

SU I NORDEN OG ERFARINGER MED SU-REFORM I NORGE FRA 2002

Hvordan ser SU'en ud i landene omkring os, hvor stor er den sociale mobilitet i uddannelsessystemerne, og hvad har den norske SU-reform fra 2002, hvor man bl.a. lagde stipendier om til lån, betydet for den lige adgang til uddannelse og for, hvor hurtigt de studerende gennemfører deres uddannelse?

I DEA har vi foretaget en generel sammenligning mellem det danske SU-system og de tilsvarende systemer i Finland, Norge og Sverige. Vi har også gennemgået, hvad man ved om, hvordan reformer af uddannelsesstøtten i de nordiske lande påvirker de studerendes adfærd, med særligt fokus på den norske reform fra 2002, som blev evalueret i 2013.

Efter den pågældende reform har al uddannelsesstøtte i Norge form af lån. Studerende kan dog få op til 40 procent af deres lån eftergivet hvert år, hvis de består alle deres kurser. Resultaterne af evalueringen viser, at reformen har øget bachelorproduktionen og øget studiefremdriften uden at reducere den sociale mobilitet i uddannelsessystemet. I dette korte DEA-notat fremlægger vi de vigtigste konklusioner på vores undersøgelse af uddannelsesstøtten i de nordiske lande.

SU og generationsmobilitet i de nordiske lande

De nordiske lande er i en klasse for sig, hvad angår struktureringen af økonomisk støtte til videregående uddannelse. Hvis man sammenligner med de øvrige OECD-lande, har de nordiske lande den laveste andel af private investeringer i videregående uddannelser (OECD, 2014). Langt de fleste studerende betaler ikke noget gebyr for deres videregående uddannelse og har adgang til økonomisk hjælp fra det offentlige under hele deres studietid.

Andelen af personer, der bliver optaget på og færdiggør en videregående uddannelse i de nordiske lande, er steget markant i de seneste årtier (se tabel nedenfor). I for eksempel Danmark er antallet af kandidater fra mellemlange og lange videregående uddannelser steget fra 25 procent af en ungdomsårgang i 1995 til 50 procent i 2012.

Andel af en ungdomsårgang, der gennemfører en videregående uddannelse (1995 og 2012)

	Lange og mellemlange videregående udd. (1995)	Lange og mellemlange videregående udd. (2012)	Korte videregående udd. (1995)	Korte videregående udd. (2012)
Danmark	25,19	49,33	7,89	11,33
Finland	21,11	47,06	34,09	0,01
Norge	26,21	41,9	6,34	0,28
Sverige	23,98	38,83		6,84

Kilde: OECD Education at a Glance 2014

Stigningen i antallet af studerende har ført til stærkt forøgede udgifter til SU. I Danmark blev antallet af studerende på videregående uddannelser, der modtog SU, mere end fordoblet mellem 1991 og 2011 (fra 117.300 til 219.800 studerende). Tilsvarende steg det samlede uddelte beløb i samme periode med 120

procent i faste priser og nåede op på DKK 10,6 milliarder i 2011, svarende til 0,59 procent af BNP (kilde: Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte, 2013).

Det danske SU-system er det mest generøse i de nordiske lande. Danske studerende har ret til det højeste niveau af uddannelsesstøtte per år, både når man ser på SU alene og på kombinationen af SU og studielån. Danskerne modtager mere end dobbelt så meget i SU som svenskere og nordmænd, sidstnævnte kan dog have andre økonomiske fordele i form af billigere leve- og studieomkostninger.

Maksimumbeløb for SU og studielån per år og indtægtsgrænse (i DKK, 2015)

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Maksimumbeløb for SU til rådighed per år	70.836	36.054	0	22.341
Maksimumbeløb for studielån til rådighed per år	36.240	26.856	82.754	56.248
Maksimal andel af lån, der kan konverteres til stipendium	0	10.742	33.102	0
Lån + SU til rådighed per år				
Før skat	107.076	62.910	82.754	78.589
Efter skat	96.930	62.910	82.754	78.589
Indeks	100	65	85	81
Indtægtsgrænse (fribeløb)	142.140	88.401	133.471	136.196

Bemærk: I Danmark og Finland betales der skat af SU. Det er ikke tilfældet i Norge og Sverige.

Kilder: SU.dk, KELA.fi, lånekassen.no, CSN.se

Det gavmilde danske uddannelsesstøttesystem viser en stærk social præference for lige adgang til videregående uddannelse. Tankegangen bag den universelle adgang til et højt niveau af SU er at sikre, at alle har lige gode muligheder for at gennemføre en videregående uddannelse, uanset deres socioøkonomiske baggrund.

