

DEFA

OFFENTLIGE UDGIFTER TIL VIDEREGÅENDE EFTERUDDANNELSE HALVERET



Udarbejdet af:

Mads Fjord Jørgensen, Programleder for videregående uddannelse

Signe H. Falkencrone, Økonom

Kristian Hamburger Holm, Projektassistent

Udgivet den 26. maj 2020

Tænk tanken DEA

Fiolstræde 44

1171 København K

www.dea.nu

Indhold

Baggrund og formål	5
Hovedkonklusioner	8
Datakilder og terminologi	10
Uddannelsesstøtte	10
Uddannelsestilskud	10
Samlede offentlige udgifter til videregående uddannelse	13
SU og SVU	14
Antal årsstuderende og støtteberettigede	15
Uddannelsestilskud	17
Andel af samlede offentlige udgifter der går til efteruddannelse	19

01

Baggrund og formål

Baggrund og formål

Skiftende regeringer har i mange år haft fokus på at understøtte livslang læring. Det har den nuværende socialdemokratiske regering også jf. deres forståelsespapir fra 2019:



Et arbejdsmarked med en større grad af automatisering, deleøkonomi og robotteknologi stiller store krav til omstillingsparathed i arbejdsstyrken. Det kræver både en indsats fra den enkelte, men også gode muligheder for livslang læring, så kompetencerne kan blive udbygget og opdateret i takt med, at arbejdsmarkedet udvikler sig” (regeringen.dk).

Livslang læring handler om, at den enkelte har mulighed for at tilegne sig nye eller opdaterede kompetencer i takt med, at arbejdsmarkedet udvikler sig, og kravene til viden og kompetencer derved også ændrer sig. Uddannelse og efteruddannelse understøtter derfor en veluddannet arbejdsstyrke, hvilket er en forudsætning for det danske samfunds værdiskabelse og vækst.

De videregående uddannelsesinstitutioner spiller en væsentlig rolle i et livslangt læringsperspektiv for en anseelig del af arbejdsstyrken. I de kommende år forventes de videregående uddannelser at uddanne over halvdelen af en ungdomsårgang. Når den del af arbejdsstyrken, der har en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse, får behov for at tilegne sig ny viden og kompetencer, står de videregående uddannelser for efteruddannelse på akademi-, diplom- og masterniveau, hvilket svarede til ca. 16.000 årsstuderende i 2018.

Efterspørgslen på læring og uddannelse, der foregår efter endt ordinær uddannelse, forventes at stige yderligere på fremtidens arbejdsmarked. Ikke mindst i lyset af, at nye teknologiske gennembrud inden for eksempelvis digitalisering og automatisering allerede i dag, men også i fremtiden påvirker samfundet og udfordrer de ordinære uddannelsers længevarende arbejdsmarkedsrelevans de næste fem til ti år.¹

Det stigende fokus på værdien af læring gennem hele livet, som svaret på en mere omstillingsparat arbejdsstyrke, bliver ikke mindre relevant med den forventeligt stigende levealder i Danmark i de kommende årtier. Forventningen er, at vi skal være flere år på arbejdsmarkedet. De videregående

¹ Regeringen og arbejdsmarkedets parter, “Trepartsaftale Om Styrket Og Mere Fleksibel Voksen-, Efter- Og Videreuddannelse (2018-2021)”; DEA, “Visioner for videregående uddannelser. Fire veje til udvikling af fremtidens uddannelser.”

efteruddannelser kommer derfor med stor sandsynlighed til at spille en væsentlig rolle i et livslangt læringsperspektiv i fremtiden, og der investeres allerede i dag mange offentlige midler i området.

Derfor er det relevant at undersøge nærmere, hvilken værdi de videregående efteruddannelser bidrager med, og hvorvidt samfundets fælles midler anvendes på en måde, som understøtter ambitionen om livslang læring. Det vil Tænk tanken DEA sætte fokus på det kommende år ved blandt andet at undersøge de økonomiske effekter af forskellige videregående VEU for forskellige grupper af deltagere.

Tænk tanken DEA undersøger i første omgang med dette notat, hvordan de samlede offentlige udgifter til videregående uddannelse har udviklet sig fra 2009-2018, og hvad budgetterne for 2019 og 2020 indeholder. Derudover ser analysen på udgifterne for henholdsvis ordinær videregående uddannelse og videregående VEU i samme periode opdelt på overordnede udgiftstyper.

Notatet afdækker ikke, hvorvidt udviklingen i udgifterne er hensigtsmæssig eller ej, men beskriver udelukkende de faktiske opgørelser med udgangspunkt i finanslove.

