# Uddannelsesløn og uddannelsesskat
# Forslag til et alternativt finansieringssystem for de længerevarende uddannelser i Danmark

*Jane Andersen, Jens Lunde, Hans K. Nielsen, Palle Rasmussen, Svend Tychsen og Lone Østergård*

## *1. Indledning*

I den uddannelsespolitiske debat indtager studiestøtteordninger en væsentlig rolle. Det standpunkt, man indtager m. h. t. støttens konkrete indretning og omfang, er præget af ens holdning til støttesystemets fordelingsmæssige implikationer.

Det er et karakteristisk træk i lønstrukturen, at såvel den årlige løn som livslønnen øger med uddannelsens omfang. Samtidig har de uddannelsessøgende forholdsvis små indkomster, ligesom den socialt skæve rekruttering til de længerevarende uddannelser er delvis betinget af familiens indkomstniveau, hvorefter man gennem uddannelsesstøtten har finansieret en del af de uddannelsessøgendes leveomkostninger. Ydelsen af uddannelsesstøtten, såvel som den totale finansiering af de videregående uddannelser, er således udtryk for et *fordelingspolitisk dilemma,* hvor skatteyderne, der langtfra alle får del i det videregående uddannelsessystems ydelser, bidrager til sikring af høje livsindkomster hos en udvalgt gruppe personer.

I denne artikel fremsættes et forslag til et *nyt studiestøttesystem,* der repræsenterer en vej ud af dette dilemma. Forslaget omfatter på den ene side en egentlig aflønning af studerende, på lige fod med deres jævnaldrende i erhvervslivet, og på den anden side en særlig beskatning af den merindkomst, den færdiguddannede typisk modtager, sammenlignet med en ikke-uddannet jævnaldrende. Gennem en økonomisk analyse af uddannelsessystemet udvides perspektivet til ikke blot at omfatte den traditionelle studiestøttediskussion, men den totale finansiering af den længerevarende uddannelse, d. v. s. også spørgsmålet om, hvem der i den sidste ende skal betale ressourceforbruget i form af lærere, lokaler og studiematerialer. Den moralske grundtanke er her, at samfundet ved at finansiere den uddannelse, der rækker ud over den grundlæggende uddannelse, også bør have del i uddannelseserhververnes merindkomst.

Den *beslutningssituation,* forslaget knytter sig til, er Danmark i begyndelsen af 1980'erne, hvor det er forudsat, at visse af de nuværende uddannelsespolitiske tendenser er slået igennem. Det drejer sig først og fremmest om

Højby-gruppens forslag [1] om fælles 3-årig skole for alle, der uddanner sig ud over det 9. skoleår, samt en udvikling i dimensionering og studiestruktur for de længerevarende uddannelser, der er i overensstemmelse med, hvad der regnes med i PP II [2]. Længerevarende uddannelser er, som i Helhedsplanen [3], defineret som omfattende uddannelse, der bygger på en studieforberedende gymnasial uddannelse, og opdelt i lange uddannelser (f. eks. civilingeniør) og mellemlange uddannelser (f. eks. teknikumingeniør). Forslaget har som generel forudsætning, at der eksisterer en politisk målsætning om lighed i indkomstmæssig henseende, og at der er villighed til at gribe ind over for spredningen i såvel livsindkomster som den til enhver tid eksisterende personlige indkomstfordeling i Danmark.

*Fremstillingen* tager sit udgangspunkt i en beskrivelse af det nuværende finansieringssystem (afsnit 2). Dette kan, for den egentlige studiestøttes vedkommende, opfattes som fremkommet ved et kompromis mellem alternative fordelingspolitiske synsvinkler, hvilket nærmere analyseres i en uddannelsesøkonomisk referenceramme (afsnit 3). Disse alternative synsvinkler er imidlertid ikke uforenelige, som det fremgår af principskitsen til et nyt finansieringssystem, omfattende en kombination af uddannelsesløn og uddannelsesskat (afsnit 4) [4]. For at få en fornemmelse af størrelsesordenen af de skattemæssige konsekvenser, der følger af forslagets indførelse, foretages endelig (afsnit 5) nogle beregninger over det fuldt indkørte system under alternative forudsætninger m. h. t. visse kritiske variable.

## 2. *Det nuværende finansieringssystem*

2. 1. *Det danske uddannelsessystem* er altovervejende administreret og finansieret af det offentlige. På nogle få uddannelsesområder findes institutioner, der i princippet er private. Da det offentlige via tilskud finansierer den væsentlige del af driften og i den forbindelse kræver visse studiebetingelser opfyldt, er forskellen mellem de private og de offentlige uddannelsesinstitutioner så beskeden, at det ikke tjener noget formål at skelne.

Derudover er det karakteristisk for specielt de *længerevarende uddannelser,* at disse bygger på frivillig deltagelse, uden betaling af undervisningsgebyrer, og i et vist omfang er selektive (eksistens af adgangsbegrænsninger). Finansieringen af de længerevarende uddannelser sker gennem statsskat-

1. *Udkast til forslag til folketingsbeslutning om 12 års uddannelse for alle* (med tilhørende bemærkninger), Undervisningsministeriets arbejdsgruppe vedrørende 12 års uddannelse, april 1973.
2. *Perspektivplan-redegørelse 1972–1987,* Budgetdepartementet, december 1973. Kapitel 44.
3. *Helhedsplanlægning af de videregående uddannelser 1974–1987. Problemer og løsningsforslag,* Planlægningsrådet for de højere uddannelser, januar 1974. Punkt 3.
4. Forslaget svarer på mange måder til de af tidligere undervisningsminister Ritt Bjerregård fremsatte skitser til et nyt uddannelsesstøttesystem, senest i *Weekendavisen,* 22. februar 1974.

terne. Skattebetalerne finansierer således den altovervejende del af udgifterne til lærere, lokaler og studiematerialer og – i mindre omfang – indsatsen af de studerendes arbejdskraft gennem støtte til dækning af disses leveomkostninger. De samlede statslige driftsudgifter til denne del af uddannelsessystemet udgjorde 1972/73 ca. 1500 mio. kr., hvoraf studiestøtten i snæver forstand udgjorde ca. 20 pct. [5].

2. 2. Medens lærerlønninger og lokaleomkostninger sjældent indgår i diskussionen vedrørende udgiftsfordelingen, har den statslige støtte i form af *lån, legater og lånegarantier* til stadighed været indblandet i en målsætningsdebat.

Ungdommens Uddannelsesfond oprettedes i 1952 og blev i 1964 suppleret med muligheden af statsgaranti for uddannelseslån i banker og sparekasser. Frem til midten af 1960'erne var imidlertid den statslige støtte af beskedent omfang, og tildelingen byggede på et skønsprincip. Til belysning af hele problemstillingen omkring studerendes økonomiske forhold og konsekvenserne for studieeffektiviteten blev der i 1965 nedsat et udvalg med professor W. E. von Eyben som formand. *von Eyben-udvalget* fremkom med et konkret studiestøtteforslag i 1968 [6], ud af hvilket er vokset visse af de ændringer, der siden er sket i det gældende system.

Udvalget baserede sine overvejelser på en *målsætning* om demokratisering og effektivisering af uddannelsessystemet. Som det formuleredes af udvalgets flertal (p. 117):

»1. at ingen af økonomiske grunde skal hindres i at få den uddannelse, som den unge har lyst og evner til, og
2. at det skal blive muligt at begrænse nødvendigheden af erhvervsarbejde under uddannelsen til et sådant omfang, at det ikke virker hæmmende på studieaktiviteten i uddannelsesperioden.«

Videre hed det i forbindelse med diskussionen af *støtterammen* (p. 119):

»Hvad enten man ønsker reelt at påvirke den sociale rekruttering til uddannelserne eller at modvirke uddannelsesfremmed erhvervsarbejde i studietiden, synes det *nødvendigt at tilvejebringe forudsætninger for, at de uddannelsessøgende som gruppe betragtet kan opnå en levefod, der indebærer en passende indplacering i relation til den øvrige befolkning, særligt til jævnaldrende.*«

Det påpeges således, at studerende ønsker at opnå (eller skaffer sig) en

5. Budgetdepartementet, *op. cit.*, tabel 44. 1 og 44. 14. Tallene er tilpasset den her anvendte definition på længerevarende uddannelser.
6. *Betænkning vedrørende økonomisk støtte til unge under uddannelse.* Betænkning nr. 506, 1968.

indkomst og en levefod, der modsvarer, hvad andre i samme alderskategori opnår.

Udvalgsflertallets *forslag* opererer med en støtteform, hvor lån og legat udgør variable dele afhængig af visse objektive kriterier: Egne og (for studerende under 21 år) forældres indtægt- og formueforhold samt alder og placering i studieforløbet. Grundtanken i det konkrete forslag er ønsket om primært at støtte økonomisk svagest stillede, især i de tidligere stadier af de længerevarende uddannelser. Udover de ovenfor nævnte målsætninger er forslaget udarbejdet under hensyntagen til faktorer af praktisk-politisk karakter, eksempelvis mulighederne for effektiv kontrol af studieforløb.

2. 3. Visse af grundtankerne bag von Eyben udvalgets forslag synes at have givet sig udslag i det *nugældende støttesystem,* omend den konkrete udformning afviger. I det følgende opsummeres reglerne for støtteåret 1973/74 [7].

Støtten til den *studerende uanset alder* kan maksimalt (for udeboende i København) udgøre 9.500 kr. Støtten er afhængig af korrigeret forældreindtægt og -formue samt egen og eventuel ægtefælles indtægt og formue. Støtten aftrappes således ved korrigeret forældreindtægt i kalenderåret 1972 på over 37.000 kr. og bortfalder ved 63.000 kr. For egen indtægt og formue gælder det, at støtte plus indtægt i støtteåret ikke må overstige 21.500 kr. for ugifte og 43.000 kr. for gifte (tilsammen). Formue over 15.000 kr. (30.000 kr. for gifte) behandles som indtægt. Støtten ydes med halvdelen som legat og halvdelen som lån, der er rentefrit i studietiden.

