

Perspektiver på regeringens foreslåede SU-reform

Foranlediget af Folketingets Uddannelses- og Forskningsudvalg har Tænk tanken DEA udarbejdet nærværende notat med henblik på at opsummere perspektiver på regeringens foreslåede SU-reform. Notatet behandler både det eksisterende evidensgrundlag om sammenhængen mellem uddannelsesstøtte og social mobilitet samt DEAs policy-anbefalinger på området.

Hvorfor overveje en SU-reform?

DEA finder, at de nuværende besparelser på uddannelse og forskning nødvendiggør en omfordeling af midler fra SU til uddannelse ud fra præmissen om, at man fra politisk side ikke har valgt at tilføre sektoren flere midler og at der heller ikke udsigt til dette i de kommende år. Det overordnede formål med en SU-reform er således at skabe et bæredygtigt fundament for et uddannelsessystem kendetegnet af høj kvalitet og chancelighed for flest mulig personer uanset socio-økonomisk baggrund. Dette skal dels ses i lyset af, at udgifterne til SU-stipendier har samme størrelse som udgifterne til videregående uddannelse – dels ses i lyset af, at der ikke foreligger klar evidens for, at der er direkte positiv sammenhæng mellem størrelsen af SU og graden af social mobilitet i uddannelsessystemet.

I perioden 2006-2016 er udgifterne til SU-stipendier steget fra 8.761 mio. kr. til 15.168 mio. kr.¹, mens udgifterne til de videregående uddannelser i samme periode er steget fra kr. 8.701 til kr. 15.180². Der er mange årsager til den kraftige stigning i udgifterne til SU-stipendier, herunder bl.a. øget optag på de videregående uddannelser. Isoleret set er det en glædelig nyhed i det omfang, at meroptaget bidrager til værdiskabelse i det danske samfund. I en tid med tilbageholdenhed i de offentlige udgifter er det dog vigtigt at stille spørgsmål ved, om forholdet mellem udgifter til SU-stipendier og udgifter til uddannelsesfinansiering er passende.

Der bør ikke herske nogen tvivl om, at skattefinansieret uddannelse og SU-stipendier er med til at reducere den økonomiske risiko, der er forbundet med at tage en uddannelse. Skattefinansieret uddannelse og SU-stipendier bidrager til, at de studerende kan opretholde et tilstrækkeligt levegrundlag. Det er med til at tilskynde optag på de videregående uddannelser, særligt blandt unge fra kortuddannede eller mindre bemidlede hjem. På trods af, at vi Danmark har det studiestøttesystem i verden, der giver de studerende flest penge mellem hænderne i form af stipendier, så er vi ikke det land i verden, der har den højeste sociale mobilitet i uddannelsessystemet. Det understreger, at der er andre faktorer end økonomi, der har betydning for social mobilitet og valg af uddannelse. I blandt disse faktorer er der indikationer af, at kultur spiller en væsentlig rolle.

¹ Kilde: Finanslov 2016 §19.81 omregnet til faste priser.

² Kilde: Finanslov 2016 (§19.22, §19.25, §19.26, §19.27 og §19.28) og Finanslov 2006 (§19.22, §19.25 og §19.26, §20.61, §20.62, §20.68 og §20.69) omregnet til faste priser.

Selv når vi ser på de øvrige nordiske lande, der både samfundsmæssigt og kulturelt minder mest om Danmark, så finder vi, at der ikke er overbevisende belæg for at sige, at vi i Danmark har relativ høj social mobilitet. Det er fx i Danmark tre gange så sandsynligt at en person med akademikerforældre bliver optaget på en videregående uddannelse, som det er, at en person med forældre uden en videregående uddannelse bliver det. I Norge, Sverige og Finland er sandsynligheden henholdsvis 2, 2,3 og 1,4 gange så stor³. Det er den samlede effekt af disse to observationer, der er bevæggrunden for, at der i DEAs optik bør flyttes midler fra SU-stipendier til uddannelse.

DEAs anbefalinger på SU-området

På baggrund af ovennævnte anbefaler DEA nedenstående policy-tiltag på SU-området. Forslagene bundet i et ønske om at fremme adfærdsmæssige ændringer hos de studerende gennem tilskyndelser og i et ønske om at frigøre midler til brug for udvikling af kvalitet og chancelighed i uddannelsessystemet.

1. *SU-stipendium kun til uddannelsens normerede længde*

Begrænsning af SU-stipendium til uddannelsernes normerede længde vil give de studerende en øget tilskyndelse til at færdiggøre deres studier rettidigt, mens provenuet kan investeres i øgede bevillinger til institutionerne eller andre steder i uddannelsessystemet. Hvis tiltaget medfører betydeligt hurtigere gennemførelse, kan fremdriftsreformen på sigt lempes.

2. *SU-stipendium på kandidatuddannelser omlægges til lån*

Der er både et betydeligt samfunds- og privatøkonomisk afkast ved, at de studerende tager en kandidatuddannelse. Ved optaget på en kandidatuddannelse har de studerende bedre indsigt i deres fremtidige beskæftigelsesmuligheder, end de fx har ved optag på en bacheloruddannelse. Det er derfor rimeligt, at en større del af udgifterne til at opretholde den studerendes levestandard finansieres af den studerende selv. Dette forslag kan også føre til, at de studerende i højere grad foretager deres valg af kandidatuddannelse på baggrund af beskæftigelsesmuligheder (evt. efter de har oparbejdet erfaring på arbejdsmarkedet).

