



# Undersøgelse af perspektiverne for indførelse af studieafgift ved de videregående uddannelser i Danmark

Januar 2006

---

## Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	1
1.1	Formål med undersøgelsen.....	2
1.2	Fremgangsmåde .....	2
1.3	Rapportens opbygning .....	3
2	Sammenfatning af de væsentligste resultater .....	4
3	Studieafgifter – den internationale udvikling.....	8
4	Internationale institutioner og processer .....	10
4.1	OECD .....	10
4.2	WTO.....	10
4.3	Verdensbanken.....	11
4.4	Bolognaprocessen .....	11
4.5	EU .....	12
4.6	Studieafgifter i andre lande .....	12
4.7	Sammenfatning .....	14
5	Studieafgifter i Danmark?.....	15
5.1	Danske videregående uddannelser og globaliseringen.....	15
5.2	Finansieringskrise på de lange videregående uddannelser?.....	17
5.3	Studieafgifter i velfærdssamfundet .....	19
5.4	Studieafgifter og uddannelsessystemet.....	21
5.5	Fordele ved studieafgifter: Incitamentsstrukturen .....	22
5.6	Negative konsekvenser ved studieafgifter .....	23
5.7	Mulige betalingsmodeller .....	25
5.8	Tidshorisont for indførelse af studieafgifter.....	29
5.9	Politiske markeringer .....	31

# 1 Indledning

## Stigende internationalisering

Den stigende internationalisering af uddannelsesmarkedet kombineret med en knap uddannelsesøkonomi har i de senere år sat de danske videregående uddannelser under pres.

Fra flere instanser er det blevet anbefalet, at Danmark tilpasser sig den stigende globalisering på uddannelsesområdet. Det fremførte argument har i de fleste tilfælde været baseret på, at danske universiteter skal gøre sig attraktive i et fremtidigt uddannelsesmarked, hvor der bliver rift om de dygtige studerende. Denne udvikling peger i retning af en vis harmonisering af videregående uddannelser på tværs af de vestlige lande. Danmark er et af de lande i verden med den største andel af offentlig finansiering af videregående uddannelser. Der er dog tendenser, der peger i retning af, at de danske videregående uddannelser er på vej til at ændre finansieringsformen. Senest er der med ændringerne til universitetsloven indført studieafgifter for studerende uden for EU- eller EØS-landene.

## Øget privat finansiering?

Dette tiltag opfattes af flere aktører på uddannelsesområdet som et begyndende brud på en årelang dansk tradition og et grundprincip om at opfatte de danske videregående uddannelser som et velfærdsgode. Spørgsmålet, som denne rapport søger at besvare, er i forlængelse heraf, om de videregående uddannelser i Danmark er på vej imod øget grad af privat finansiering for danske studerende.

Konkret besvares spørgsmålet om, hvad perspektiverne er, for at studieafgifter bliver indført for danske studerende på videregående uddannelser. Undersøgelsen indeholder en kort beskrivelse af den historiske udvikling i Danmark, en redegørelse for den aktuelle politiske holdningstilkendegivelse, samt en vurdering af tidshorisonten for og konsekvenserne af en eventuel indførelse af studieafgifter.

Den danske udvikling er perspektiveret til udviklingen internationalt.

Desk research, interview og sammenstilling af statistiske oplysninger, som er indeholdt i denne rapport, er foretaget af DMA/Research A/S (DMA).

## 1.1 Formål med undersøgelsen

Formålet med undersøgelsen er at afdække trends og perspektiver for indførelsen af betaling for videregående uddannelser i Danmark. Undersøgelsen søger at afdække, om – og i givet fald med hvilket tidsperspektiv – en studieafgift vil blive indført i Danmark, og hvilken betydning en sådan eventuel afgift vil få dels for de studerende og for uddannelsesniveaue og –miljøet i Danmark.