For *studerende over 23 år* kan der opnås støtte uafhængigt af forældres økonomiske forhold. For egne økonomiske forhold gælder de samme regler som ovenfor. Der kan i så fald maksimalt ydes støtte på 7.900 kr., fordelt med 2.900 kr. i legat og 5.000 kr. i rentefrit lån. Hvis en studerende over 23 år er berettiget til støtte efter de generelle regler, men denne udgør mindre end 7.900 kr., forhøjes støtten til dette beløb.

Der består endvidere muligheder for at optage *statsgaranterede lån* i banker og sparekasser. Der er et absolut maksimum på 10.000 kr. og samtidig den klausul, at det statsgaranterede lån højest kan udgøre forskellen mellem 14.000 kr. og den ydede støtte. De statsgaranterede lån ydes til en rente fastsat af de enkelte pengeinstitutter og forrentes såvel efter studiets afslutning som i studietiden. Statsgarantien løber i 10 år efter studiets afslutning, inden for hvilken periode lånet normalt skal afvikles. Lånene kan principielt opsiges fra kreditors side med 6 måneders varsel.

Betragter man det nugældende system *i lyset af von Eyben-udvalget,* består den væsentligste divergens i det forhold, at støtterammen ikke er blevet

7. *Regelsamling for uddelingsåret 1973–74* (med tillæg af juni 1973), Statens Uddannelsesstøtte, april 1973.

reguleret over tiden i takt med levefodsudviklingen i samfundet som helhed. Der har i den pågældende periode ikke været politisk tilslutning til yderligere overførsel af indkomster, og resultatet synes da også at være, at målsætningen om demokratisering og effektivisering af de længerevarende uddannelser ikke er bedre opfyldt i dag, end da von Eyben-udvalget blev nedsat.

### *3. En uddannelsesøkonomisk analyse af finansieringssystemet*

3. 1. Det fremgår af foranstående beskrivelse af finansieringssystemet for de længerevarende uddannelser i Danmark, at dette er fremkommet som et *politisk kompromis*. På den ene side har man gerne villet stimulere tilgangen til længerevarende uddannelser, specielt fra de »lavere« socialgrupper.

På den anden side har man villet undgå en for kraftig indkomstoverførsel til en gruppe af personer, som – betragtet over hele deres livsløb – i forvejen opfattes som privilegerede. Disse vil typisk få høje lønninger efter uddannelsens færdiggørelse samt opnå fordele i tilknytning til deres arbejdssituation og ved udnyttelsen af fritid.

3. 2. En mere principiel analyse af baggrunden for overvejelser af denne karakter kan tage udgangspunkt i nedenstående oversigtsskema. Dette viser *de totale virkninger af at lade én person gennemgå en længerevarende uddannelse* (sammenlignet med en situation, hvor denne direkte gik ud i erhvervslivet), og hvorledes disse virkninger berører forskellige grupper i samfundet.

I skemaet anvendes betegnelserne *produktions- og konsumtionseffekter* for uddannelsens indvirken på den videreuddannedes arbejdsevner henholdsvis dennes ændrede arbejds- og fritidssituation. Uddannelse medfører normalt, at den uddannede kan udføre visse arbejdspræstationer mere effektivt end før, eventuelt mere komplicerede arbejdsopgaver. Såfremt disse nye færdigheder leder til en øget produktionsværdi i varer og tjenesteydelser, er produktionseffekterne positive. Ydermere kan uddannelse have en egenværdi for den uddannede i form af øgede muligheder for arbejdsforhold i overensstemmelse med egne præferencer samt fritidsaktiviteter, der ikke før var realisérbare. En positiv konsumtionseffekt kan således bestå i en sproguddannets glæde over litteratur på originalsproget og rejser i det pågældende sprogområde.

De *eksterne effekter* dækker over det forhold, at den videreuddannede kan påvirke de personer, han arbejder sammen med eller omgås i sin fritid på samme måde, som han selv er blevet påvirket. Som eksempel på en ekstern produktionseffekt kan nævnes, at spredning af kundskaber på arbejdspladsen kan ændre kollegers arbejdsevne. Eksterne konsumtionseffekter kan bestå i, at venner og familie til en sproguddannet, i lighed med denne selv, kan have større glæde af en fælles udenlandsrejse. Eksterne effekter kan også have

negative elementer, f. eks. kan en stigning i antallet af personer i en vis uddannelseskategori mindske de allerede uddannedes status.

*Virkningerne af at lade yderligere én person gennemgå en længerevarende uddannelse. Totalt, og set ud fra henholdsvis den uddannedes og de øvrige samfundsmedlemmers perspektiv.*

| | Opofringer | Effekter |
|---|---|---|
| Totalt (samfunds-økonomisk perspektiv) | Studiematerialer<br>Lokaler og inventar<br>Lærere og øvrigt personales arbejdsindsats<br>Den studerendes arbejdsindsats | Produktionseffekter<br>Konsumtionseffekter<br>Eksterne effekter |
| Den uddannede | Udgifter til studiematerialer<br>Bruttoindkomstbortfald i studietiden<br>÷ indkomstskat<br>÷ legater<br>÷ studielån | Bruttoindkomstforøgelse efter studietiden<br>÷ indkomstskat<br>÷ tilbagebetaling og forrentning af studielån<br>Konsumtionseffekter |
| Kollektivet af øvrige samfunds-medlemmer | Udgifter til lokaler og inventar<br>Aflønning af lærere og øvrigt personale<br>Bortfald af skatteindtægter i studietiden<br>Legater<br>Studielån | Øgede skatteindtægter efter studietiden<br>Tilbagebetalinger og forrentning af studielån<br>Eksterne effekter |

I det *samfundsøkonomiske perspektiv* kan uddannelsesprocessen opfattes som en produktionsproces, hvis ressourceanvendelse kan rubriceres i hovedgrupperne: Den uddannelsessøgendes arbejdskraft (de indirekte uddannelsesomkostninger) samt lærernes arbejdskraft, undervisningsmaterialer og lokaler

(de direkte uddannelsesomkostninger). Ressourcer, der alle alternativt kunne have indgået i andre produktionsprocesser i samfundet og dermed øget mængden af varer og tjenesteydelser, som kollektivet af samfundsmedlemmer kunne have disponeret over.

Samtidig resulterer denne produktionsproces i visse egenskaber hos den uddannede, som denne ikke var i besiddelse af før. Således vil den uddannede person være i stand til at producere andre eller flere varer og tjenesteydelser end tidligere (produktionseffekter), kunne placere sig i en anden arbejdssituation og udnytte sin fritid på en anden måde (konsumtionseffekter). Ydermere vil uddannelsen skabe effekter af samme karakter hos andre end den uddannede selv (eksterne effekter).

Der skal ikke her gås ind på de vurderingsproblemer, der opstår, når man – i en såkaldt cost-benefit analyse – forsøger at sammenfatte nettoeffekten af uddannelse på mængden af goder, der totalt står til samfundsmedlemmernes disposition. I stedet vil angrebsvinklen være, *hvem der i sidste instans bærer opofringerne henholdsvis berøres af effekterne*. Dette gøres gennem en analyse af, hvorledes købekraften til de materielle goder ændres, altså effekten på indkomstfordelingen, og hvorledes konsumtionseffekterne influerer på forskellige befolkningsgruppers velfærd.

I oversigtsskemaet er dette sket ved at splitte samfundet op i den uddannede og kollektivet af øvrige samfundsmedlemmer. Derved belyses de fordelingsmæssige konsekvenser for de to centrale aktører på finansieringssiden: Den uddannelsessøgende og »alle de andre«, herunder disse i deres egenskab af skattebetalere.

Havde vi betragtet ikke bare en enkelt uddannelsessøgende, men en gruppe inden for samme studieretning, ville der have været yderligere en fordelingsmæssig konsekvens, som ikke fremgår af skemaet, men som er central i en fordelingspolitisk sammenhæng: En tilgang af færdiguddannede, der er stor i forhold til den allerede eksisterende bestand, vil bevirke, at lønningerne for den pågældende uddannelseskategori vil tendere mod at falde. Dette indebærer i realiteten en omfordeling fra bestanden af allerede uddannede til konsumenterne af disses ydelser, hvilket lettest ses i de tilfælde, hvor de færdiguddannede producerer tjenesteydelser til umiddelbart forbrug, f. eks. læger. Altså en omfordeling inden for kollektivet af øvrige samfundsmedlemmer.

3. 3. Oversigstskemaets relevans til belysning af studiefinansieringssystemets fordelingsmæssige virkninger afhænger af, om *opsplitningen i »den uddannede«* og *»øvrige samfundsmedlemmer«* giver information, der er anvendelig i den politiske beslutningsproces. At dømme efter den uddannelsespolitiske debat har man ofte en anden opsplitning i tankerne, idet man interesserer sig for studenten og dennes familie betragtet under ét. Når man således diskuterer rekrutteringen til de højere uddannelser, opdelt på socialgrupper, implicerer

dette en opfattelse af familien (studenten sammen med sine forældre) som den relevante enhed. Den uddannede alene har jo erhvervet de med uddannelsen forbundne fordele, uanset hvilken socialgruppe denne stammer fra.

Dette kom også frem ved præciseringen af, hvilke overvejelser der lå bag udformningen af det nuværende støttesystem, og træder tydeligere frem ved en nærmere beskrivelse af *det fordelingspolitiske dilemma,* disse overvejelser er udtryk for. Dette dilemma skal nu nærmere beskrives.