3. *Investér provenuet i uddannelsessystemet*

Investering i uddannelse er et centralt element i at ruste Danmark til den globale konkurrence. Med de seneste års politiske prioriteringer er det dog næppe sandsynligt, at uddannelsesområdet i rum tid bliver tilført flere ressourcer. For at kunne udvikle uddannelser af stadig højere kvalitet bør provenuet fra en SU-reform derfor blive i uddannelsessystemet, enten som øgede taxametersatser eller som målrettede investeringer, der kan øge den sociale mobilitet og dermed chanceligheden i de videregående uddannelser.

Begrænset evidens om sammenhæng mellem studiestøtte og social mobilitet

Der er begrænset forskningsbaseret viden om sammenhængen mellem studiestøtte og social mobilitet i en dansk kontekst. Der er i særdeleshed et fravær af både danske og internationale studier, der ser på konsekvenserne af lavere stipendier og udvidet låneramme, hvilket regeringens forslag til en SU-reform omfatter.

³ OECD, "Education at a Glance 2014", 2014.

Den evidens, der dog eksisterer på området, er opsummeret af et forskerpanel nedsat af Dansk Magisterforening⁴. Forskerpanelet konkluderer, at det må anses for værende sandsynligt, at lavere SU-stipendier kan føre til lavere optag, særligt blandt unge fra kortuddannede og mindre velstående hjem – om end der må dog forventes små effekter. Forskerpanelet konkluderer også, at økonomi kun er én blandt flere faktorer, der påvirker unges studievalg og gennemførelse, og at økonomi ikke nødvendigvis er den vigtigste af disse faktorer. Blandt faktorer, der påvirker studievalg, nævnes også, at er der fx "nogle uddannelser, som er prestigefyldte og dermed efterspurgte, fordi det kræver et højt gennemsnit, samt at nogle uddannelser leder til det liv, den unge kan se sig selv i"⁵. For gennemførelse nævnes faktorer som den studerendes "faglige niveau, studievaner, sense of belonging, studiestøttemuligheder, etc."⁶.

I SU-debatten har sammenligninger mellem gennemførelsesrater i Danmark og Norge baseret på opgørelse i OECD's årlige publikation, "Education at a Glance", spillet en central rolle. Det er dog DEAs vurdering, at disse sammenligninger er af begrænset relevans. For det første minder regeringens SU-forslag kun i begrænset omfang om det norske studiestøttesystem. For det andet er de studerendes økonomi, som Dansk Magisterforenings forskerpanel konkluderer, kun én af flere faktorer, der påvirker gennemførelse. For det tredje er der i den seneste udgave af "Education at a Glance", der benytter sig af en mere solid metode end fx 2013-udgaven, en langt mindre forskel i gennemførelsesraten mellem de to lande.

Udestående problemstillinger i forhold til regeringens foreslåede SU-reform

DEA ser tre udestående problemstillinger, hvor forskellige grupper rammes uforholdsmæssigt hårdt i regeringens SU-udspil:

1. *Unge fra kortuddannede eller mindre velstående hjem*

Som beskrevet i det foregående afsnit, må det anses for sandsynligt, at personer fra kortuddannede eller mindre velstående hjem med den foreslåede SU-reform på grund af låneaversion vil få en svagere tilskyndelse til at tage en videregående uddannelse. Denne udfordring kan imødekommes ved, at noget af provenuet fra en eventuel SU-reform bruges på initiativer, der målrettes kulturelle barrierer for social mobilitet. Den tidligere regerings mønsterbryderkorps har foreslået en række tiltag, som fx styrkede brobygningsforløb til de videregående uddannelser, styrket studievejledning, øget brug af mentorordninger og ECTS-udløsende studieunderstøttende kurser målrettet unge fra kortuddannede hjem⁷. Disse tiltag bør tilgodeses økonomisk i tilfælde af en SU-reform.

⁴ DAMVAD Analytics, "Kortlægning af potentielle adfærdspunkter ved ændringer af SU-systemet" (Dansk Magisterforening, 2016).

⁵ Ibid., s. 5.

⁶ Ibid., s. 8.

⁷ Uddannelses- og Forskningsministeriet, "Anbefalinger fra Mønsterbryderkorpsen", 2014.

2. Studerende, der ikke har mulighed for at have erhvervsarbejde ved siden af deres uddannelse

For at kunne opretholde en levemåde, der svarer til det nuværende niveau, vil studerende efter regeringens foreslåede SU-reform i højere grad skulle gøre brug af studiestøttesystemets andre elementer – dvs. SU-lån og/eller erhvervsarbejde. Der er dog grupper af studerende, der ikke har lige mulighed for at have et erhvervsarbejde. Det gælder fx personer med nedsat arbejdsevne eller personer, der ikke har mulighed for at have et studiejob pga. meget praktik i deres uddannelse. Disse personer vil opleve deres samlede adgang til studiestøttesystemet indskrænket. Det bør derfor overvejes,

- om personer med nedsat erhvervsevne kan kompenseres med højere SU-stipendium
- om det bør indskærpes over for uddannelsesinstitutionerne, at uddannelsernes tilrettelæggelse skal gøre det muligt for de studerende at have et studiejob (hvilket også blev fremført af SU-rådet i 2001⁸). Et alternativ hertil er forhøjet SU-stipendium under praktik, om end det må iagttages, om praktikken er lønnet eller ulønnet.

3. Studerende, der skifter uddannelse

Fleksibilitet og muligheden for omvalg kan være en selvstændig værdi i det danske uddannelses-system. Det bør derfor overvejes, om de studerende kan gives SU-stipendium i op til seks ekstra måneder i forbindelse med første studieskift. Dette vil hjælpe til at mindske antallet af studerende, der efter frafald på en uddannelse af økonomiske årsager ikke vælger at starte på en ny uddannelse.

For yderligere oplysninger:



Jannik Schack
Politisk chef
js@dea.nu
2285 4717

⁸ SU-Rådet, "SU: Et uddannelsespolitisk redskab - Status og videreudvikling", 2001, s. 11.