02

Hovedkonklusioner

Hovedkonklusioner

- De offentlige udgifter til videregående uddannelser (ordinære uddannelser såvel som voksen- og efteruddannelse) er fra 2009 til 2018 steget med ca. 40 pct., fra knap 22 mia. kr. til godt 30 mia. kr. De øgede udgifter er hovedsageligt drevet af øgede udgifter til uddannelsesstøtte, altså SU. Udgifterne til uddannelsesstøtte er steget med 5,3 mia. kr., mens udgifter til uddannelsestilskud er steget med 3,3 mia. kr.
- Stigningen i de samlede offentlige udgifter dækker over to modsatrettede tendenser. Udgifterne til de ordinære videregående uddannelser er steget med 44 pct. fra 2009 til 2018 fra knap 21 mia. kr. til godt 30. mia. kr. Samtidig er udgifterne til de videregående efteruddannelser faldet med 56 pct. fra knap 900 mio. kr. i 2009 til knap 400 mio. kr. i 2018.
- De øgede udgifter til ordinær videregående uddannelse dækker primært over en stigning i udgifter til SU, der steg med 54 pct., svarende til 5,7 mia. kr. Stigningen er drevet af et øget antal årsstuderende på de ordinære uddannelser. Samtidig er uddannelsestilskuddet steget med 33 pct. i samme periode, svarende til 3,4 mia. kr., hvilket ligeledes forklares af øget aktivitet og ikke af ændringer i tilskudstaksterne.
- Faldet i de samlede udgifter til videregående efteruddannelse skyldes primært et fald i udgifterne til uddannelsesstøtte, der er faldet med 0,35 mia. svarende til 89 pct. Det er primært en lavere sats for uddannelsesstøtten, SVU, samt en politisk stramning af antal støtteberettigede, der har reduceret denne udgiftspost markant. Udgifterne til uddannelsestilskud til videregående efteruddannelse er også faldet. Faldet fra 2009 til 2018 er på 0,14 mia. kr. svarende til 29 pct., hvilket er drevet af lavere tilskudstakster, idet aktiviteten har været rimelig konstant.
- Udviklingen i de offentlige udgifter til henholdsvis de ordinære videregående uddannelser og de videregående efteruddannelser betyder, at de videregående efteruddannelsers andel af de samlede offentlige udgifter til det videregående område er faldet fra 2009 til 2018. Således udgjorde udgifterne til videregående efteruddannelse 4 pct. af de samlede offentlige udgifter til det videregående område i 2009, mens andelen var på 1,3 pct. i 2018.

03

Datakilder og terminologi

Datakilder og terminologi

Dette notat belyser udviklingen i offentlige udgifter til uddannelse på det videregående niveau. Herunder hører både det ordinære område og efteruddannelse (omtales VVEU).

De samlede offentlige udgifter til hhv. ordinære videregående uddannelser og videregående efteruddannelse afhænger dels af, hvor mange studerende der er og dels af politisk fastsatte rammer for støttesatser, tilskudstakster samt omfanget af støtteberettigede. Helt overordnet indeles udgifterne i nærværende notat i uddannelsesstøtte og uddannelsestilskud.

Uddannelsesstøtte

Uddannelsesstøtte betegner de udgifter, der gives til de støtteberettigede studerende. De samlede udgifter er givet ved antal støtteberettigede årsværk (stipendieårsværk) gange satsen for støtte (SU/SVU). Både støttesats og afgrænsningen af støtteberettigede er politisk fastsat, og afhænger bl.a. af alder, den studerendes behov som fx handicap, og studietid.

Uddannelsestilskud

Uddannelsestilskuddet betegner de udgifter, som uddannelsesinstitutionerne modtager. Uddannelsestilskuddet er givet ved en politisk bestemt tilskudstakst gange antallet af årsstuderende. Dertil lægges de øvrige aktivitetsbestemte tilskud (x) der varierer på tværs af uddannelsesinstitutioner, og som blandt andet omfatter færdiggørelsesbonus og bygningstaxameter. Sidstnævnte udgør dog under 10 pct. af det samlede uddannelsestilskud.

Tilskudstaksten bliver givet til uddannelsesinstitutionerne pr. årsstuderende² og dækker henholdsvis en taxametertakst for de ordinære videregående uddannelser og et aktivitetsbestemt undervisningstilskud til efteruddannelse. I 2018 udgjorde udgifterne til disse over 90 pct. af det samlede uddannelsestilskud for både det ordinære område og for efteruddannelserne. Taksten er forskellig mellem uddannelsesinstitutionerne og bliver fastsat ud fra en overordnet uddannelses- og udgiftspolitisk prioritering³.

Fra finansåret 2019 er et nyt bevillingssystem trådt i kraft for tilskud for de ordinære videregående uddannelser⁴. Det nye bevillingssystem betyder, at en del af det tilskud, der før har været givet gennem det aktivitetsbestemte tilskud (primært uddannelsesaxameteret), nu indgår som et grundtilskud. Grundtilskuddene er fastsat som 25 pct. af de ydede uddannelsestilskud til ordinær uddannelse for hver institution i 2017. Grundtilskuddene genfastsættes første gang efter fire år i 2023.

² Én årsstuderende er ækvivalent med én studerende, der studerer på fuldtid.

³ Finanslovene 2013-2019

⁴ Nyt bevillingssystem for de videregående uddannelser, UFM, 2017

Oplysninger om de forskellige udgiftsposter fremgår af finanslovene fra 2009 til 2019 samt finanslovsforslaget for 2020. For at tage højde for den generelle pris- og lønudvikling i samfundet og derved gøre udgifterne sammenlignelige over tid er der anvendt et pris- og lønindeks på baggrund af det statslige lønindeks og forbrugerpriser⁵. Alle udgifter er rapporteret i 2020-priser.