En løsning af problemet med *indkomstoverførsler til en i forvejen privilegeret gruppe* peger hen imod en rendyrket lånenordning, hvor den uddannede tilbagebetaler hele uddannelsesstøtten. En sådan tilbagebetaling kunne omfatte alle udgifter, som kollektivet af øvrige samfundsmedlemmer bærer i uddannelsestiden, d. v. s. ikke bare uddannnelsesstøtten, som denne traditionelt opfattes, men også det tilskud, der ligger i, at samfundet stiller lærere og lokaler til rådighed. Eventuelt kunne tilbagebetalingen fastsættes under hensyntagen til forekomsten af eksterne effekter. En fuldstændig tilbagebetaling efter disse retningslinjer udelukker på ingen måde muligheden af, at den færdiguddannede stadig forekommer privilegeret, d. v. s. har høj livsindkomst, gode arbejdsforhold og fritidsmuligheder.

Den rene låneordning rejser imidlertid problemer for dem, der ikke fuldfører på traditionel vis, og for dem, der afholdes fra overhovedet at påbegynde en længerevarende uddannelse som følge af risikoen for ikke at gennemføre denne. Låneordningen kommer derved til at stride mod den lighedsopfattelse, der ligger bag forsøgene på at stimulere *tilgangen fra de »lavere« socialgrupper,* idet personer, der afskrækkes af en låneordning, vil være koncentreret til miljøer med lav indkomst og uddannelsesniveau. Denne lighedsopfattelse kan blive krænket yderligere, såfremt tilbagebetalingen ikke er fuldstændig, d. v. s. hvis skattebetalerne dækker nogle af omkostningerne i uddannelsesperioden. Derved kan der, afhængigt af skattestruktur og rekrutteringsmønster, opstå forhold mellem fordelingen af skattebetalingerne og fordelingen af uddannelsessubsidierne til ugunst for bestemte socialgrupper.

Interessen for familien som enhed i diskussionen omkring uddannelsessystemets fordelingsmæssige konsekvenser er således en realitet (jfr. også forældreafhængigheden, indbygget i det nugældende støttesystem). Det virker ikke urimeligt at antage, at denne realitet til en vis grad har sin baggrund i det forhold, at uddannelsessystemet primært er skattefinansieret. Det fordelingspolitiske dilemma, der derved opstår, er imidlertid ikke uløseligt. Dette søges sandsynliggjort i det følgende afsnit, hvor der opstilles et alternativ til det nuværende finansieringssystem, og hvor de beskatningsmæssige konsekvenser heraf belyses under alternative forudsætninger om dets konkrete indretning.

3. 4. I fremstillingen ovenfor er anlagt den traditionelle uddannelsesøkonomiske synsvinkel, at uddannelse rent faktisk øger den uddanelsessøgendes pro-

duktivitet; d. v. s. produktionseffekterne er reelle og kan gives en konkret tolkning. Eller sagt med et slagord: *Uddannelse er en investering.*

Man træffer imidlertid også den ekstremt modsatte opfattelse, at *uddannelsessystemet er et filter,* som i form af eksamensresultater informerer arbejdsmarkedet om de enkelte uddannelsessøgendes »dueligheds (det være sig medfødt intelligens, ambitioner eller ren og skær tilpasningsevne). Uddannelse i sig selv har ifølge denne opfattelse ingen produktivitetsøgende virkninger, og uddannelsessystemets reelle funktion er at skabe information om visse medfødte egenskaber. Med andre ord, produktionseffekterne er fiktive – eller skal gives en helt speciel tolkning. Dette er, i parentes bemærket, ikke nødvendigvis ensbetydende med, at uddannelsessystemet er udtryk for samfundsøkonomisk sløseri. Frembringelse af information har altid kostet ressourcer, og uddannelsens konsumtionseffekter er stadig reelle.

Selv om denne hypotese, anvendt i sin ekstreme form og på alle længerevarende uddannelser, virker uacceptabel for de fleste, vil den for mange rumme et gran af sandheden. Væsentlig i denne sammenhæng er det derfor at slå fast, at ligegyldigt hvilken ende af skalaen, investerings- eller filterhypotesen, man føler er mest realistisk ved bedømmelsen af de enkelte uddannelseskategorier, ændrer det intet i de fordelingspolitiske konklusioner, der fremsættes i denne artikel. Det eneste, der udnyttes i forslaget, er en statistisk underbygget viden om, at uddannelse rent faktisk er korreleret med høje indkomster og visse konsumtionseffekter. Den nærmere sammenhæng er i denne forbindelse uden betydning. Finansieringsforslaget kan ses i lyset af begge hypoteser, og dets moralske grundtanke opretholdes i begge tilfælde!

## *4. Et alternativt finansieringssystem*

4. 1. Det er ovenfor anført, at det grundlæggende synspunkt bag de hidtidige danske støtteordninger har været, at modtagerne af studiestøtte i låneform skal tilbagebetale denne støtte. Altså et traditionelt »bankmæssigt« synspunkt, hvor låneoptagelsen er frivillig, og hvor det tilbagebetalte beløbs størrelse afhænger af den lånte sum som af en delvis markedsbestemt rentesats.

Det *normative synspunkt* bag den nedenfor foreslåede studiestøtteordning er, at pengeindkomsten generelt øges med mængden af den modtagne uddannelse, og at samfundet ved at betale de direkte uddannelsesomkostninger – og ifølge forslaget også de uddannelsessøgendes mistede indkomst – bør have andel i uddannelseserhververnes merindkomst.

4. 2. Staten betaler til alle uddannelsessøgende over 18 år en *uddannelsesløn,* der dækker den – som følge af uddannelsessøgningen – mistede indkomst. Uddannelseslønnen behandles i alle henseender, herunder ved beskatning og ved opnåelse af sociale ydelser, som anden lønindkomst.

Ydelse af uddannelsesløn sættes i lighed med det nuværende støttesystem i relation til overholdelsen af normerede studietider m. m., men ikke i forhold til andre indtægter og formue. »Stramme« studieplaner vil dog virke stærkt reducerende på mulighederne for samtidige erhvervsindtægter. Modtagelsen af uddannelsesløn bliver således en rettighed for alle uddannelsessøgende over 18 år.

Underholdet til uddannelsessøgende under aldersgrænsen tænkes at påhvile forældrene, hvilket der er tradition for inden for undervisningspligtens omfang, dog således at økonomisk svagt stillede forældre skulle kunne få et tilskud til deres børns underhold ved uddannelse. Denne del af uddannelsesstøtten er ikke behandlet i dette forslag og indgår heller ikke i beregningerne nedenfor.

Selve tildelingen af uddannelsesløn synes ikke at medføre større omkostninger til administration. Under det nuværende støttesystem foretages der allerede en løbende *kontrol med de uddannelsessøgendes studieeffektivitet,* således at væsentlige overskridelser af de normerede studietider medfører bortfald af såvel lån og legater som lånegarantier.

4. 3. Finansieringen – eller »tilbagebetalingen« – af uddannelseslønnen og af de direkte uddannelsesomkostninger, d. v. s. af de totale omkostninger ved uddannelserne ud over det 12. år, foreslås at ske ved opkrævning af en *uddannelsesskat* sammen med opkrævningen af indkomstskatten.

Indførelse af og formen for en uddannelsesskat er i teorien uafhængig af, hvorledes uddannelsesstøtten eller -lønnen er indrettet. Men en sammenkædning af de to tings gennemførelse er i overensstemmelse med det allerede nævnte normative grundlag og forekommer nødvendig ud fra politisk-psykologiske årsager.

Der opstilles en bundgrænse for indkomsten, hvorunder indtægter ikke pålægges uddannelsesskat. Bundgrænsen tænkes at være lig med eller lidt større end den indtægt, der kunnne være opnået, hvis uddannelsen ikke var erhvervet.

Uddannelsesskatten kan gøres proportional eller progressiv i forhold til indkomsten over bundgrænsen, men hensynet til indtjeningsincitamentet taler isoleret for en proportional ordning.

Det ligger i ordningen, at der ikke er nogen maksimumsgrænse for det tilbagebetalte beløbs størrelse, d. v. s. for uddannelsesskatteprovenuet fra den enkelte uddannede. Ligeledes opstilles ingen tidspunkter for påbegyndelse af uddannelsesskattebetalingen efter uddannelsens afslutning og for afslutning af uddannelsesskattebetalingen. Denne vil alene være betinget af, hvornår indkomsten overstiger bundgrænsen. Der kan således også være tale om særbeskatning af pensionsindtægter, da disse afhænger af indkomsten i den erhvervsaktive periode og dermed også af den modtagne uddannelses omfang.

Det bør formentlig bemærkes, at den danske lønstruktur hidtil generelt har været karakteriseret ved, at jo længere uddannelse, jo højere er indkomsten

i den erhvervsaktive periode. Således bliver det generelle billede, at jo længere en person har modtaget uddannelse og uddannelsesløn, jo højere uddannelsesskat kommer vedkommende til at svare.

Det kan ikke siges at være ganske afklaret, hvilket *indkomstbegreb* der skal danne grundlaget for opkrævning af en uddannelsesskat. Typisk vil det være forskellen i den såkaldte bruttoindkomst, der følger uddannelsens omfang, hvortil kommer højindkomstgruppernes bedre muligheder for legale som ikke-legale fradrag ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Dette kunne tale for anvendelse af bruttoindkomsten som grundlag for uddannelsesskattetrækket.

Når der i dette forslag tænkes anvendt den skattepligtige indkomst som grundlag, skyldes det, at de ved anvendelse af bruttoindkomsten opnåede fordele klart synes overskygget af, at den skattepligtige indkomst anvendes som beregningsgrundlag ved alle betydende eksisterende former for indkomstafhængige offentlige tilskud og afgifter. En tilknytning af opkrævningen af uddannelsesskat til opkrævningen af indkomstskat synes at være en overordentlig enkel og dermed administrativt billig løsning.