## 1.2 Fremgangsmåde

Desk research	Undersøgelsen er indledt med en desk research, der har inddraget statistisk materiale, lovgivning og diverse danske og internationale offentligt tilgængelige udgivelser til afdækning af den historiske udvikling.
Interview	Efterfølgende har DMA gennemført fem kvalitative interview med videnspersoner på området. Disse interview er blevet anvendt til at kvalificere desk researchens resultater samt afdække status for vurderinger og argumenter p.t. Samtidig har de kvalitative interview medvirket til at pege på perspektiverne for og konsekvenserne af en evt. indførelse af studieafgift ved de videregående uddannelser. Interviewene udgør ligeledes en del af grundlaget for at vurdere tidshorizonten for en eventuel indførelse.
Interviewpersoner	Der er gennemført interview med <ul style="list-style-type: none"><li>• Direktør Christian Thune, Danmarks Evalueringsinstitut</li><li>• Professor Svend E. Hougaard Jensen, Centre for Economic and Business Research, Copenhagen Business School</li><li>• Rektor Finn Junge-Jensen, Copenhagen Business School</li><li>• Forskningschef Charlotte Rønhof, Dansk Industri</li><li>• Rektor Lauritz B. Holm-Nielsen, Aarhus Universitet</li></ul>

Det skal understreges, at argumenterne for og imod indførelsen af studieafgifter, som de fremføres i denne rapport, *ikke* kan føres direkte tilbage til interviewpersonerne. Således er interviewpersonerne ikke blevet spurgt om deres egne holdninger til emnet, men er i stedet blevet bedt om at kortlægge de argumentationer for og imod studieafgifter, som de er stødt på i debatten.

### **1.3 Rapportens opbygning**

Rapporten er opbygget således, at kapitel 2 sammenfatter de væsentligste resultater af undersøgelsen. Kapitel 3 redegør for den internationale udvikling i relation til studieafgifter ved videregående uddannelser. Kapitel 4 beskriver de internationale institutionaliserede processer eksplicit. Kapitel 5 behandler den historiske udvikling i Danmark samt en præsentation af fortaleres og modstanderes argumenter. I dette kapitel indgår også oplysninger indhentet ved hjælp af personlige interview.

## 2 Sammenfatning af de væsentligste resultater

Danske Studerendes Fællesråd (DSF) har bedt DMA/Research om at gennemføre en undersøgelse af perspektiverne for og konsekvenserne af en indførelse af studieafgifter for danske og europæiske studerende ved videregående uddannelser i Danmark. Undersøgelsen er indledt med en desk research efterfulgt af fem kvalitative interview med udvalgte videnspersoner fra uddannelsesområdet.

Undersøgelsen udspringer af den internationale udvikling med en kombination af øget studenteroptag og skattesænkninger, som samlet set dels resulterer i et finansieringspres, dels presser udgifterne pr. studerende ned. I mange lande udenfor Skandinavien har modtrækket været at indføre studieafgifter i større eller mindre grad. Samtidig peger en lang række internationale institutioner og processer indenfor uddannelsesområdet i retning af harmonisering og alternativ/privat finansiering af de videregående uddannelser.

Samlet set lægger en række økonomiske og demografiske forhold sammen med institutionaliserede processer således pres på den danske model for statslig finansiering af videregående uddannelse.

Markedspresset udgør antageligt den største udfordring for gratisuddannelserne i Danmark. Kombinationen af gratis uddannelse og en efterfølgende høj beskatning kan føre til en trafik af studerende til Danmark og en trafik ud af landet af færdiguddannede. Så længe denne trafik er begrænset, vil presset på de gratis uddannelser ikke være markant. Vokser trafikken imidlertid, kan den få afgørende betydning for princippet om gratis og lige adgang til uddannelser i Danmark. Øges taxameterbevillingerne og dermed det faglige niveau ikke væsentligt, kan Danmark i sidste ende risikere at ende som uddannelsesmæssig skraldespand i kraft af en større søgning af studerende, som både er økonomisk og fagligt svage.

Uanset hvad, er der ikke en udbredt enighed om, hvorvidt de videregående uddannelser i Danmark befinder sig i en finansieringskrise eller ej. Nok mødes videregående uddannelser i de seneste år af stor politisk og privat velvilje og bevågenhed, men ordene ledsages ikke altid af konkrete pengebeløb i kraft af henholdsvis taxameterbevillinger og sponsering. Samtidig lægger regeringens ambition på uddannelsesområdet – at løfte det faglige niveau på de videregående uddannelser samt øge optaget – et vist pres på uddannelsesinstitutionernes udgifter.