⁵ <https://modst.dk/oekonomi/finanslov-og-udgiftsopfoelgning/indeks/fastprisberegninger>

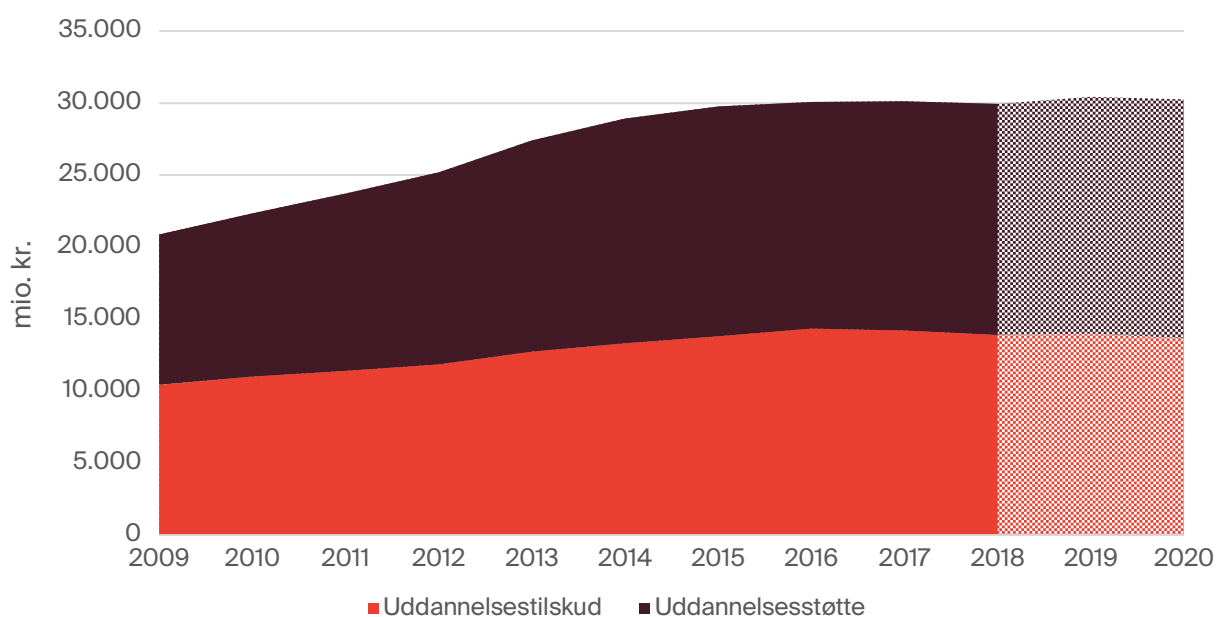
04

Beskrivelse af udvikling

Samlede offentlige udgifter til videregående uddannelse

De samlede offentlige udgifter til de videregående uddannelser er steget markant siden 2009, hvilket dækker over to modsatrettede tendenser, jf. figur 1 og 2. De samlede offentlige udgifter til ordinære uddannelser er siden 2009 steget med 44 pct., fra et niveau på knap 21 mia. kr. til knap 30 mia. kr. i 2018. Dette er primært drevet af en stigning i udgifter til uddannelsesstøtte, som er steget med 5,6 mia. kr. De samlede offentlige udgifter til de ordinære uddannelser er forventet konstante i 2019 og 2020.

Figur 1 Offentlige udgifter til ordinære videregående uddannelser (2020-pl), 2009-2020

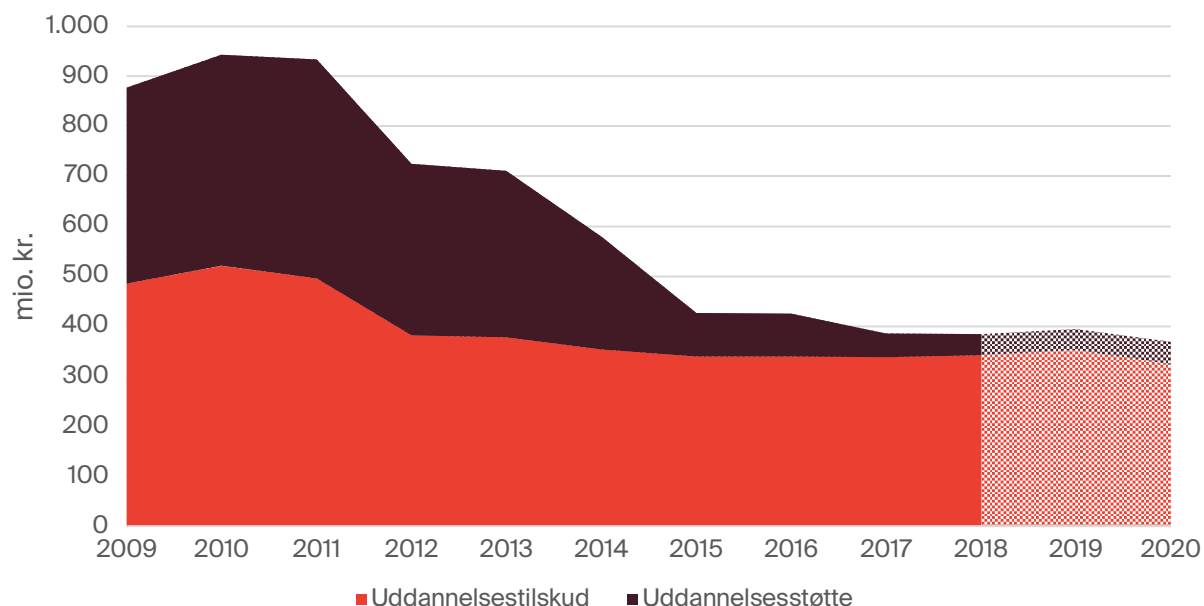


Kilde: Finanslov 2013-2019 og finanslovsforslag 2020.

