

Brugerbetaling på uddannelser, pro et contra

Det danske gratisprincip for uddannelser udfordres fra forskellig side, men fortalere for brugerbetaling har ikke nødvendigvis den samme agenda og dermed heller ikke samme model for brugerbetaling.

Dette notat gennemgår de forslag, der er fremført for indførelse af brugerbetaling på danske uddannelser samt de forskellige forslagsstillers formulerede hensigter hermed sådan som de er udtrykt i skriftlige medier og rapporter. Dernæst gennemgås modargumenterne for indførelse af brugerbetaling og afslutningsvist laves en SWOT-analyse af de forskellige modeller for brugerbetaling.

Følgende modeller for brugerbetaling er fremført i en dansk kontekst:

1. Brugerbetaling på alle videregående uddannelser.
2. Statsgaranteret lån på universiteternes bachelor- og kandidatuddannelser og som efterfølgende tilbagebetales efter evne.
3. Brugerbetaling alene på kandidatuddannelserne med følgende variationer:
 - a. Brugerbetaling med eller uden statsgaranteret lån som efterfølgende tilbagebetales.
 - b. Statsgaranteret lån som efterfølgende tilbagebetales efter evne. Evt. suppleret med en særlig stipendieordning for lavindkomstgrupper.
 - c. Statsgaranteret lån som efterfølgende tilbagebetales med skattefradrag, som finansierer afdrag og renter på lånet for de personer, der vælger at blive og arbejde i Danmark.
 - d. Brugerbetaling samt omlægning af SU til SU-lån.
 - e. Beløbsstørrelse på brugerbetaling på 7.000 – 10.000 kr. årligt, i alt 14.000 – 20.000 kr.
 - f. Beløbsstørrelse på brugerbetaling på 15.000 kr. pr. semester, i alt 60.000 kr.
 - g. Beløbsstørrelse på SU-lån på godt 125.000 kr.

Følgende hensigter og formål kan findes blandt de forskellige fortalers argumenter for indførelse af brugerbetaling:

1. Supplering af den offentlige uddannelsesfinansiering med privat finansiering af uddannelserne og dermed sikre uddannelsernes kvalitet.
2. Omfordeling mellem de begunstigede (dem der får en videregående uddannelse) og de mindre begunstigede (dem der ingen uddannelse får), idet særligt SU'en ses som en asocial overførselsindkomst.
3. Få studerende hurtigere gennem uddannelserne ved at give en større økonomisk motivation for at blive hurtig færdig og tjene penge.
4. Forbedring af uddannelserne ved at de studerende bliver kritiske kunder med klare forventninger til uddannelsernes kvalitet.
5. Lette presset fra EU-gratister i takt med, at der indføres brugerbetaling i EU-landene.
6. Beskytte velfærdssystemet mod, at højtuddannede danskere får en offentlig finansieret uddannelse og efterfølgende flytter til udlandet for at arbejde.

Forslag til modeller for brugerbetaling

OECD foreslog i 2003 og senest i marts 2010, at der gradvist indføres brugerbetaling på de danske videregående uddannelser. Modellen er, at de studerende kan betale studieafgiften med et studielån, som kun betales tilbage, hvis den studerende efterfølgende får en indkomst der er høj nok. Der nævnes ikke en beløbsstørrelse på studiegebyr eller på indkomst.

Hensigt: At forbedre finansieringen og dermed kvaliteten af det danske uddannelsessystem. Ligeledes er hensigten at motivere de studerende til at blive hurtigere færdige med deres uddannelse for at komme ud og tjene penge og dermed hurtigere kunne bidrage som skatteydere til statskassen.

Det Økonomiske Råd foreslog i 2003 og igen i 2007, at der indføres undervisningsgebyr på kandidatuddannelserne. Undervisningsgebyret finansieres af et statsgaranteret lån, som tilbagebetales efter endt uddannelse. Alle færdiguddannede på kandidatniveau får et nedslag i skatten, der modsvarer renter og afdrag på undervisningsgebyret. For kandidatuddannede, som udvander, betyder forslaget, at de selv finansierer undervisningsgebyret.

Hensigt: Forslaget er begrundet med, at det skal gøre finansieringen af velfærdssystemet mindre følsom overfor brain drain.