Det ligger i ordningens indhold, at betalingen af uddannelsesskat i lighed med anden indkomstskat er tvungen.

4. 4. Ved indførelsen af en så omfattende ordning som den skitserede vil der opstå betydelige *overgangsproblemer.*

For det første vil statsfinansielle hensyn måske bevirke, at der ikke fra ordningens indførelse kan betales en uddannelsesløn, der fuldt ud dækker de uddannelsessøgendes mistede indkomst.

For det andet vil det indebære en række problemer ud fra politiske rimelighedshensyn at pålægge en person en uddannelsesskat, når vedkommende ikke har modtaget uddannelsesløn. En løsning ved indførelse af den generelle uddannelsesskat vil være at pålægge disse grupper en uddannelsesskat, som står i relation til de direkte uddannelsesomkostninger, der er lagt i deres uddannelse. Alternativt kunne man forestille sig, at også de allerede uddannede blev pålagt fuld uddannelsesskat, men med ret til fuldt fradrag heri for betaling af renter og afdrag på enhver form for studielån.

4. 5. Kombinationen uddannelsesløn-uddannelsesskat vil have *fire hovedvirkninger,* nemlig mindsket social skævhed ved rekrutteringen til de forskellige uddannelser, formindskelse af spredningen i indkomstfordelingen og et mindsket forbrug af reale ressourcer til uddannelse samt endelig en nedsættelse af indtjeningsincitamentet.

Det må antages, en uddannelsesløn muliggør, at ingen hindres i at tage en uddannelse ud over det 12. år af økonomiske grunde. Den negative hold-

ning over for børns uddannelse, som delvis udspringer af familiens manglende muligheder for ydelse af økonomisk støtte til deres børns uddannelse, vil formentlig blive stærkt reduceret. Uddannelseslønnen vil yderligere i nogen grad sikre det økonomiske grundlag under uddannelse for personer, der i et længere tidsrum forud har haft erhvervsmæssig beskæftigelse.

Den uddannelsessociologiske forskning har imidlertid afsløret en række andre årsager til *den skæve rekruttering* til uddannelserne, som en uddannelsesløn ikke direkte vil kunne fjerne, men som synes at blive mindsket med tiden ad indirekte vej, og i øvrigt kan en række andre midler bringes i anvendelse til modvirkning af disse ulighedsskabende faktorer.

Uddannelseslønnens indførelse vil formentlig også bevirke, at uddannelse i langt højere grad bliver betragtet som et egentligt arbejde såvel af de uddannelsessøgende selv som af den øvrige befolkning. »Studenterromantik« o. l. fjernes. De uddannelsessøgende får et »ansættelsesforhold« til deres uddannelsesinstitutioner. Den skarpe grænse mellem student og akademiker udviskes i nogen grad. Og den større prestige, som akademikerne tillægges i forhold til andre erhvervsgrupper, mindskes sandsynligvis.

I sammenhæng hermed vil de øgede økonomiske muligheder sikre de uddannelsessøgende muligheden for en livsførelse som de jævnaldrende, der har valgt at tage erhvervsarbejde. Der vil således ikke være økonomiske grunde til at vente til efter uddannelsens afslutning med erhvervelse af forbrugsgoder eller fødsel af børn. Og der vil ikke være nogen særlig begrundelse for fortsatte særordninger til gunst for de uddannelsessøgende (især støtten til kollegiebyggeriet).

Indførelsen af en uddannelsesløn på det her tænkte niveau vil selvsagt øge de uddannelsessøgendes indkomster, mens uddannelsesskatten vil mindske de uddannedes disponible indkomster, og den samtidige reduktion i den almindelige indkomstskat vil forøge de ikke-uddannedes disponible indkomster. Dette er sammenlagt en betydelig *udligning af indkomsterne* i det enkelte år, d. v. s. af den personlige indkomstfordeling. Indflydelsen på livsindkomsternes fordeling vil imidlertid afhænge af forholdet mellem uddannelsesløn og uddannelsesskat, altså af den samlede ordnings nærmere specifikation.

Uddannelsesskatten vil endvidere gennem fastsættelsen af bundgrænsens størrelse være indrettet således, at der tages hensyn til den typiske indkomstprofil over tiden og til forsørgerbyrdens omfang. Ud fra de nuværende akademikerlønningers væsentlige stigning med ancienniteten bliver det således de sene år med den særligt høje indkomst, der udpræget bliver ramt af uddannelsesskatten, men hvor skatteevnen også må anses som størst.

Ved tilrettelæggelsen af de nuværende studieordninger og den dermed forbundne undervisning har der i nogen grad været taget hensyn til, at de uddannelsessøgende samtidig skulle kunne skaffe sig de fornødne midler til at ek-

sistere for gennem erhvervsarbejde. Således ved tilrettelæggelsen af de undervisningsfri måneder. Studieplanen vil på dette grundlag kunne strammes ved indførelsen af en uddannelsesløn, så undervisningstiden kan afkortes uden ændring i uddannelseskvaliteten.

Det forhold, at »studierelevant« erhvervsarbejde kan betragtes som et gode ved en række studier, vil kunne indpasses i undervisningsplanen under hensyntagen til den øvrige uddannelse. Den enkeltes uddannelse skal altså ikke – som nu – indrettes efter vedkommendes økonomiske behovs i uddannelsesmæssig henseende tilfældige fremkomst.

De direkte uddannelsesomkostninger vil mindskes ved, at bygninger og anlæg kan udnyttes i længere tid og dermed mere effektivt. Derimod vil lærernes samlede undervisningsforpligtelser – og dermed lønomkostningerne – være uændrede, da de øges ved den længere undervisningstid i det enkelte år, men mindskes i samme omfang ved, at de uddannelsessøgende kommer hurtigere igennem, hvilket på et givet tidspunkt viser sig ved en mindre bestand af uddannelsessøgende på den enkelte institution, end der ellers ville have været, og dermed færre hold, spor eller lignende.

De indirekte uddannelsesomkostninger mindskes i samme grad, som uddannelsestiden afkortes. Altså en *real ressourcebesparelse*.

Den privatøkonomiske rentabilitet af uddannelse vil blive stærkt påvirket i opadgående retning, såfremt den mistede indkomst, der udgør praktisk taget alle den uddannelsessøgendes uddannelsesomkostninger, betales af det offentlige. Modsat vil uddannelsesskatten have en formindskende virkning herpå. Hvorledes introduktionen af det nye finansieringssystem vil indvirke på *uddannelsessøgningen* afhænger således af systemets konkrete udformning og i hvilket omfang pekuniære motiver indgår som incitament.

En eventuel øgning i uddannelsessøgningen ville sandsynliggøre, at de indkomstforskelle, der er begrundet ved forskelle i den modtagne uddannelses omfang, mindskes, hvilket kan siges at være i dette forslags »ånd«. Dette betyder dog samtidig en formindskelse af provenuet af uddannelses- og af indkomstskatten, hvilket også vil kunne være en begrundelse for, at ordningen ikke behøver hvile i sig selv.

En klart negativ virkning ved en uddannelsesskat er, at den virker marginalt og dermed nedsættende på *indtjeningsincitamentet*. Denne virkning vil være afhængig af »skattetrykket« på det pågældende indkomstniveau. Problemet synes væsentligst ved selvstændig erhvervsvirksomhed (de liberale erhverv) og i spørgsmålet om overarbejde og kvinders hel–deltids-beskæftigelse, ligesom virkningens styrke vil afhænge af uddannelsesskatteprocentens højde. I det omfang den almindelige indkomstskat mindskes som følge af uddannelsesskattens indførelse, vil indtjeningsincitamentet og dermed arbejdsudbudet øges for den gruppe af personer, der ikke betaler uddannelsesskat. Dette gælder også for uddannelsesskattebetalerne i deres egenskab af »almindelige«

skattebetalere, således at der for denne gruppe kan blive tale om to modsatrettede tendenser.

Endelig må en uddannelsesskat trække i retning af øget »brain drain«. Denne effekt formodes at være temmelig beskeden, da en uddannelsesskat næppe isoleret kan være årsag hertil.

4. 6. Der er i det foregående lagt op til, at uddannelsesskatteprovenuet skulle finansiere uddannelseslønnen og de direkte uddannelsesomkostninger for alle kategorier af længerevarende uddannelser under eet. Synsvinklen kan nærmest karakteriseres som en *låneordning for gruppen af uddannede* vis-a-vis kollektivet af øvrige samfundsmedlemmer. Det kan diskuteres, selv under denne lånesynsvinkel, hvorvidt det er rimeligt, at ordningen skal hvile i sig selv. Således vil tilstedeværelsen af eksterne effekter kunne begrunde, at uddannelsesskatteprovenuet er mindre end de totale udgifter til denne del af uddannelsessystemet incl. uddannelseslønnen, jvfr. nederste afdeling af oversigtsskemaet i delafsnit 3.2.

Man kunne imidlertid også opfatte et finansieringssystem med uddannelsesløn som udtryk for en gradvis overgang til *samfundsmæssig eje af den individuelt bestyrede »menneskelige kapital«*, og i konsekvens af dette mene, at man burde inddrage hele den merindkomst, der følger med erhvervelsen af en uddannelse ud over det 12. år, samt et beløb modsvarende komsumtionseffekterne (jvfr. midterste afdeling af oversigtsskemaet i delafsnit 3. 2.). Her forskydes hovedvægten fra et uddannelsesstøttesystem, der er fordelingspolitisk motiveret, til fordelingspolitik i al almindelighed, og selv om skillelinien ikke er skarp, er der i denne sammenhæng fastholdt det første, mere snævre, sigte.