Anm.: I årene 2009-2018 fremgår de faktiske udgifter, mens 2019-2020 er bevillinger, hvilket er markeret på figuren.

Modsat er de samlede offentlige udgifter til videregående efteruddannelse faldet med 56 pct., fra et niveau på knap 0,9 mia. kr. i 2009 til et niveau på knap 0,4 mia. kr. i 2018. Igen er det udgifterne til uddannelsesstøtte, der forklarer størstedelen af faldet. Udgifterne til uddannelsesstøtte er faldet med 0,35 mia. kr. fra 2009 til 2018, svarende til 89 pct., mens udgifterne til uddannelsesestilskud i samme periode er faldet med 0,14 mia. kr., svarende til 29 pct. Uddannelsesestilskuddet vil forventeligt falde yderligere i 2020 for de videregående efteruddannelser.

Figur 2 Offentlige udgifter til VVEU (2020-pl), 2009-2020



Kilde: Finanslov 2013-2019 og finanslovsforslag 2020.

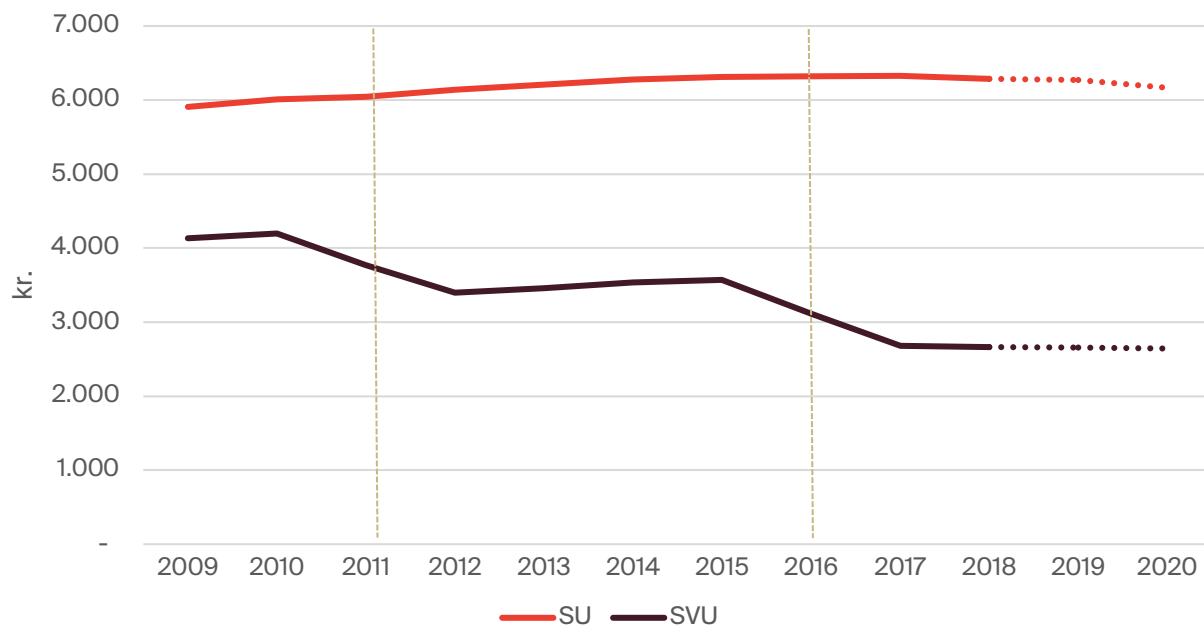
Anm.: I årene 2009-2018 fremgår de faktiske udgifter, mens 2019-2020 er bevillinger, hvilket er markeret på figuren.

SU og SVU

De samlede udgifter til uddannelsesstøtte afhænger både af satsen for uddannelsesstøtte (SU og SVU) samt antallet af støtteberettigede. For de ordinære videregående uddannelser har SU-satsen fra 2009 været nogenlunde konstant frem til 2020 på omkring 6.000 kr. pr måned. Omvendt er støttesatsen til videregående efteruddannelse, SVU, faldet fra omkring 4.000 kr. pr. uge i 2009 til 2.600 kr. pr. uge i 2018. I 2011 blev SVU-satsen sat ned fra at være lig højeste dagpengesats, til at være lig 80 pct. af højeste dagpengesats. I 2016 blev SVU-satsen yderligere nedsat til, hvad der svarer til 60 pct. af højeste dagpengesats.

Den store stigning i de samlede udgifter til uddannelsesstøtte til de ordinære videregående uddannelser i figur 1 er altså ikke drevet af ændrede satser til SU-støtte. Det forholder sig omvendt for de videregående efteruddannelser, hvor der er et sammenfald mellem den faldende støttesats fra 2009 og de faldende offentlige udgifter til uddannelsesstøtte, jf. figur 2 og 3. Faldet i SVU-satsen forklarer dog ikke alene faldet i de samlede offentlige udgifter til uddannelsesstøtte.

