosen i hovedtal

Side 14 af 14

TABEL I.2 HOVEDTAL FOR KONJUNKTURVURDERING

	2017	2018	2019	2020	2025 ^{a)}
	Mia. kr.	Realvækst, pct.			
Privat forbrug	1.007	2,1	2,6	2,7	2,3
Offentligt forbrug	536	1,3	0,3	0,5	1,0
Offentlige investeringer	74	1,1	1,4	0,3	1,5
Boliginvesteringer	97	5,4	4,2	2,4	1,1
Erhvervsinvesteringer	267	4,5	6,1	6,4	2,7
Lagerændringer	13	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.994	2,4	2,5	2,4	1,9
Eksport	1.184	2,9	3,7	2,6	4,0
Import	1.033	4,2	4,2	3,6	4,1
Bruttonationalprodukt	2.145	1,8	2,3	2,0	2,0
BVT i private byerhverv	1.234	1,8	3,2	2,8	2,2
		Ændring i 1.000 pers.			
Strukturel arbejdsstyrke	28	22	24	15	14
Arbejdsstyrke	45	40	19	15	10
Privat beskæftigelse	45	42	26	14	2
Offentlig beskæftigelse	0	3	0	2	6
		1.000 pers.			
Nettoledighed	91	86	79	78	87
Beskæftigelsesgap	3	27	28	28	0
		Pct.			
Forbrugerpriser	1,3	0,9	1,5	1,8	1,9
Timelønsomkostninger	2,1	2,5	3,0	3,1	3,1
Kontantpris på enfamiliehuse	4,0	3,9	2,5	2,4	2,3
Timeproduktivet i private byerhverv	1,0	-0,4	2,0	2,1	2,0
		Pct. af BNP			
Betalingsbalance		6,6	6,1	5,2	4,9
Offentlig saldo	1,0	-0,9	-0,5	-0,2	0,1

a) 2025-søjlen angiver den gennemsnitlige årlige vækst fra 2020 til 2025. For nettoledighed, beskæftigelsesgap, betalingsbalance og offentlig saldo er angivet niveauet i 2025.

Anm.: Lagerændringer angiver vækstbidraget til BNP. Beskæftigelsesgap angiver afvigelsen fra den strukturelle beskæftigelse. Forbrugerpriserne er udtrykt ved deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.