Det anses sædvanligvis for en overmåde dårlig ide at »øremærke« bestemte skatter til bestemte formål. Der er med det skitserede system da heller ikke tænkt på en egentlig og snæver sammenhæng mellem uddannelsesløn og uddannelsesskat. Men da indførelsen af en uddannelsesløn vil kræve en øget skatteudskrivning under en eller anden form, og da fravær af indkomst under uddannelse sædvanligvis i befolkningens øjne er kædet sammen med en merindkomst efter uddannelsens afslutning, synes det at være en betingelse for indførelsen af den ene foranstaltning, at den anden indføres samtidig.

## *5. Modelberegninger over uddannelsesskattens niveau*

5. 1. Udgangspunktet for de efterfølgende beregninger er forholdene for en person, der har modtaget en længerevarende uddannelse, således som disse gennemsnitlig vil fremstå. Ved at koncentrere opmærksomheden omkring en gennemsnitsperson i denne uddannelsessektor undgås en lang række komplicerende betragtninger om f. eks. aldersfordelingen, tilgangen og bestanden

af kandidater og studerende etc. Hvad der i det følgende er kaldt en *ligevægtstilstand* er defineret ved, at den modtagne uddannelsesydelses værdi er lig den betalte uddannelsesskat, idet begge beløb er tilbagediskonteret til samme tidspunkt, her 15-års alderen.

5. 2. De statslige uddannelsesudgifter kan opsplittes i drifts- og anlægsudgifter, som tilregnes de enkelte uddannelsesinstitutioner, og i uddannelseslønnen til de uddannelsessøgende.

*Drifts- og anlægsudgifterne pr. kandidat* afhænger både af den gennemsnitlige opholdstid og af gennemførelsesprocenten. Rent beregningsteknisk er sammenhængen mellem begreberne følgende:

$$\text{Udgiften pr. kandidat} = \text{udgiften pr. stud.} \times \text{gennemsnitlig opholdstid} \times \frac{100}{\text{gennemførelses-pct.}}$$

hvor den gennemsnitlige opholdstid er et vejet gennemsnit af den gennemsnitlige opholdstid for dem, der gennemfører, og for dem, der forlader uddannelsen. Disse størrelser vil ganske givet ændres ved indførelsen af en studieløn. Undervisningsstandarden, forstået som elev/lærer-forholdet, og dermed udgifterne pr. studerende, tillægges en vis vægt i Helhedsplanen [8], men vil i denne sammenhæng ikke blive berørt. I de nedenstående beregninger er det forudsat, at effektive studieforløb (for en nærmere definition se nedenfor) kan opnås med den standard, de nuværende udgifter pr. studerende er udtryk for, alene ved en så tilstrækkelig uddannelsesstøtte, at ikke-oplærende erhvervsarbejde kan undgås.

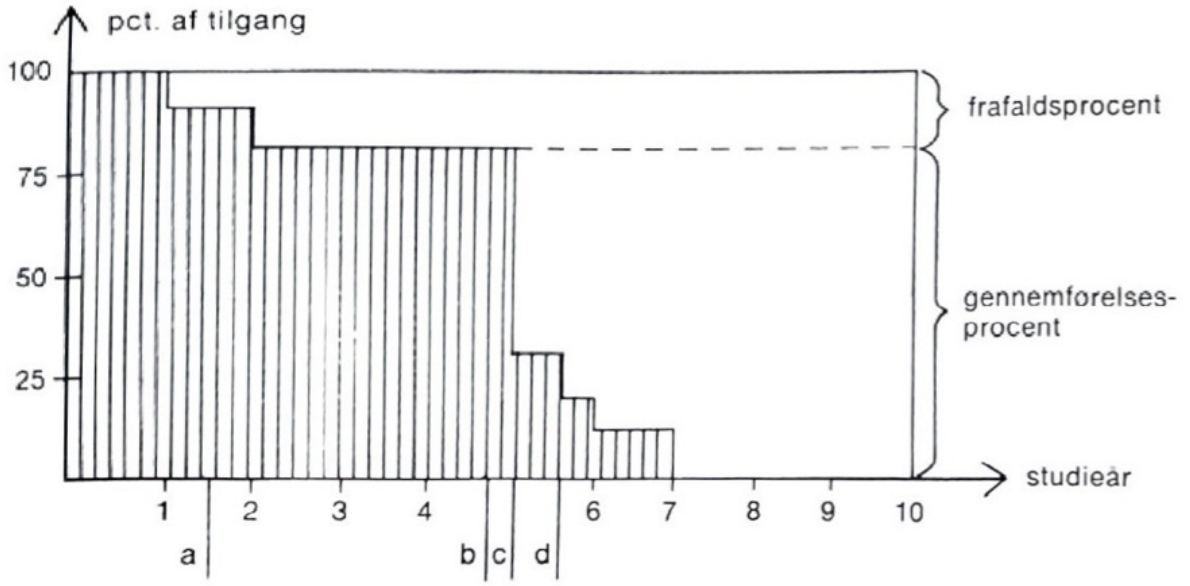
Begrebet *effektive studieforløb* er her defineret på samme måde som i Helhedsplanen, d. v. s. følgende tre krav stilles:

1. Frafaldet reduceres til et rimeligt niveau.
2. Frafaldet finder sted så tidligt som muligt.
3. De gennemsnitlige studietider for kandidater overskrider ikke de normerede studietider ud over et rimeligt niveau. Anderledes udtrykt, at antallet af omgængere ikke er stort.

Fig. 5. 1. illustrerer problemstillingen. Her er indtegnet en kurve, der angiver, hvor stor en del af tilgangen et bestemt år der efter 1, 2. . . ., år enten stadig studerer eller har forladt uddannelsen med eller uden eksamen. Et studieforløb, hvor frafaldet er reduceret til 20 pct., og hvor kandidaterne i gennemsnit kun overskrider den normerede studietid med et halvt år, kunne have følgende udseende:

8. Planlægningsrådet for de højere uddannelser, *op. cit.* Punkt 9.

*Fig. 5. 1. Studieforløbskurve*




a: Registreret gennemsnitlig studietid for studerende, der falder fra uddannelsen.

b: Registreret gennemsnitlig opholdstid ved uddannelsen.

c: Normeret studietid.

d: Registreret gennemsnitlig studietid for kandidater.

Kilde: Helhedsplanen, p. 50.

Et sådant studieforløb er i det følgende betegnet »maksimalt effektiviseret studieforløb«. Et alternativ hertil, betegnet »effektivt studieforløb«, er yderligere gennemregnet (bilagstabellerne 1 og 2). Frafaldet er igen i dette alternativ sat lig 20 pct., mens antallet af omgængere er øget, så den gennemsnitlige opholdstid for alle, d. v. s. incl. dem, der har forladt uddannelsen før afslutningen, er sat lig den normerede studietid plus et halvt år.

*Uddannelseslønnen* er i beregningerne her lig en ufaglært arbejders årsløn, hvilket konkret er fastsat som en lagerarbejders årsløn i 1970, kr. 30.343 (bilagstabel 3). Det er diskutabelt, om dette vil være det rigtige niveau for en uddannelsesløn, der ydes til personer med 12 års grundlæggende uddannelse bag sig, da en ufaglært arbejder i 1970 som hovedregel alene har 7 års skolegang bag sig.

For at belyse uddannelsesskatteprocentens følsomhed over for ændringer i uddannelseslønnens højde er der gennemregnet to alternative værdier heraf, nemlig $66^2/_3$ pct. og 50 pct. af lagerarbejderens årsløn i 1970. Uddannelseslønnens alternative højde bliver således kr. 20.229 resp. kr. 15.172. Dette sidste beløb modsvarer nogenlunde niveauet for de faktiske leveomkostninger (1970).

Som det vil blive beskrevet nedenfor, er det nødvendigt at indregne reallønstigningerne i fremtiden i de anvendte livslønninger. I lighed med, hvad der forudsættes om akademikerlønningernes stigning, er der også for uddannelseslønnens vedkommende regnet med reallønsstigninger på 2 og 3 pct. stigning årlig.

Drifts- og anlægsudgifterne pr. studerende inkluderer *udgifterne til forskning* ved de uddannelser, hvor undervisning og forskning er integreret. Det spørgsmål kunne da rejses, om uddannelsesskatten i en ligevægtstilstand skal dække udgifterne ved både forskning og undervisning eller kun udgifterne til undervisning, som disse kan opgøres ved 45–45–10 pct. reglen (i 1970). Ved disse uddannelser er der altså tale om en forenet eller fælles produktion af de to »goder«, undervisning og forskning.

Anlægger man den synsvinkel, at den færdiguddannede under sin uddannelse er blevet bibragt en slags »oversættelsesnøgle« ved at blive indført i fagets terminologi og problemkredse og derved senere i sin tilværelse selv kan holde sin uddannelse à jour ved hjælp af de nyeste offentliggjorte forskningsresultater, taler det for at lade uddannelsesskatten dække uddannelsesinstitutionernes totale drifts- og anlægsudgifter 100 pct.

Det kunne dog også synes rimeligt, at en uddannelsesskat ikke dækkede disse udgifter fuldt ud, da uddannelsesinstitutionernes forskning må formodes i ret udstrakt grad at være til gavn for andre i samfundet end de uddannede selv.

Der er derfor nedenfor bragt beregningsresultaterne for det tilfælde, hvor uddannelsesskatten dækker 55 pct. af drifts- og anlægsudgifterne ved de uddannelser, hvor der drives forskning. De 55 pct. er opstået ved en addition af det fastansatte videnskabelige personales normerede tidsanvendelse på undervisning og administration, men er naturligvis en arbitrært valgt størrelse. Dels synes forskningsindsatsen langtfra altid at nå op på at dække de normerede 45 pct. af dette personales tidsanvendelse. Og dels skulle fordelingen af de øvrige drifts- og anlægsudgifter på forskning og undervisning nok ske efter stærkt varierende satser. På den anden side foreligger der ikke bedre skøn over forskningsandelen af de totale drifts- og anlægsudgifter end de omtalte 45 pct.