Figur 3 Udvikling i støttesatserne til SU og SVU (2020-pl), 2009-2020



Kilde: Finanslov 2013-2019 og finanslovsforslag 2020.

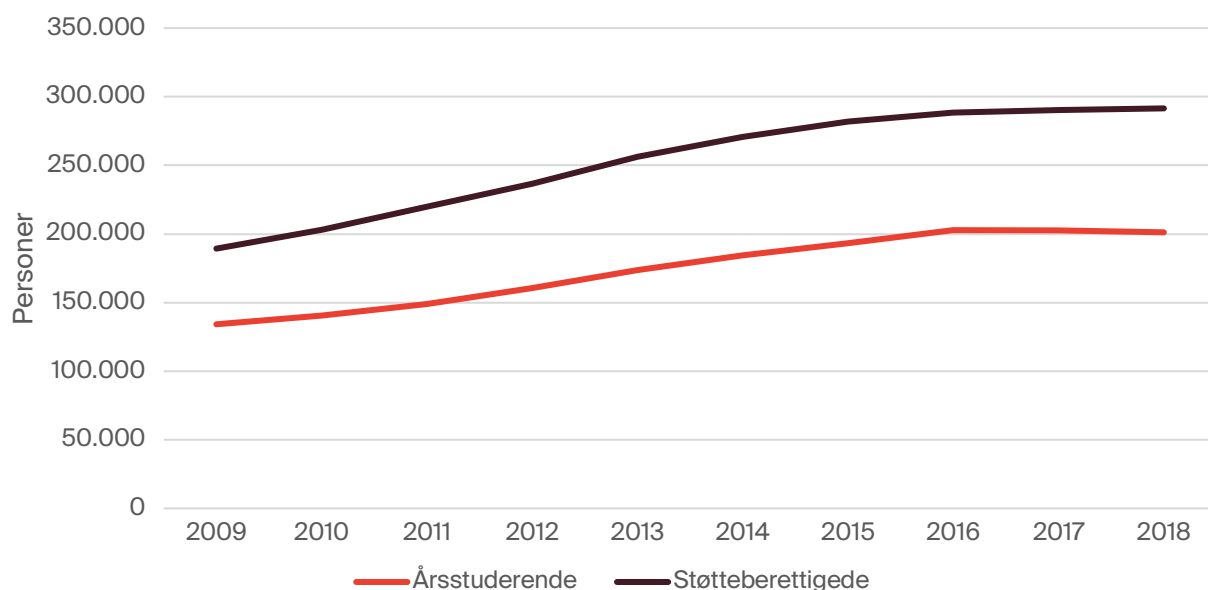
Anm.: 1) I årene 2009-2018 angives de faktiske satser, mens 2019-2020 er bevillinger 2) Satserne til SU er opgjort pr. måned og satserne til SVU er opgjort pr. uge. 3) Første lodrette streg angiver sænkelsen af SVU-satsen i forbindelse med genopretningspakken og anden lodrette streg angiver sænkelse af SVU-satsen i forbindelse med finanslovsaftalen 2016.

Antal årsstuderende og støtteberettigede

Antallet af årsstuderende på ordinære videregående uddannelser har været støt stigende fra 2009 og frem til 2016, hvorefter det har været nogenlunde konstant. Antallet af årsstuderende steg fra 133.000 årsstuderende i 2009, til 201.000 årsstuderende i 2018 svarende til en stigning på 52 pct., jf. figur 4.

Antallet af støtteberettigede flugter med udviklingen i antal årsstuderende hvilket indikerer, at stigningen i de offentlige udgifter til uddannelsesstøtte for det ordinære videregående område er forklaret ved den øgede tilgang af studerende.

Figur 4 Antal årstuderende og støtteberettigede på ordinære videregående uddannelser, 2009-2018



Kilde: Finanslov 2013-2019 og finanslovsforslag 2020.

Anm.: Støttemodtagere er opgjort efter antal personer, der på et tidspunkt i løbet af året har modtaget SU. Personen har derfor ikke nødvendigvis modtaget SU hele året, hvorfor tallet er højere end antal årstuderede.

Antallet af årstuderende på videregående efteruddannelser har været relativt konstant fra 2009 til 2018 på omkring 16.000 årstuderende, jf. figur 4. Dog har der samtidig været en stor variation i antallet af støtteberettigede. Fra 2009 til 2013 steg antal støttemodtagere fra 14.000 til 21.000 årstuderende, men som resultat af en lovændring i 2014 faldt antal støtteberettigede efterfølgende markant frem til 2015 til et niveau på knap 6.000.

Lovændringen målrettede SVU'en til personer uden en videregående uddannelse, samt personer med en kort videregående uddannelse og personer med en forældet uddannelse⁶, hvilket betød, at 60 % af de tidligere støtteberettigede til SVU ikke længere var berettiget⁷. Frem til 2018 er antallet af støtteberettigede faldet yderligere til godt 4.000 personer.