Alligevel viser nyere udregninger fra OECD, at Danmark er det nordiske land, hvor forældrenes uddannelsesniveau betyder mest for, hvorvidt man selv deltager i en videregående uddannelse. I Danmark er det tre gange mere sandsynligt, at en person, hvis forældre har gennemført en videregående uddannelse, selv deltager på en videregående uddannelse, end en person, hvis forældre ikke har gennemført en ungdomsuddannelse. I Norge og Sverige er det kun omkring dobbelt (henholdsvis 2 og 2,3 gange) så sandsynligt, at personer i den første gruppe deltager på en videregående uddannelse. I Finland er det kun 1,4 gange mere sandsynligt, at man deltager på en videregående uddannelse, hvis ens forældre ikke har gennemført en ungdomsuddannelse. Tallene tyder på, at et generøst SU-system ikke nødvendigvis fører til den højeste uddannelsesmæssige mobilitet.

Et højere SU-niveau gør det billigere for studerende at tage en videregående uddannelse. Derfor kunne et lavere SU-niveau teoretisk set føre til en lavere andel af unge, der læser en videregående uddannelse. Imidlertid er SU-niveauet i Danmark højt i forhold til det internationale gennemsnit, og empiriske undersøgelser tyder på, at små forringelser vil have en meget lille indvirkning på uddannelsesfrekvensen.¹ Dog har vi for indeværende ikke nogen beregninger af, hvordan større reduktioner af SU ville påvirke den danske uddannelsesfrekvens.

¹ I en undersøgelse baseret på den danske SU-reform fra 1988, vurderede Nielsen, Sørensen og Taber (2008) for eksempel, at man ved at forøge SU'en med 17 procent kun ville opnå en stigning i deltagelse på omkring 1,35 procentpoint. Virkningen er relativt lav i forhold til, hvordan man vurderer, at den ville være i USA, hvor niveauet for uddannelsesstøtte er væsentligt lavere end i Danmark.

Odds-ratio for deltagelse i videregående uddannelse i forhold til forældres uddannelsesniveau

Land	Køn	Kun obligatorisk skolegang		Gymnasial eller tilsvarende ungdomsuddannelse		Videregående uddannelse	
		Odds	p-værdi	Odds	p-værdi	Odds	p-værdi
Danmark	Mænd	1	(0,0)	1,3	(0,4)	2,9	(0,0)
	Kvinder	1	(0,0)	2,0	(0,0)	3,2	(0,0)
	M+K	1	(0,0)	1,6	(0,0)	3,0	(0,0)
Finland	Mænd	1	(0,0)	1,1	(0,7)	1,4	(0,2)
	Kvinder	1	(0,0)	1,3	(0,2)	1,6	(0,0)
	M+K	1	(0,0)	1,2	(0,4)	1,4	(0,0)
Norge	Mænd	1	(0,0)	0,8	(0,3)	1,7	(0,1)
	Kvinder	1	(0,0)	1,2	(0,5)	2,3	(0,0)
	M+K	1	(0,0)	1,0	(0,9)	2,0	(0,0)
Sverige	Mænd	1	(0,0)	0,6	(0,2)	1,8	(0,0)
	Kvinder	1	(0,0)	1,4	(0,2)	2,8	(0,0)
	M+K	1	(0,0)	1,0	(1,0)	2,3	(0,0)

* "Odds" afspejler den relative sandsynlighed for, at en person, hvis forældre har en videregående uddannelse, selv deltager i en videregående uddannelse, sammenlignet med dem, hvis forældre kun har gennemført en ungdomsuddannelse. Den sidstnævnte gruppe er brugt som referencekategori for fortolkningen af den relative sandsynlighed, og deres odds-ratio er derfor sat til værdien 1. Forskelle mellem grupperne er statistisk signifikante ved 95 procent, hvis "p-værdien" associeret med odds-ratio er under 0,5.

Kilde: OECD Education at a Glance 2014

Nordiske lande har reformeret uddannelsesstøtten

De nordiske lande har nogle fælles udfordringer i forhold til effektiviteten af deres videregående uddannelsessystem. En af de primære udfordringer, de fire lande har til fælles, er, at en stor andel af de studerende bruger længere tid end normeret på at afslutte deres uddannelse. Det fører til øgede udgifter per studerende og kan reducere afkastet af uddannelse, hvis en forsinket entré på arbejdsmarkedet fører til reduceret indtægt over den samlede levetid. Det øger også de direkte udgifter til SU-systemet, eftersom staten udbetaler SU i en længere periode.

Når studerende ikke bliver færdige med deres uddannelse på normeret tid, kan det bl.a. skyldes, at de studerer for lidt og/eller arbejder for meget. At justere SU-systemet, så det bliver dyrere for studerende at udskyde færdiggørelsen af deres uddannelse og/eller så studerende ikke har så stort behov for at arbejde ved siden af studierne, kan derfor føre til en generel forøgelse af studieintensiteten, og at studierne bliver afsluttet på kortere tid.