Sluttelig er der i beregningerne medtaget det tilfælde, hvor uddannelsesskatten ikke dækker drifts- og anlægsudgifterne overhovedet, men altså alene finansierer uddannelseslønnen.

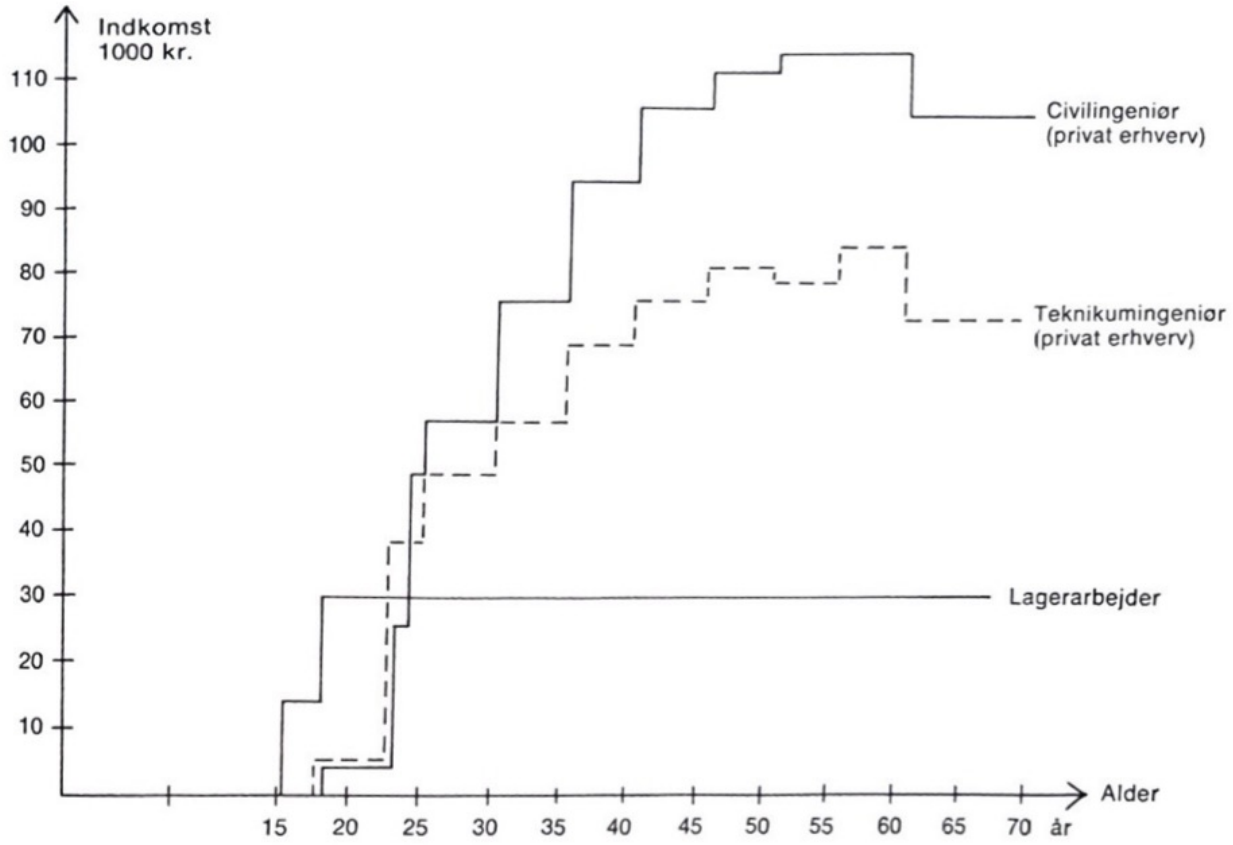
5. 3. Ved vurderingen af, hvilke fremtidige lønninger der skal indgå i beregningerne, er udgangspunktet taget i *livslønningerne,* således som de er opgjort af Det økonomiske Råds formandsskab for året 1970 [9].

I Fig. 5. 2 nedenfor er disse lønninger for nogle stillingskategorier indtegnet. Lønningerne afspejler forholdene, som de tegner sig i et bestemt ka-

9. *Dansk økonomi foråret 1972,* Det økonomiske Råd, Formandskabet, marts 1972.

lenderår. Det ses af figuren, hvorledes to typiske lønniveauer for de her behandlede uddannelseskategorier kan findes; et for de lange uddannelser (5–6 års studietid) og et for de mellemlange (3–4 år).

*Fig. 5. 2. Årslønnens udvikling med alderen (nettoløn for året 1970)*




Kilde: Bilagstabellerne 3, 4 og 5.

Beregningerne af uddannelsesskatten nedenfor bygger alene på indkomsterne for en civilingeniør, der er ansat i det private erhverv, og for en teknikumingeniør, der ligeledes er privat ansat, jfr. bilagstabellerne 6 og 7. Da en civilingeniørs livsløn – uanset kapitaliseringsfaktoren er 0, 3 eller 5 pct. – er den højeste blandt de grupper, Formandskabet medtager i sin undersøgelse, synes der på dette punkt at ske en vis overvurdering af uddannelsesskattens indkomstgrundlag. I det omfang en teknikumingeniør er lønmæssigt gunstigere stillet end andre grupper med en uddannelse på mellemniveau, vil der optræde en tilsvarende skævhed i beregningerne. I modsat retning trækker det forhold, at biindkomster, overtidsbetaling m. v. ikke er medtaget i Formandskabets lønopgørelser. Alt i alt synes indkomstgrundlaget for beregningerne af uddannelsesskatten således nogenlunde rimeligt.

Livslønningerne som opgjort af Formandskabet er fremkommet på grundlag af oplysninger for et enkelt kalenderår, 1970, I beregningerne her er der taget hensyn til *den fremtidige reallønstigning* gennem en forudsætning om stigninger i reallønnen på 2 respektive 3 pct. årlig. Når begge alternativer er medtaget, skyldes det naturligvis, at man kun med usikkerhed kan udtale sig om de fremtidige lønrelationer. PP II [10] forudsætter en reallønstigning på 3 pct. i de kommende år; men selv uden det incitament, som den her foreslåede uddannelsesløn eventuelt måtte indebære, vil der i de nærmeste år være et stort udbud af kandidater fra de længerevarende uddannelser. Uden at gå nærmere ind på de beskæftigelsesproblemer, som vil opstå, kan det vel alligevel konkluderes, at en langsommere stigningstakt i reallønnen for de højere uddannede forekommer sandsynlig. Betragtningerne i dette afsnit går på den »gennemsnitlige« kandidat, så en nærmere diskussion af arbejdsmarkedets mulige opdeling i delmarkeder, med forskellige lønninger for samme uddannelseskategori, udelades her.

Et forhold er det dog nødvendigt at behandle. En tilstand på arbejdsmarkedet præget af overskudsudbud og måske direkte arbejdsløshed kunne tænkes at føre til en faldende *erhvervsfrekvens*. Hvis de uddannede således i større omfang går arbejdsløse, opgiver at søge beskæftigelse eller emigrerer, vil de ikke komme til at tilbagebetale de omkostninger, de har givet anledning til. Beregningerne i dette afsnit forudsætter i overensstemmelse med Helhedsplanen og PP II en erhvervsfrekvens på 100 for de her behandlede erhvervsgrupper (der ses også bort fra værnepligt og barselorlov), hvorved der sker en overvurdering af uddannelsesskattens provenu.

Ved beregningen af de indkomne beløb fra en uddannelsesskat er der taget hensyn til *dødeligheden,* således som dødelighedserfaringerne i årene 1961–65 tegner sig for en person, der er fyldt 15 år.

5. 4. De procentsatser, beregningerne fører frem til, bygger på, at skatten beregnes af bruttoindkomsten. Dette skyldes i første række hensynet til beregningernes kompleksitet, men det forhold, at det fremtidige skattegrundlag kun vanskeligt kan forudsiges (her tænkes i første række på fradragsregler), taler også for anvendelsen af denne størrelse i beregningerne. Der ligger dog heri ingen indikation af, at uddannelsesskatten ved en sådan ordnings indførelse ikke bør beregnes af den skattepligtige indkomst, jfr. delafsnit 4. 3.

Uddannelsesskatten er tænkt opbygget med en *bundgrænse,* således at personer med en lavere bruttoindkomst ikke pålægges nogen uddannelsesskat. Når indkomsten stiger over bundgrænsen, pålignes uddannelsesskat af hele bruttoindkomsten. (Dette vil give anledning til en hård marginalbeskatning lige omkring bundgrænsen, et problem der må søges løst ad skatteteknisk vej).