En indførelse af studieafgifter for at imødegå et eventuelt finansieringsbehov vil udgøre et markant brud med dybt forankrede økonomiske og værdibaserede principper i velfærdssamfundet og dermed danskernes kultur og selvforståelse. Med accepten af den høje skattebetaling følger en forventning om en række gratis serviceydelser, som fx gratis uddannelse. Samtidig brydes med grundprincippet om frie og lige muligheder for uddannelse, uanset social baggrund.

En diskussion af studieafgifter vil således uden tvivl blive kædet sammen med en generel velfærdsdebat. Studieafgifter vil næppe kunne lægges ovenpå det eksisterende velfærdssystem. I stedet vil de nødvendiggøre, at der skal skrues på en række forskellige knapper, såsom skattebetaling og lønniveau for færdiguddannede for at bevare et incitament til at påbegynde en videregående uddannelse. I den forbindelse kan det konstateres, at studerende i Danmark generelt har lang vej, før de kan komme til at tjene penge, fordi bachelorgraden som en kompetencegivende grad ikke er slået fuldstændig igennem i landet.

Samtidig kan det konstateres, at studieafgifter næppe bliver indført fra den ene dag til den anden, men i stedet indføres glidende. De første skridt kunne i den forbindelse være indførelsen af studieafgifter for studerende fra lande udenfor EU/EØS, brugerbetaling i forbindelse med efteruddannelse (fx MBA) og brugerbetaling på alle uddannelsesinstitutioner i forbindelse med undervisningsmaterialer og kopier. Alle tre dele er allerede indført.

Hovedargumentet *for* at indføre studieafgifter er at påvirke incitamentstrukturen både i forhold til studievalg og gennemførelsen af studiet. Dels vil en opfattelse af studievalg som et varekøb kunne øge kvaliteten af uddannelserne, idet de studerende vil stille større krav, samtidig med at afgifterne – forudsat at der ikke modregnes i taxameterbevillinger – i sig selv vil kunne omsættes til øget kvalitet. Dels vil de studerende ikke have råd til at gennemføre studiet langsommere end nødvendigt. Med andre ord vil studietiden alt andet lige kunne forkortes, ligesom frafaldet vil kunne begrænses. Endelig vil studieafgifter kunne tjene som styringsredskab med henblik på at få studerende til at vælge uddannelser, som er til gavn for samfundet og arbejdsmarkedet.

Hovedargumenterne *mod* studieafgifterne kredser primært om det markante brud med velfærdsstaten, og herunder det følgende behov for at skrue på mange forskellige knapper såsom skattebetaling og lønniveau. Studieafgifter vil alt andet lige fremme betydningen af den sociale arv og samtidig påvirke bredden og fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Endelig vil studieafgifter være i markant modstrid med ambitionen om at øge uddannelsesniveaulet i Danmark, idet søgningen til de videregående uddannelser uden tvivl vil falde.

Flere forskellige betalingsmodeller vil dog kunne afbøde de negative konsekvenser af studieafgifter. Således findes der alment accepterede betalingsmodeller i forhold til pensionsordninger og forældrebetaling for daginstitutionspladser. Ikke desto mindre synes det at være en udbredt opfattelse, at studieafgifter bør begrænses til kandidatdelen, da udsigten til en snarlig økonomisk belønning i kraft af lønnet arbejde, er tættere på. Dertil kommer, at studieafgifter kan suppleres af et compensationssystem for de økonomisk mest trængte. Kompensationen kunne ydes i form af stipendier, vouchers eller statslige lån, som betales tilbage med skattefradrag eller i indkomstafhængige rater. Også en uddannelseskonto og et kompetencekort nævnes som muligheder.

Det vurderes samlet set, at indførelsen af studieafgifter for danske studerende ikke ligger lige rundt om hjørnet. Dels vil den politiske diskussion skulle igangsættes, dels vil indførelsen kræve en række justeringer af velfærdssamfundet for at afbøde de negative sociale

konsekvenser. Dog må det konstateres, at Velfærdskommissionens forslag fra december 2005 kan medvirke til at starte denne politiske diskussion. Ligeledes kan oprettelsen af et privat universitet, øget brain-drain ud af landet og øget eksternt pres på nødvendigheden af at indføre alternative finansieringsformer fremskynde indførelsen af studieafgifter. DMA vurderer dog, at dette næppe sker indenfor de kommende 5-10 år. Samtidig skal det dog understreges, at den politiske situation hurtigt kan ændre sig, og at der således er stor usikkerhed om tidsperspektivet.