Velfærdskommissionen foreslog i 2005, at der indføres brugerbetaling på kandidatuddannelserne samt at SU'en omlægges til lån for kandidatstuderende. Brugerbetalingen foreslås at udgøre 60.000 kr. for kandidatuddannelsens fire semestre. Lånet til SU beløber sig til godt 125.000 kr. altså en samlet udgift på godt 185.000 kr. Færdiguddannede kandidater, der bliver og arbejder i Danmark får nedslag i skatten, der finansierer afdrag og renter på lånene til brugerbetalingen og SU-lånet. Højtuddannede der flytter til udlandet får intet fradrag.

Hensigt: Forslaget har til hensigt at dæmme op højtuddannedes lyst til at flytte til udlandet og arbejde (brain drain).

Rektor Lauritz Holm-Nielsen (AU) har foreslået et lånefinansieret studiegebyr på universitetsuddannelserne – evt. kun på kandidatuddannelserne - som efterfølgende betales tilbage efter evne evt. suppleret med en stipendieordning for studerende fra lav-indkomstgrupper. Den årlige brugerbetaling foreslås at ligge på 7.000 – 10.000 kr.

Hensigt: At skaffe ekstra uddannelsesindtægter til universiteterne og dermed sikre kvaliteten af uddannelserne. Ligeledes at dæmme op for EU-gratister der forventes at søge mod de danske universiteter i takt med, at der indføres brugerbetaling i de europæiske lande.

Professor, tidligere overvismand og formand for Velfærdskommissionen Torben M. Andersen (AU) har foreslået en låne-model på kandidatdelen som enten afdrages på normal vis eller ved at afdraget modsvarer af et fradrag i skatten. Den årlige brugerbetaling foreslås at ligge på 7.000 – 10.000 kr. Ligeledes foreslås SU'en omlagt til SU-lån, hvilket for kandidatdelen beløber sig til godt 125.000 kr. I alt en samlet udgift på 139.000 – 145.000 kr.

Hensigt: Skattefradrag skal skabe økonomisk incitament til at blive i Danmark efter endt kandidatuddannelse. Ligeledes har forslaget til hensigt at skabe en mere retfærdig omfordeling (nuværende system i talesættes som en "omvendt Robin Hood", dvs. at fællesskabet betaler til en gruppe, der på længere sigt vil blive bedre øko-

nomisk stillet end de fleste andre). Endvidere skal brugerbetaling bidrage til bedre finansiering på uddannelserne og endelig skal brugerbetaling bevirke, at de studerende bliver kritiske kunder, hvilket vil virke befordrende på såvel studietid som kvaliteten af uddannelserne.

Professor og tidligere vismand Nina Smith (AU) har foreslået indførelse af brugerbetaling på universitetsuddannelserne, med mulighed for de studerende til at tage et statsgaranteret lån.

Hensigt: At løse problemet med underfinansiering og dermed sikre uddannelsernes kvalitet.

Modargumenter for indførelse af brugerbetaling

Private midler substituerer offentlige midler

Ved brugerbetaling viser erfaring fra såvel udland som Danmark, at de private midler substituerer de offentlige midler, således at der på sigt ikke bliver tale om en mertilførsel af midler. Erfaring fra blandt andet Australien viser, at de offentlige midler er blevet substitueret af private midler efter, at der i 1995 blev indført brugerbetaling på uddannelserne.

Samme erfaring er gjort herhjemme. I 1990 blev der indført brugerbetaling på HD-uddannelserne. Den politisk formulerede intention var, at den private og offentlige finansiering skulle have en fordelingsnøgle på 20 / 80. Trods de politiske intentioner ligger fordelingsnøglen i dag på 81 / 19. Tal fra CBS viser at 94 pct. af HD'erne er arbejdsgiverbetalte. Fortales argument om, at brugerbetaling letter presset på underfinansieringen af universitetsuddannelserne vil med stor sandsynlighed kun gælde på den korte bane.

Brugerbetaling er efterspørgselshæmmende

En indførelse af brugerbetaling på uddannelse vil i sig selv have en efterspørgselshæmmende effekt og vil dermed virke kontraproduktivt i forhold til at nå målsætningen om, at 50 pct. af en ungdomsårgang skal have en videregående uddannelse. Hvor stor denne effekt vil være afhænger af beløbsstørrelsen af den private finansieringsandel samt af hvilke (videregående) uddannelsessektorer, der vil være omfattet af brugerbetaling. Under alle omstændigheder vil den positive sammenhæng mellem uddannelsesniveau, konkurrenceevne, velstand og vækst blive påvirket i negativ retning af indførelse af brugerbetaling.