Alle de fire lande i vores undersøgelse har reformeret deres uddannelsesstøtte i perioden 1992-2014. Med undtagelse af den svenske reform i 2001, har reformerne haft som deres eksplicite mål at reducere den tid, det tog de studerende at færdiggøre deres uddannelse. De primære forandringer, som reformerne indførte, faldt inden for følgende kategorier:

- Udvidet adgang til uddannelsesstøtte til personer, der ikke tidligere var berettigede til det
- Øremærkning af et større samlet beløb til uddannelsesstøtte per år
- Reducering af det antal år, man kan få uddannelsesstøtte
- Indførelse af eksplicite økonomiske incitamenter til at følge eller færdiggøre uddannelsen på normeret tid

De danske reformer fra 1988 og 2014 indførte forandringer inden for de første tre kategorier. Ud fra de danske, finske og svenske erfaringer har disse forandringer vist sig at have en positiv, men beskeden indvirkning på, hvor lang tid de studerende bruger på at afslutte uddannelsen. Det er i en dansk kontekst derfor interessant at se nærmere på den fjerde kategori, indførelse af eksplicitte økonomiske incitamenter i forhold til potentialet for yderligere studiefremdrift.

Erfaringer med den norske reform

Norge indførte eksplicitte økonomiske incitamenter i forbindelse med en reform af uddannelsesstøttesystemet i 2002, som var en del af en mere omfattende kvalitetsreform af landets højere uddannelsessystem. Før reformen var der uddannelsesstøtte til rådighed i form af stipendier og lån, hvor stipendier udgjorde 30 procent af det samlede beløb, der var til rådighed. Efter reformen steg det samlede støttebeløb med 14 procent, men al støtte gives nu i form af lån. Op til 40 procent af lånet kan dog årligt konverteres til et stipendium, hvis den studerende opnår det antal ECTS-points, som han eller hun har fået støtte til.

Ifølge det nye uddannelsesstøttesystem skal alle norske studerende, der ønsker at modtage økonomisk støtte, derfor optage lån. Grundet bekymring for, om studerende fx fra socioøkonomisk dårligt stillede grupper i samfundet kunne tænkes at være mindre tilbøjelige til at optage lån og derfor mindre tilbøjelige til at gå i gang med en videregående uddannelse, bestilte den norske regering en uafhængig evaluering af det nye system. Denne evaluering konkluderede, at sandsynligheden for at tage en uddannelse stiger jo bedre socioøkonomisk man er stillet, men efter reformen er skævhederne mellem de socioøkonomiske grupper alt andet lige blevet mindre. Dette gjaldt uanset om man grupperer de unge efter forældrenes uddannelse eller, hvilke socioøkonomisk gruppe de tilhører. (Proba samfunnsanalyse, 2013).

Den samme evaluering fandt en positiv indvirkning på, i hvor høj grad de studerende fulgte og gennemførte deres uddannelse på normeret tid. Når man sammenlignede den tid, der blev brugt før og efter reformen, opnåede udeboende fuldtidsstuderende, der havde optaget studielån, i gennemsnit mellem 6 og 8 ECTS-points mere om året. Stigningen i studiefremdrift var højst blandt de studerende, hvis forældre havde en videregående uddannelse, muligvis fordi det var denne gruppe, der brugte længst tid før reformen (Proba samfunnsanalyse, 2013).

Evalueringen konkluderer også, at andelen af studerende, der færdiggjorde deres bachelorgrad på de normerede tre år, steg fra 61 procent af årgangen af 20-årige, der påbegyndte deres uddannelse i 2001, til mellem 66 og 68 procent af den årgang, der begyndte i perioden 2004-2006. Samme undersøgelse konkluderer desuden, at sandsynligheden for, at man færdiggør sin bachelorgrad på normeret tid, er større for studerende, der optager større studielån, og at denne effekt er større for den årgang, der har været påvirket af reformen, lige siden de begyndte på studiet (Proba samfunnsanalyse, 2013).

For yderligere information kontakt:



Konsulent
María Retana de la Peza
Mob: +45 61265567
mr@dea.nu

Litteraturhenvi­ning

Croné, H.S., Wäsström, J., Maaniittu, H., Kristjansdottir, E., Eidsaunet, C.A., Rohlin, C., Thomassen, K. (2014). Studiestödets på verkån på genömströmningen. Studiestöd i Norden.

Nielsen, H. S., Sørensen, T., & Taber, C. R. (2008). Estimating the effect of student aid on college enrollment: Evidence from a government grant policy reform (No. w14535). National Bureau of Economic Research.

OECD. (2014). Education at a Glance 2014. OECD Publishing.

Proba samfunnsanalyse. (2013). Analyse av utdanningstøtteordningene. Proba-rapport nr. 2013-07,

Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013). SU-støtte & SU-gæld 2011.