Når det gælder den politiske diskussion af studieafgifter, kan det konstateres, at ingen partier på nuværende tidspunkt bakker aktivt op om studieafgifter ud fra en betragtning om, at de er ønskværdige. Skulle partierne – ud fra en nødvendighedsbetragtning – bløde op på deres generelle afvisning af studieafgifter, udpeges Venstre som det parti, der vil være den mest sandsynlige første fortaler. I den forbindelse skal det dog understreges, at studieafgifter i princippet ville stride mod skattestoppet.

Uanset hvad vil der forud for en eventuel indførelse af studieafgifter blive tale om en tung politisk diskussion, som vil inddrage mange andre aspekter af velfærdssystemet.

### 3 Studieafgifter – den internationale udvikling

Af den nyligt udgivne OECD rapport "Education at a Glance – OECD Indicators 2005" fremgår, at OECD-landene udvider deres uddannelsessystemer. Det fremgår også af rapporten, at antallet af studerende stiger hurtigst for netop de videregående uddannelser.

#### Flere uddanner sig

Deltagelsen i videregående uddannelser steg således i alle OECD lande mellem 1995 og 2002. I halvdelen af OECD landene, hvor der er tilgængelige data, er antallet af studerende på videregående uddannelser steget med mere end 30%. I Tjekkiet, Grækenland, Ungarn, Island og Polen steg antallet af indskrevne studerende ved de videregående uddannelser med henholdsvis 70%, 89%, 119%, 83% og 161%<sup>1</sup>. I Danmark er der også sket en stigning i bestanden af studerende på videregående uddannelser. I perioden 1995 til 2002 er antallet af studerende ved de videregående uddannelser steget fra 176.222 til 207.021, hvilket svarer til en stigning på 17%<sup>2</sup>

#### Sænkede skatter

Parallelt med at flere indskriver sig på videregående uddannelser har flere vestlige lande sænket skatterne og mindsket de offentlige udgifter. Det betyder med andre ord, at der på én og samme tid er sket en udbygning af uddannelsessektoren samtidig med, at der i flere vestlige lande er et faldende skattetryk. Der eksisterer således en situation med knappe ressourcer for flere uddannelsesinstitutioner og uddannelsessøgende.

#### Udgifter pr. studerende

Opgørelserne viser, at udgifterne pr. studerende i nogle tilfælde er faldet med mere end 10%. Årsagen hertil er, at udgiftsniveauet ikke er steget i samme takt som antallet af studerende. Dette har været tilfældet i lande, hvor der er sket en markant stigning i antallet af indskrevne studerende, såsom Tjekkiet, Polen og Slovakiet. Den samme tendens – dog med lavere hastighed – er at finde i Australien og Sverige. I Danmark er udgifterne pr. studerende faldet med 10% gennem de seneste 10 år<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> OECD (2005): *Education at a Glance – OECD Indicators 2005*: s. 246.

<sup>2</sup> Kilde: Undervisningsministeriet på <http://pub.uvm.dk/2004/kryds/kap06.html>

<sup>3</sup> Kilde: [http://www.rks.dk/sider/tema\\_debat/Statistik/Uddbevillinger.pdf](http://www.rks.dk/sider/tema_debat/Statistik/Uddbevillinger.pdf)

Til trods for at udgiften pr. studerende er steget i enkelte lande, er der en samlet tendens til stigende pres for at skære ned på universiteternes enhedsomkostninger i den vestlige verden<sup>4</sup>.

**Studieafgifter  
som løsning**

Måden hvorpå denne problemstilling er blevet løst internationalt er ved at indføre eller hæve allerede indførte studieafgifter. Bl.a. er man for nyligt begyndt at opkræve studieafgifter i Storbritannien. Lande som Holland, Frankrig, Spanien og Italien opkræver brugerbetaling.<sup>5</sup> I Danmark er der med ændringerne til universitetsloven indført studieafgifter for udenlandske studerende uden for EU/EØS med virkning fra 1.8.2006<sup>6</sup>.