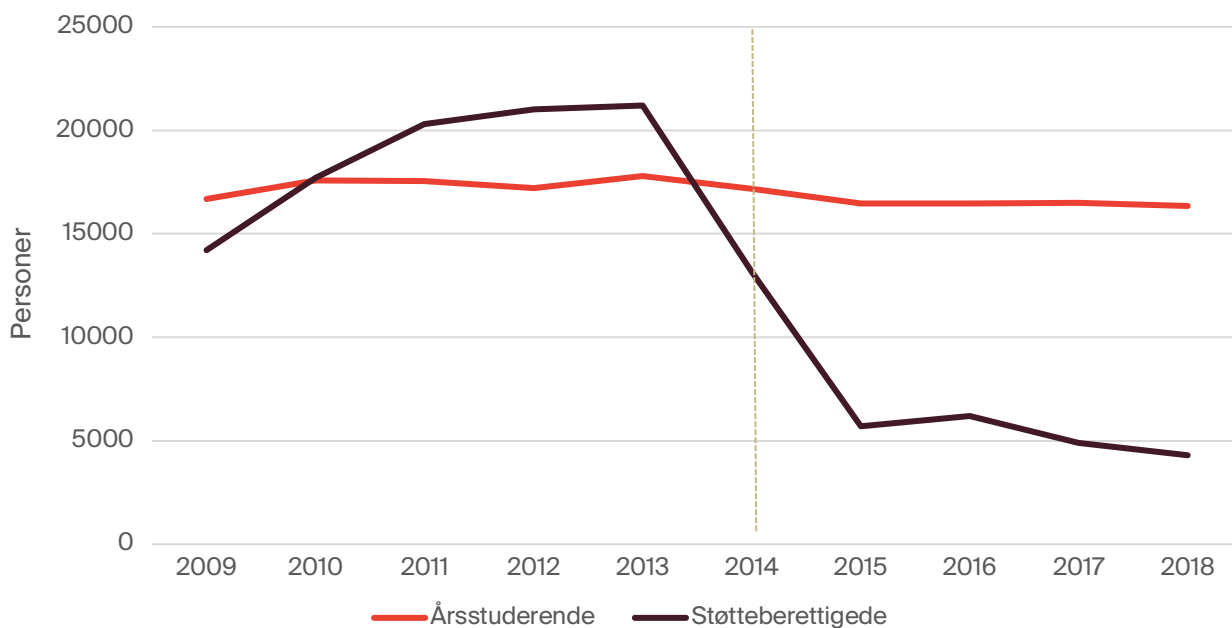
Den samlede aktivitet på VVEU er dog ikke faldet markant som følge af ændringer i kriterierne for støtteberettigelse⁸. Faldet i de samlede udgifter til uddannelsesstøtte til VVEU er altså ikke pga. et fald i aktivitetsniveauet på VVEU, men i stedet grundet ændringerne i kriterierne til støtteberettigelse og et fald i satsen til SVU.

⁶ For yderligere information <https://www.svu.dk/hvem-kan-faa-svu/uddannelsesmaessig-baggrund-svu-til-videregaende-uddannelser/>

⁷ Aktiviteten på videregående VEU, EVA, 2017

⁸ Uden at vide hvordan aktiviteten vil have været foruden ændringerne i kriterierne for støtteberettigelse.

Figur 4 Antal årstuderende og støtteberettigede på VVEU, 2009-2018



Kilde: Finanslov 2013-2019 og finanslovsforslag 2020.

Anm.: 1) Støttemodtagere er opgjort efter antal personer, der på et tidspunkt i løbet af året har modtaget SU. Personen har derfor ikke nødvendigvis modtaget SU hele året. 2) Den lodrette streg angiver en lovændring der indebærer, at 60 pct. af dem der tidligere modtog SVU, ikke længere var berettiget.

Uddannelsestilskud

De offentlige udgifter til uddannelsestilskuddet er et produkt af antallet af årstuderende samt politisk fastsatte tilskudstakster. Da der er flere forskellige takster, hvoraf taxametertilskuddet udgør størstedelen, er de samlede udgifter til uddannelsestilskud lagt sammen og opgjort pr. årstuderende i figur 6. Det er altså det samlede tilskud, som uddannelsesinstitutionen modtager pr. studerende.

Udgifter til uddannelsestilskuddet pr. årstuderende for de ordinære uddannelser har været faldende i hele perioden fra 2009 til 2018, og det er forventet, at tilskuddet vil falde yderligere i 2019 og 2020, jf. figur 6.