Den negative sociale arv bliver sværere at bryde

Indførelse af brugerbetaling risikerer at medføre et lavere uddannelsesniveau, fordi særligt personer fra familier uden uddannelses-tradition vil afholde sig fra at gældsætte sig for at få en uddannelse. Samtidig er det interessant, at OECD i "Education at a Glance 2009" anerkender, at der i visse tilfælde kan være barrierer forbundet med brugerbetaling på videregående uddannelser. Særligt i de tilfælde, hvor lån afholder unge fra mindre velstillede familier fra at starte på en uddannelse, fordi det vil kræve, at personen stifter gæld. Samme aversion mod at gældsætte sig for at kunne uddanne sig, finder man ikke hos unge med en velstillet eller veluddannet familiebaggrund. Med andre ord kan brugerbetaling på uddannelse risikere at ramme socialt skævt og gøre det endnu sværere at bryde den negative sociale arv.

Forskning i social mobilitet fra SFI, viser, at den sociale arv over tid er blevet mindre i Danmark og at opbygningen af velfærdsstaten er en afgørende årsag hertil. Ligeledes, at den sociale arv omfangsmæssigt er mindre i Danmark end i mange andre lande. Forskningen viser endvidere, at den sociale arv ikke er så aftagende for yngre årgange som for ældre og at en forklaring herpå er, at vi sandsynligvis

har reduceret den sociale arv så meget som det er muligt med de økonomiske omfordelinger, der ligger i velfærdsstatsmodellen.

Gratisprincippet for uddannelse har således haft en enorm positiv effekt på reduktionen af den sociale arv. Men en yderligere indsats vil udover en fastholdelse af gratisprincippet også kræve en indsats rettet mod den del af den sociale arv, der kan forklares ud fra en persons kulturelle ressourcer såsom forældrenes uddannelse og familiens kendskab til uddannelsessystemet.

Dugfriske tal fra AC og Rambølls's undersøgelse af overgangen fra studium til første job ("Det frie valg eller det frie fald?", maj 2010), viser, at 68,8 pct. af de 3051 adspurgte kandidatstuderende og dimittender kommer fra en ikke-akademisk familiebaggrund.

Dominoeffekt til andre videregående uddannelser

Brugerbetaling alene på kandidatdelen vil givet skabe en ny uddannelsesefterspørgsel på de gratis videregående uddannelser uden for universitetssektoren – typisk uddannelser, der er rettet mod den offentlige sektor. En universitetsuddannelse er en femårig uddannelse, hvilket betyder, at uddannelsessøgende skal foretage en vurdering af, hvorvidt de ønsker at tage en uddannelse med brugerbetaling på de sidste to år. Denne beslutning træffes ved studievalg og ikke først efter tre års studietid på universitetet. Spørgsmålet er, om ikke en sådan studentertrafik på sigt vil skabe pres for også at indføre brugerbetaling på de videregående uddannelser under Kulturministeriet og Undervisningsministeriet?

Opdeling i A og B universiteter samt A og B studerende

Brugerbetaling vil bevirke, at de studerende bliver til kritiske kunder, der har en forventning om at få værdi for deres betaling: Et eksamensbevis og et godt lønnet job. Erfaring fra udlandet viser således, at universiteter i A-ligaen beskytter deres brand ved kun at optage de studerende, der med stor sandsynlighed rent faktisk kan gennemføre uddannelsen.

Med brugerbetaling får uddannelsens beskæftigelsestal (employability) og lønningsniveau ligeledes betydning for den uddannelsessøgendes uddannelsesvalg. Dette betyder, at universiteterne i A-ligaen vil være meget opmærksomme på, kun at optage ideal-studerende, der ikke vil risikere at påvirke beskæftigelses- og lønstatistikkerne i negativ retning. Effekten er selvforstærkende og en meget tydelig opdeling i A og B universiteter, og følgelig A og B kandidater. Hermed risikerer vi at skabe et klasseopdelt samfund efter angelsaksisk model, hvor den sociale baggrund har afgørende betydning for et menneskes livsforløb.