10. Budgetdepartementet, *op. cit.*

*Tabel 5. 1. Uddannelsesskatteprocenten for en ligevægtstilstand under alternative forudsætninger. Reallønstigning 3 pct. (1970-priser).*

| Effektivitetsgrad for studieforløb | Dækningsgrad af drifts- og anlægsudgifter pct. | Uddannelsesløn kr. | Kalkulationsrente 3 pct. Forudsat bundgrænse, kr. 63.226 | 3 pct. 76.294 | 5 pct. 63.226 | 5 pct. 76.294 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| »Maksimalt effektiviseret« | 100 | 30.343 | 6,9 | 7,6 | 12,2 | 14,2 |
| | | 20.229 | 5,5 | 6,2 | 9,9 | 11,5 |
| | | 15.172 | 4,9 | 5,4 | 8,7 | 10,2 |
| | 55 | 30.343 | 6,1 | 6,8 | 10,8 | 12,6 |
| | | 20.229 | 4,8 | 5,4 | 8,5 | 9,9 |
| | | 15.172 | 4,1 | 4,6 | 7,4 | 8,6 |
| | 0 | 30.343 | 4,0 | 4,4 | 6,9 | 8,0 |
| | | 20.229 | 2,6 | 2,9 | 4,6 | 5,3 |
| | | 15.172 | 2,0 | 2,2 | 3,5 | 4,0 |
| »Effektivt« | 100 | 30.343 | 8,1 | 9,1 | 14,3 | 16,7 |
| | | 20.229 | 6,6 | 7,4 | 11,7 | 13,6 |
| | | 15.172 | 5,9 | 6,5 | 10,4 | 12,1 |
| | 55 | 30.343 | 7,4 | 8,2 | 13,0 | 15,1 |
| | | 20.229 | 5,8 | 6,5 | 10,3 | 12,0 |
| | | 15.172 | 5,1 | 5,7 | 9,0 | 10,5 |
| | 0 | 30.343 | 4,6 | 5,1 | 7,9 | 9,1 |
| | | 20.229 | 3,0 | 3,4 | 5,3 | 6,1 |
| | | 15.172 | 2,3 | 2,5 | 4,0 | 4,6 |

Bundgrænsen er her fastsat som et vejet gennemsnit af typeindkomsten ved 30 år, henholdsvis 35 år, for de uddannelser, der indgår i bilagstabel 1.

Sammenkædningen af de totale uddannelsesudgifter og af uddannelsesskatten i en ligevægtstilstand sker ved hjælp af en *kalkulationsrente* på 3 og 5 pct. p. a. Der skal ikke her tages stilling til, hvilken af disse størrelser der forekommer mest rimelig.

I de to tabeller 5. 1. og 5. 2 er de *uddannelsesskatteprocenter,* som er nødvendige for, at systemet befinder sig i ligevægt, angivet. Tænkes reallønstigningen at udgøre 3 pct. p. a. og udgør dækningsgraden af tilbagebetalingen af drifts- og anlægsudgifterne 55 pct., vil ligevægttilstanden ved en kalkulationsrente på 3 pct. og en udbetalt studieløn svarende til en ufaglært arbejders løn (30.343 kr.) opnås ved en skattesats på 6,8 pct. af bruttoindkomsten. Dette gælder, hvis bundgrænsen sættes til et beløb svarende til bruttoindkomsten ved 35 års alderen (76.294 kr.) og hvis der er tale om et maksimalt effektiviseret studieforløb. Med udgangspunkt i et således givet tilfælde vil følsomheden over for ændringer i de variable umiddelbart kunne aflæses i tabellerne.

*Tabel 5. 2. Uddannelsesskatteprocenten for en ligevægtstilstand under alternative forudsætninger. Reallønstigning 2 pct. (1970-priser).*

| Effektivitetsgrad for studieforløb | Dækningsgrad af drifts- og anlægsudgifter pct. | Uddannelsesløn kr. | Kalkulationsrente 3 pct. Forudsat bundgrænse, kr. 63.226 | 3 pct. 76.294 | 5 pct. 63.226 | 5 pct. 76.294 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| »Maksimalt effektiviseret« | 100 | 30.343 | 9,5 | 10,9 | 16,6 | 19,8 |
| | | 20.229 | 7,7 | 8,8 | 13,5 | 16,0 |
| | | 15.172 | 6,8 | 7,7 | 11,9 | 14,2 |
| | 55 | 30.343 | 8,5 | 9,7 | 14,7 | 17,5 |
| | | 20.229 | 6,7 | 7,6 | 11,3 | 13,5 |
| | | 15.172 | 5,8 | 6,5 | 10,0 | 11,9 |
| | 0 | 30.343 | 5,5 | 6,3 | 9,4 | 11,2 |
| | | 20.229 | 3,7 | 4,2 | 6,3 | 7,5 |
| | | 15.172 | 2,8 | 3,1 | 4,7 | 5,6 |
| »Effektivt« | 100 | 30.343 | 11,3 | 12,9 | 19,5 | 23,3 |
| | | 20.229 | 9,2 | 10,5 | 16,0 | 19,0 |
| | | 15.172 | 8,2 | 9,3 | 14,2 | 16,9 |
| | 55 | 30.343 | 10,3 | 11,7 | 17,7 | 21,1 |
| | | 20.229 | 8,2 | 9,3 | 14,1 | 16,8 |
| | | 15.172 | 7,1 | 8,0 | 12,3 | 14,7 |
| | 0 | 30.343 | 6,4 | 7,2 | 10,7 | 12,8 |
| | | 20.229 | 4,2 | 4,8 | 7,1 | 8,5 |
| | | 15.172 | 3,2 | 3,6 | 5,4 | 6,4 |

De angivne procentsatser er beregnet ud fra bruttoindkomsten og er alene at betragte som et resultat af modelmæssige beregninger. De satser, som skulle finde anvendelse, hvis det kun var *merindkomsten over bundgrænsen,* der skulle udgøre beskatningsgrundlaget, ville blive væsentlig højere. Et eksempel kan vise dette: Lad bundgrænsen være f. eks. 63.226 kr. (svarende til bruttoindkomsten ved 30 års alderen). Hvis den udbetalte uddannelsesløn har været som den ufaglærte arbejders (30.343 kr.) og rentefoden er 3 pct., vil ved en 2 pct. stigning i reallønnen, maksimalt effektiviseret studieforløb og 55 pct. dækning af drifts- og anlægsudgifter, en skattesats på 8,5 pct. finde anvendelse. Ved en løn på 100.000 kr. skal der svares 8.500, som svarer til 23 pct. af merindkomsten. En skala, der skulle anvendes på merindkomsten, måtte derfor i praksis være anderledes end de i tabellerne angivne, specielt hvis en progressiv skala var ønsket.

Der skal på dette sted erindres om, at beregningerne ikke tager hensyn til den nedgang i indkomstskatten og i de øvrige skatter og afgifter, som vil indtræffe, såfremt de offentlige udgifter reduceres med den nuværende ud-

dannelsesstøtte samt helt eller delvis drifts- og anlægsudgifterne for de længerevarende uddannelser.

5. 5. Det formentlig vanskeligste problem ved indførelsen af den ovenfor beskrevne finansieringsløsning vil blive det underskud, systemet vil køre med i *overgangsperioden,* indtil en tilstrækkelig stor bestand af kandidater bidrager aktivt til tilbagebetalingen.

De statsfinansielle vanskeligheder, som faseforskydningen mellem uddannelsesudgifter og uddannelsesskat vil medføre, forstærkes af den vækst i antallet af studerende ved de længerevarende uddannelser, som man må regne med i hvert fald frem til 1987 (jfr. PP II).

Det er værd her at have i erindring, at det nuværende støttesystem også i kraft af den voksende studenterbestand vil stille krav om betydelige beløb. Da der i det nuværende system indgår et legatelement, og da renterne fra både lånene fra Statens Uddannelsesstøtte og de statsgaranterede studielån er fradragsberettigede på selvangivelsen, vil et uændret støttesystem anvendt på de store studenterbestande, man må regne med i 1980'erne, også betyde en stor nettobelastning for statsfinanserne. Den del af faseforskydningen, som alene hidrører fra væksten i studenterbestanden i perioden 1972–1987, vil rejse problemer i et hvilket som helst støttesystem.

5. 6. Afslutningsvis skal anføres nogle bemærkninger om *beregningernes partielle karakter.* Disse er først og fremmest tænkt som supplement til principskitsen af det nye finansieringssystem, men giver yderligere et indtryk af størrelsesordenen af de ressourcer, der ligger bundet i de længerevarende uddannelser. De medtagne parameterværdier er valgt med skelen til det praktisk-politisk realisable, men iøvrigt præsenteret så det skulle være muligt at få overblik over finansieringsforslagets nærmeste varianter.

Det partielle ligger først og fremmest i, at beregningerne alene vedrører størrelsen af den uddannelsesskat, der under alternative forudsætninger om de indgående variable vil kunne finansiere de totale uddannelsesudgifter. Derimod er der af nærliggende årsager ikke foretaget nogen kvantitativ analyse af konsekvenserne for uddannelsessøgningen og dennes fordeling på socioøkonomiske grupper, for indkomstfordelingen, for ressourceallokeringen i uddannelsessektoren eller for det øvrige skattesystems tilpasning til eksistensen af en uddannelsesskat og dermed virkningen på de forskellige befolkningsgruppers arbejdsudbud.