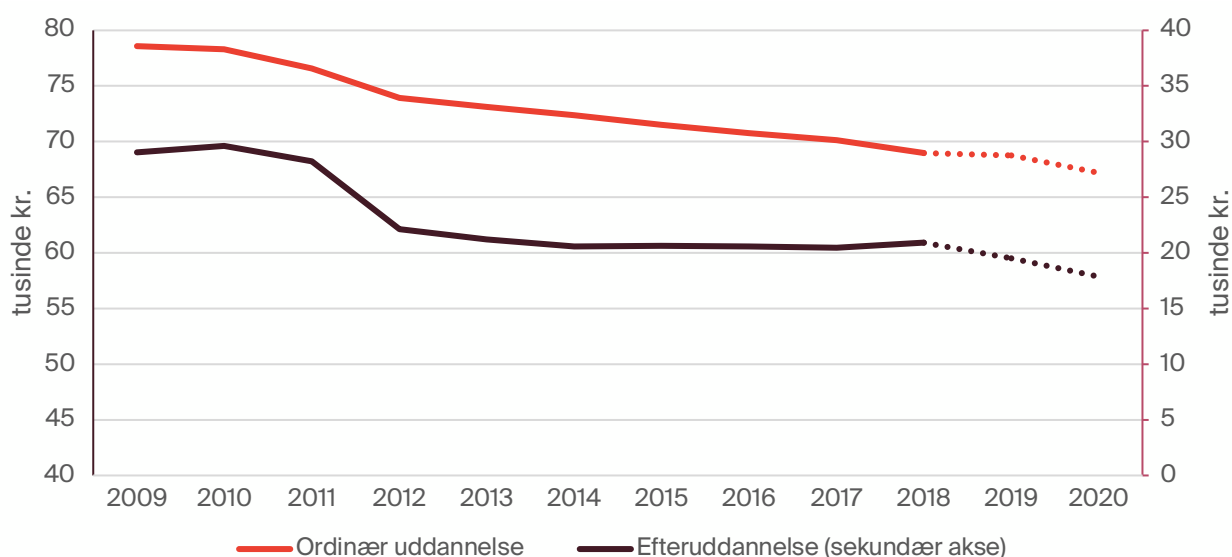
Uddannelsestilskuddet pr. årstuderende er faldet fra et niveau på knap 79.000 kr. pr. årstuderende til et niveau på 69.000 kr. pr. årstuderende svarende til et fald på 12 pct. Så udgifterne til uddannelsestilskuddet pr. årstuderende er altså faldet i takt med, at der er kommet flere årstuderende.

Samlet set har den højere aktivitet dog drevet de samlede udgifter til uddannelsestilskud til de ordinære videregående uddannelser op.

Dette tydeliggør, at stigningen i de samlede udgifter til uddannelsestilskud til ordinære uddannelser er drevet af stigningen i antal årselever, og er derved ikke drevet af politisk fastsatte tilskudstakster, da de er faldet, jf. figur 5.

Udviklingen i de offentlige udgifter til uddannelsestilskuddet pr. årstuderende for de videregående efteruddannelser har ligeledes været faldende fra et niveau på godt 29.000 kr. pr årstuderende i 2009, til et niveau på knap 21.000 kr. pr årstuderende i 2018 svarende til et fald 28 pct., jf. figur 6. Som tidligere vist er antallet af årstuderende faldet meget begrænset med 2 pct. fra 2009 til 2018. Faldet i de samlede udgifter til uddannelsestilskuddet for de videregående efteruddannelser er derved primært drevet af et fald i tilskudstakster, og i mindre grad af faldet i antallet af årstuderende.

Figur 6 Uddannelsestilskud pr årstuderende (2020-p), 2009-2018

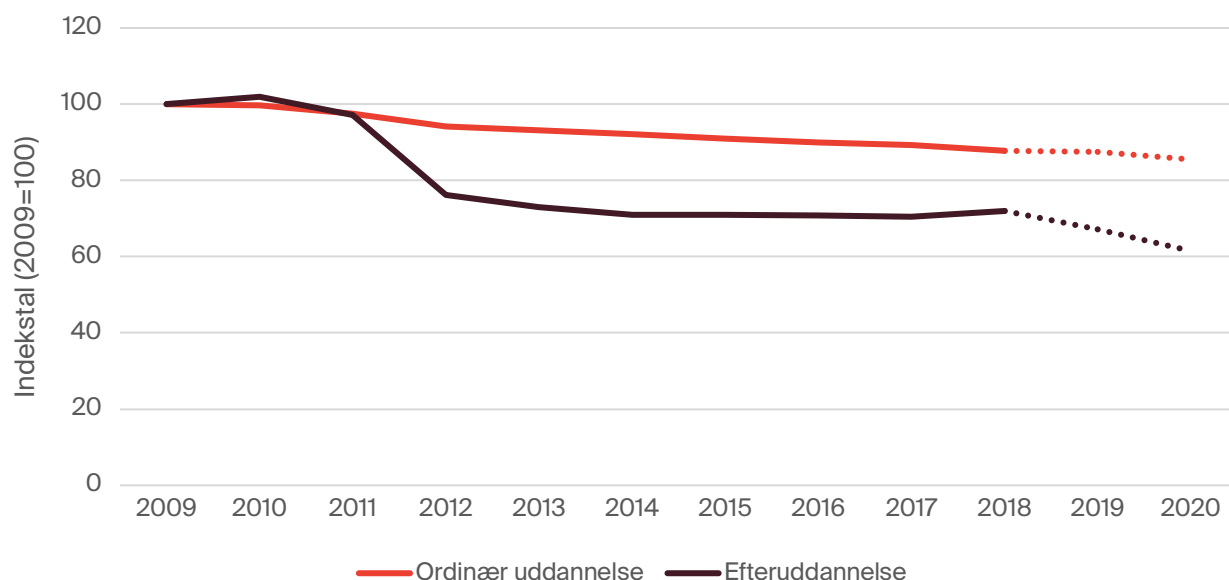


Kilde: Finanslov 2013-2019 og finanslovsforslag 2020.

Anm.: I årene 2009-2018 fremgår de faktiske tilskud pr årstuderende, mens 2019-2020 er opgjort på baggrund af bevillinger og forventet antal årstuderende.