**Private universiteter**

Sideløbende hermed opretter private universiteter filialer i flere europæiske lande. I Danmark har videnskabsminister Helge Sander bebudet, at han vil arbejde for at etablere et privat universitet.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> OECD (2005): *Education at a Glance – OECD Indicators 2005*

<sup>5</sup> Ovenstående er baseret på Sveriges Förenade Studentkårer (2004): *Studieavgifter i Sverige? Internationale trender og deres påverkan på Svensk högskoleutbildning.*

<sup>6</sup> Kilde: : <http://www.vtu.dk/fsk/div/unisoejlen/Lov.337.9.6.05x.pdf>

<sup>7</sup> Magisterbladet nr. 4, 2005: *På vej mod betalingsuddannelser.*

## 4 Internationale institutioner og processer

Der findes en række internationale organisationer og processer, som har stor indflydelse på såvel international som national uddannelsespolitik. I relation hertil har andre lande påbegyndt en udvikling med hensyn til indførelse af studieafgifter. I dette kapitel gives en kortfattet introduktion til disse internationale trends, som i visse henseender danner rammebetingelserne for udviklingen.

### 4.1 OECD

Organisationen for økonomisk samarbejde og udvikling (OECD) har en målsætning om at arbejde for en grænseløs verden i 2020. For at nå dette mål skal en række barrierer nedbrydes – bl.a. på uddannelsesområdet.

Gennem diverse rapporter har OECD de seneste år sat fokus på den hurtige vækst i transnationale uddannelses tilbud. Af disse kan nævnes de årlige udgivelser *Education Policy Analysis* og *Education at a Glance*.<sup>8</sup>

Anbefaler øget  
privat finansie-  
ring

I relation til studieafgifter kommer OECD med forsigtige anbefalinger om en større andel af privat finansiering af universitetsuddannelser. Dette kan ifølge OECD retfærdiggøres, da det private afkast ved denne type uddannelser er større end i grundskolen. I forlængelse heraf understreger OECD dog samtidig, at finansiering bør være tilgængelig for studerende uanset økonomisk baggrund<sup>9</sup>.

### 4.2 WTO

Uddannelse  
som handels-  
vare

Verdenshandelsorganisationen (WTO), der blev oprettet i 1995 som en efterfølger til GATT, er en anden vigtig aktør på området. WTO arbejder for øget frihandel inden for specielt vare- og tjenesteydelser gennem internationalt bindende aftaler. I denne forbindelse spiller GATS-forhandlingerne (*General Agreement on Trade in Ser-*

<sup>8</sup> Cirius (2003): *Det Internationale uddannelsesmarked – danske perspektiver*.

<sup>9</sup> Sveriges Förenade Studentkårer (2004): *Studieafgifter i Sverige? Internationale trender og deres påverkan på Svensk högskoleutbildning*, s. 12.

vices) en vigtig rolle. Hidtil har uddannelserne været holdt uden for GATS-forhandlingerne, hvilket blandt andet Danmark har været fortalere for. Begrundelsen er, at videregående uddannelser opfattes som en offentlig serviceydelse og ikke en handelsvare.

I opposition hertil står lande som USA, Japan, Australien og New Zealand, som ønsker at inddrage videregående uddannelser i GATS. Disse lande tjener (som nogle af de få) store summer på salg af uddannelser til udenlandske studerende og ønsker derfor større frihandel på området. Bl.a. CIRIUS<sup>10</sup> vurderer, at GATS på sigt kan blive styrende for dele af det internationale uddannelsesarbejde<sup>11</sup>.

### 4.3 Verdensbanken

Lille rolle i vestlige lande

Verdensbankens betydning for videregående uddannelser er størst i tredjeverdenslande. Betydningen for nærværende undersøgelsesområde er således mere begrænset. Organisationen tildeler lån og giver politisk rådgivning i flere tredjeverdensland, hvor organisationen også har presset på for at få oprettet private universiteter. Verdensbanken nævnes derfor også kun kort i denne sammenhæng for at indikere en international fokus på privatisering af uddannelse.