Offentlige uddannelsesinvesteringer med højt samfundsafkast

Analyse fra AE viser, at offentlige investeringer i videregående uddannelse, og i kandidatuddannelser i særdeleshed, giver et højt afkast og dermed er en særdeles god og tilmed sikker investering for samfundet. Den direkte effekt på statens finanser er i gennemsnit på 9,0 mio. kr. over livet for hver dansker med en universitetsuddannelse i form af skatteindbetalinger modregnet uddannelsesomkostninger og overførelser. Derudover er der en indirekte effekt gennem øget produktivitet på gennemsnitlig 22,5 mio. kr. for en universitetsuddannet hen over livet.

AE's analyse viser jo højere uddannelse, jo bedre afkast for samfundets investering. Ligeledes viser analysen, at der er stor forskel på, hvor meget de forskellige uddannelsesgrupper bidrager til de offentlige finanser. Hvor nettobidraget for en universitetsuddannet hen over livet som sagt er på 9,0 mio. kr., er det tilsvarende bidrag fra en person med en MVU-uddannelse på 3,9 mio. kr., en KVU-uddannet bidrager med 3,2 mio. kr. en faglært bidrager med 2,5 mio. kr., mens en ufaglært bidrager med 0,1 mio. kr. Den store forskel i nettobidrag skal primært findes i, at

skatteindbetalingerne typisk er stigende med uddannelsesniveaue, mens udgifter-
ne til overførselsindkomst tilsvarende er faldende.

SWOT¹ på brugerbetaling i en dansk kontekst

Styrke Vil gøre det klart for den studerende, at uddannelse rent faktisk koster. Studerende bliver mere kritiske i deres forventninger til uddannelsernes kvalitet.	Svagthed Erfaring fra udland og indland, bl.a. HD-uddannelsen, viser, at statens finansieringsandel udhules ved indførelse af brugerbetaling, dvs. at der på lidt længere sigt ikke sker en mertilførsel af midler. Tal fra OECD's "Education at a Glance" viser at brugerbetaling på uddannelse ikke nødvendigvis forbedrer sandsynligheden for at gennemføre, sådan som man hidtil har argumenteret for. OECD har måttet forholde sig til, at gennemførelsesraten fx er højere i Danmark end i en række af de OECD-lande, hvor de studerende selv betaler for deres uddannelse. Langt de fleste højtuddannede danskere, der tager til udlandet for at arbejde, kommer tilbage efter få år – internationale erfaringer rigere, til gavn for dansk erhvervsliv. Velfærdskommissionen erkendte da også, at Danmarks fremtidige velstand afhænger af denne åbenhed til omverdenen. Et andet spørgsmål er, hvorledes inddrivelsen af betalingen hos udenlandsdanskere skal foregå? Det er vanskeligt at overskue de administrative og praktiske problemer, der vil opstå i kølvandet på at skulle finde frem til danskere, der har opholdt sig "for mange år" i udlandet.
Mulighed På kort sigt et ekstra finansieringsbidrag til uddannelserne.	Trussel Efterspørgselshæmmende og dermed kontraproduktivt i forhold til 50 pct. målsætningen. Samfundets uddannelsesniveau med afledt konsekvens for konkurrenceevne, produktivitet og samfundsafkast bliver

¹ SWOT er en forkortelse af de engelske ord Strength, Weakness, Opportunity og Threat. En SWOT analyse bruges til at danne et grundlag for vurdering af interne styrker og svagheder, udefrakommende muligheder og trusler ved en given strategi eller tiltag.

	<p>påvirket i negativt.</p> <p>Sværere at bryde den negative sociale arv, grundet aversion for unge fra uddannelsesfremmede familiebaggrunde for at skulle gældsætte sig i forbindelse med uddannelse.</p> <p>Dominoeffekt til andre dele af uddannelsessystemet grundet ændret studievalgsmønstre.</p> <p>Risiko for skabelse af et nyt klasseopdelt samfund, idet brugerbetaling skaber risiko for opdeling af universiteterne i A og B institutioner, hvor A universiteterne "skummer fløden" blandt ideal-studerende og efterlader resten til B universiteterne. Dermed vil der også opstå A og B eksamensbeviser og dermed A og B kandidater.</p> <p>Der vil være personer, der efter en år-række i udlandet uforvarende bliver gældsflygtninge, og som dermed får vanskeligt ved at flytte tilbage til Danmark og bruge deres internationalt erhvervede kvalifikationer.</p>
--	--