Udgifterne til uddannelsestilskud pr årsstuderende til det ordinære område er over de seneste 10 år faldet med godt 15 pct. mens udgifterne til uddannelsestilskud pr årsstuderende til efteruddannelse faldet med knap 40 pct., jf. figur 7.

Figur 7 Uddannelsestilskud pr årsstuderende, indekstal 2009=100 (2020-pl), 2009-2018



Kilde: Finanslov 2013-2019 og finanslovsforslag 2020.

Anm.: I årene 2009-2018 fremgår de faktiske tilskud pr årsstuderende, mens 2019-2020 er opgjort på baggrund af bevillinger og forventet antal årsstuderende.

Andel af samlede offentlige udgifter der går til efteruddannelse

Som tidligere beskrevet er de offentlige udgifter til de ordinære videregående uddannelser steget med 44 pct. fra 2009 til 2018, fra et niveau på knap 21 mia. til et niveau på knap 30 mia. kr. I samme periode er de offentlige udgifter til videregående efteruddannelser faldet med 56 pct., fra et niveau på 0,9 mia. til 0,4 mia. kr. Denne udvikling betyder, at andelen af de samlede offentlige udgifter, der går til videregående efteruddannelse, har været faldende siden 2009, jf. figur 8.

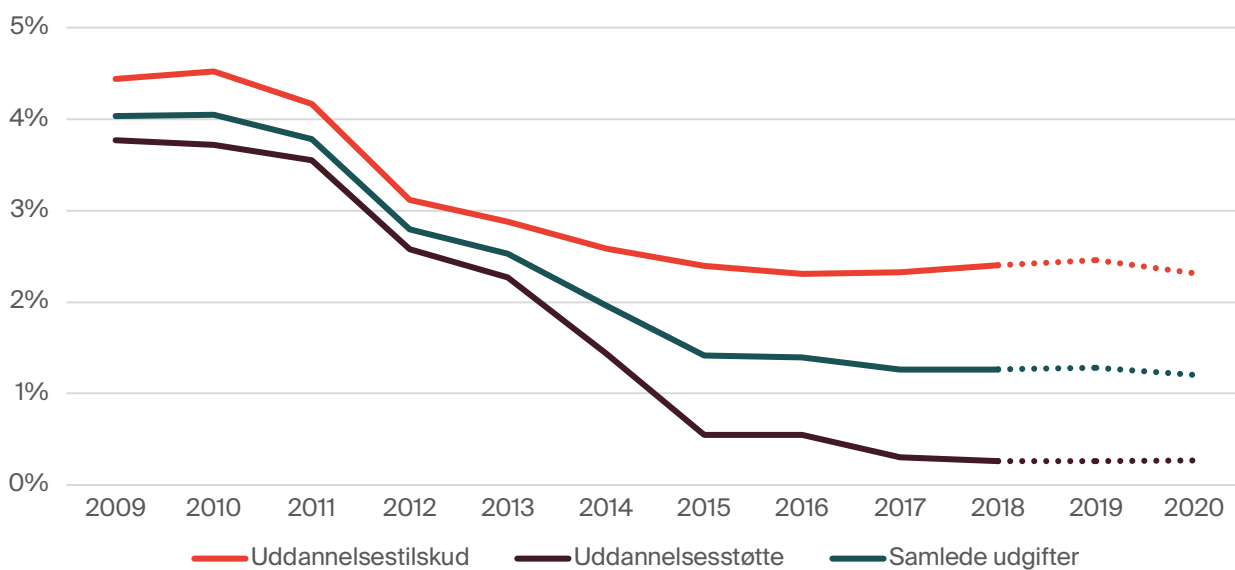
I 2009 udgjorde de offentlige udgifter til VVEU 4 pct. af de samlede offentlige udgifter til videregående uddannelser, mens det i 2018 udgjorde 1,3 pct. Særligt fra 2009 til 2015 faldt andelen med 2,6 pct. point. Andelen vil forventeligt falde yderligere i 2019 og 2020 til et niveau på 1,2 pct.

Den faldende andel er i høj grad forklaret af færre udgifter til uddannelsesstøtte til efteruddannelse og større udgifter til uddannelsesstøtte på det ordinære område. Andelen af de samlede udgifter til uddannelsesstøtte, der går til efteruddannelse er fra 2009 faldet fra knap 4 pct. til under 0,5 pct. i 2018. I

samme periode er andelen af de samlede udgifter til uddannelsesstøtte, som går til efteruddannelse faldet fra godt 4 pct. til godt 2 pct.

Den faldende andel er i høj grad forklaret af færre udgifter til uddannelsesstøtte til efteruddannelse og større udgifter til uddannelsesstøtte på det ordinære område. Andelen af de samlede udgifter til uddannelsesstøtte, der går til efteruddannelse er fra 2009 faldet fra knap 4 pct. til under 0,5 pct. i 2018. I samme periode er andelen af de samlede udgifter til uddannelsesstøtte, som går til efteruddannelse faldet fra godt 4 pct. til godt 2 pct.

Figur 8 Efter- og videreuddannelsernes andel af de samlede udgifter til videregående uddannelser, 2009-2020



Kilde: Finanslov 2013-2019 og finanslovsforslag 2020.

Anm.: I årene 2009-2018 fremgår de faktiske udgifter, mens 2019-2020 er bevillinger.



DEA

Tænketanken DEA
Fiolstræde 44
1171 København K
www.dea.nu