*Bilagstabel 1.*
*Driftsudgifterne pr. kandidat for de længerevarende uddannelser. 1970/71**

| Studieretning | | Afgang 1970 | | Studieforløb »Max. effektiviseret« | | Studieforløb »Effektivt« | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Antal | pct. | 100 pct. | 55 pct. | 100 pct. | 55 pct. |
| KU | Teolog | 30 | 0,4 | 63.250 | 34.790 | 74.750 | 41.100 |
| | Fil. | 252 | 2,9 | 61.875 | 34.030 | 73.100 | 40.200 |
| | Læge | 409 | 4,7 | 242.640 | 133.450 | 287.900 | 158.350 |
| | Mat./nat. | 223 | 2,6 | 225.010 | 123.450 | 263.300 | 144.800 |
| | Jurist | 331 | 3,8 | 19.350 | 10.640 | 22.500 | 12.400 |
| | Polit | 100 | 1,2 | 38.250 | 21.040 | 45.000 | 24.800 |
| AU | Teolog | 19 | 0,2 | 62.560 | 34.410 | 73.900 | 40.600 |
| | Fil. | 94 | 1,0 | 55.000 | 30.250 | 65.000 | 35.800 |
| | Læge | 197 | 2,3 | 233.800 | 128.590 | 277.400 | 152.570 |
| | Mat./nat. | 91 | 1,1 | 239.700 | 131.840 | 280.500 | 154.300 |
| | Jurist | 113 | 1,3 | 26.650 | 13.010 | 27.500 | 15.130 |
| | Økon | 66 | 0,8 | 41.440 | 22.790 | 48.750 | 26.810 |
| DTH | Civilingeniør | 274 | 3,2 | 226.800 | 124.740 | 265.400 | 145.970 |
| DIA | Akademiing. | 288 | 3,3 | 114.625 | 114.625 | 131.000 | 131.000 |
| KVL | Dyrlæge | 64 | 0,7 | 277.950 | 152.880 | 327.000 | 179.850 |
| | Landinsp. | 31 | 0,4 | 209.100 | 115.005 | 246.000 | 135.300 |
| | Skovbrug | 19 | 0,2 | 256.910 | 141.300 | 302.300 | 166.300 |
| | Landbrug | 112 | 1,3 | 243.525 | 133.940 | 286.500 | 157.600 |
| | Mejeri | 17 | 0,2 | 226.310 | 124.470 | 266.300 | 146.470 |
| | Havebrug | 21 | 0,2 | 264.560 | 145.510 | 311.300 | 171.200 |
| | Tandlæge KTH | 128 | 1,5 | 203.275 | 111.800 | 237.900 | 130.845 |
| | Tandlæge Århus | 70 | 0,8 | 264.375 | 145.410 | 309.400 | 170.170 |
| | Farmaceut | 73 | 0,8 | 113.975 | 62.690 | 133.400 | 73.370 |
| | Korresp. | 299 | 3,5 | 49.990 | 49.990 | 56.440 | 56.440 |
| | HA | 238 | 2,7 | 41.850 | 23.020 | 47.250 | 25.990 |
| | Teknika | 1.130 | 13,0 | 82.340 | 82.340 | 94.100 | 94.100 |
| | Arkitekt | 106 | 1,2 | 155.100 | 85.305 | 181.500 | 99.825 |
| | Seminarium | 3.723 | 43,0 | 49.440 | 49.440 | 77.700 | 77.700 |
| | Socialrådg. | 146 | 1,7 | 34.900 | 34.900 | 39.375 | 39.375 |
| I alt og gennemsnit | | 8.664 | 100,0 | 90.810 | 67.560 | 111.900 | 87.270 |

* Udgifterne er ved hjælp af følgende konstruerede indeks

$$\frac{\text{samlet udg. } 70/71}{\text{bestand } 70/71} \Big/ \frac{\text{samlet udg. } 68/69}{\text{bestand } 68/69}$$

ført frem fra 1968/69 til 1970/71.

Kilde: *De videregående uddannelsers udbygning 1971/72–1975/76*, Planlægningsrådet for de højere uddannelser, april 1971. Tabel II, 1, og *Statistisk Årbog 1972*, tabel 317 og tabel 293.

*Bilagstabel 2.*
*Anlægsudgifterne pr. kandidat for de længerevarende uddannelser. 1970/71**

| Studieretning | Afgang 1970 pct. | Studieforløb »Max. effektiviseret« 100 pct. | »Max. effektiviseret« 55 pct. | »Effektivt« 100 pct. | »Effektivt« 55 pct. |
|---|---|---|---|---|---|
| Fil. og teolog | 4,5 | 69.360 | 38.150 | 81.970 | 45.085 |
| Seminarium | 43,0 | 225.600 | 225.600 | 257.830 | 257.830 |
| Jurist | 5,1 | 54.230 | 29.830 | 63.060 | 34.680 |
| Økonom | 2,0 | 64.320 | 35.380 | 75.670 | 46.120 |
| Landbohøjskole | 3,0 | 1.429.275 | 786.100 | 1.681.800 | 924.990 |
| Mat./nat. | 3,7 | 783.720 | 431.050 | 818.125 | 449.970 |
| Læge | 7,0 | 372.030 | 204.620 | 331.875 | 182.530 |
| Tandlæge | 2,3 | 237.090 | 130.400 | 247.500 | 136.125 |
| Farmaceut | 0,8 | 586.140 | 322.380 | 611.875 | 336.530 |
| HA + korrespondent | 6,2 | 73.850 | 40.620<br>73.850 | 74.375 | 40.910<br>74.375 |
| Civilingeniør | 3,2 | 1.369.860 | 753.420 | 1.430.000 | 786.500 |
| Akademiingeniør | 3,3 | 510.055 | 510.055 | 520.000 | 520.000 |
| Teknikumingeniør | 13,0 | 240.310 | 240.310 | 245.000 | 245.000 |
| Socialrådgiver | 1,7 | 125.970 | 125.970 | 126.875 | 126.875 |
| Arkitekt | 1,2 | 1.027.600 | 565.200 | 1.072.500 | 589.875 |
| Vejet gennemsnit | 100,0 | 312.100 | 239.070 | 348.240 | 290.980 |

* Anlægsudgifterne er inflateret med byggeomkostningsindeks for muret etagebyggeri: $\frac{222}{198}$ og derved ført frem fra april 1969 til april 1970.

Anm.: Anlægsudgifterne er i beregningerne afskrevet efter annuitetsmetoden over 50 år. Der er ikke stor følsomhed i resultaterne, såfremt en afskrivningsperiode på 40 år eller mere vælges.

Kilde: *De videregående uddannelsers udbygning 1971/72–1975/76,* Planlægningsrådet for de højere uddannelser, april 1971. Tabel II, 14.

*Bilagstabel 3.*
*Lønnens variation med alderen 1970*
*Lagerarbejder*

| Alder år | Årsløn |
|---|---|
| 15–17 | 14.631 |
| 18–69 | 30.343 |

Kilde: *Dansk økonomi foråret 1972,* Det økonomiske Råd, Formandsskabet, marts 1972.

*Bilagstabel 4.*
*Lønnens variation med alderen 1970*
*Civilingeniør (privat erhverv)*

| Alder år | Årsløn |
|---|---|
| 15–18 | 0 |
| 19–22 | 5.000 |
| 23 | 26.578 |
| 24 | 48.156 |
| 25–29 | 56.256 |
| 30–34 | 74.088 |
| 35–39 | 92.712 |
| 40–44 | 104.988 |
| 45–49 | 109.992 |
| 50–54 | 114.216 |
| 55–59 | 113.604 |
| 60–64 | 103.200 |
| 65–69 | 103.200 |

Kilde: Som bilagstabel 3.

*Bilagstabel 5.*
*Lønnens variation med alderen 1970*
*Teknikumingeniør (privat erhverv)*

| Alder år | Årsløn* |
|---|---|
| 15–18 | 0 |
| 19–22 | 5.000 |
| 23 | 39.936 |
| 24 | 39.936 |
| 25–29 | 48.900 |
| 30–34 | 57.924 |
| 35–39 | 68.280 |
| 40–44 | 75.420 |
| 45–49 | 80.436 |
| 50–54 | 78.720 |
| 55–59 | 83.232 |
| 60–69 | 72.156 |

* Medianløn, mænd, hovedstaden.
Kilde: *Statistikken*, særnummer af Arbejdsgiveren, marts 1971.

*Bilagstabel 6.*

*Nutidsværdien af uddannelsesskatten for en civilingeniør (privat erhverv), henført til 15 års alderen ved alternative skattesatser og forskellig kalkulationsrente, korrigeret for den gennemsnitlige dødelighed*

Årlig reallønsstigning 3 pct.

| Skattesats pct. | Forudsat bundgrænse for betaling af uddannelsesskat, kr. | Kalkulationsrente | |
|---|---|---|---|
| | | 3 pct. | 5 pct. |
| 3 | 74.088 | 121.103 | 58.891 |
| | 92.712 | 101.131 | 50.979 |
| 5 | 74.088 | 186.838 | 98.151 |
| | 92.712 | 168.552 | 84.965 |
| 8 | 74.088 | 298.941 | 157.042 |
| | 92.712 | 269.683 | 135.944 |

Årlig reallønsstigning 2 pct.

| Skattesats pct. | Forudsat bundgrænse for betaling af uddannelsesskat, kr. | Kalkulationsrente | |
|---|---|---|---|
| | | 3 pct. | 5 pct. |
| 3 | 74.088 | 80.446 | 43.179 |
| | 92.712 | 71.151 | 36.478 |
| 5 | 74.088 | 134.076 | 71.965 |
| | 92.712 | 118.585 | 60.796 |
| 8 | 74.088 | 214.522 | 115.144 |
| | 92.712 | 189.736 | 97.274 |

*Bilagstabel 7.*

*Nutidsværdien af uddannelsesskatten for teknikumingeniør (privat erhverv), henført til 15 års alderen ved alternative skattesatser og forskellig kalkulationsrente, korrigeret for den gennemsnitlige dødelighed*

Årlig reallønsstigning 3 pct.

| Skattesats pct. | Forudsat bundgrænse for betaling af uddannelsesskat, kr. | Kalkulationsrente | |
|---|---|---|---|
| | | 3 pct. | 5 pct. |
| 3 | 57.924 | 80.946 | 42.762 |
| | 68.280 | 72.368 | 36.576 |
| 5 | 57.924 | 134.910 | 71.270 |
| | 68.280 | 120.614 | 60.960 |
| 8 | 57.924 | 215.856 | 114.032 |
| | 68.280 | 192.982 | 97.536 |

Årlig reallønsstigning 2 pct.

| Skattesats pct. | Forudsat bundgrænse for betaling af uddannelsesskat, kr. | Kalkulationsrente | |
|---|---|---|---|
| | | 3 pct. | 5 pct. |
| 3 | 57.924 | 58.246 | 31.446 |
| | 68.280 | 50.980 | 26.206 |
| 5 | 57.924 | 97.077 | 52.410 |
| | 68.280 | 84.966 | 43.676 |
| 8 | 57.924 | 155.323 | 83.856 |
| | 68.280 | 135.946 | 69.882 |