### 4.4 Bologna processen

Åbent rum for uddannelse

EU har formuleret den såkaldte Bologna proces, som har sit udspring i Bologna-deklarationen fra 1999. Målsætningen er her at etablere et åbent rum for videregående uddannelse i Europa i 2010 og dermed gøre uddannelserne mere attraktive. På kort tid har samarbejdet fået afgørende betydning for nationale uddannelsesreformer og det internationale uddannelsessamarbejde.

Det åbne rum for videregående uddannelser skal sikre øget mobilitet, så de studerende kan bevæge sig frit mellem uddannelsesinstitutionerne i Europa. Dette kræver dels gensidig anerkendelse af institutionerne imellem, dels en ensartet uddannelsesstruktur og samarbejde om kvalitetssikring.

---

<sup>10</sup> CIRIUS er en styrelse under Undervisningsministeriet, der har til formål at styrke internationaliseringen af de danske uddannelser

<sup>11</sup> Cirius (2003): *Det Internationale uddannelsesmarked – danske perspektiver*, s. 46.

#### 4.5 EU

I rapporten *Towards a Europe of Knowledge* (1997) opstiller EU-kommissionen et scenario, der kæder fortsat økonomisk vækst sammen med uddannelse, globalisering og videnssamfundets udvikling. Denne tankegang følges op i Kommissionens meddelelse: *Universiternes rolle i det europæiske videnssamfund* (KOM 2003:58).

EU som vidensbaseret økonomi

Specielt to målsætninger gør EU til en central aktør. For det første ses videregående uddannelser som et element i den strategi, der fastslår, at EU skal være den mest konkurrencedygtige og vidensbaserede økonomi i verden inden 2010 (Lissabonstrategien). For det andet skal de europæiske uddannelsessystemer være benchmark for resten af verden i 2010 (vedtaget ved det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002).

Ifølge EU-kommissionen står de europæiske videregående uddannelser over for store udfordringer. Den stigende internationalisering og pres fra andre vidensintensive økonomier betyder, at den europæiske uddannelsessektor er kommet under pres.

Efterslæb

Kommissionen pointerer, at europæiske uddannelsesinstitutioner halter bagefter økonomisk og fagligt i forhold til f.eks. de amerikanske uddannelsesinstitutioner. I fremtiden er der derfor behov for at forbedre uddannelserne, så de kan tiltrække de bedste forskere og studerende.

Blandt initiativer, som har øget internationaliseringen af europæiske universiteter, kan nævnes Erasmus-programmet. Dette udvekslingsprogram medførte blandt andet, at der blev oprettet rene engelsksprogede kurser på danske universiteter.

#### 4.6 Studiefgifter i andre lande

I modsætning til Danmark og det øvrige Skandinavien er en række lande i EU og resten af verden begyndt at opkræve studiefgifter i større eller mindre omfang. Det ligger imidlertid udenfor nærværende rapport at fremlægge en komplet og opdateret afdækning af studiefgifterne i andre lande. Af nedenstående tabel fremgår såle-

des situationen, som den så ud i maj 2004. Det skal dog understreges, at der både i debatten og processen i forhold til indførelsen af afgifter sker en løbende udvikling.

Tabel 1

Oversigt over studieafgiftspolitikker i udvalgte europæiske lande

Ingen studieafgifter, hverken for nationale eller udenlandske studerende	Danmark* Finland Island Luxembourg Malta Norge Sverige Tyskland
Ingen studieafgifter for nationale studerende, men for udenlandske studerende uden for EU	Bosnien-Herzegovina Estland Grækenland Irland Letland (75 pct. nationale uden studieafgift og 25 pct. med) Polen Rumænien (begrænset antal gratis studerende, resten betaler) Slovakiet Slovenien Tjekkiet (studieafgift på engelsksprogede forløb) Ungarn
Studieafgifter både for nationale og for udenlandske studerende (taksterne er ofte lavere for nationale studerende)	Belgien Bulgarien Frankrig Holland Italien Litauen Portugal Spanien Schweiz Storbritannien

Kilde: Cirius i Folketingets R14 "Redegørelse af 21/4 04 om styrket internationalisering af uddannelserne"

\* Note: Danmark har med virkning fra 1.1.2006 indført studieafgifter for studerende fra lande udenfor EU/EØS

#### 4.7 Sammenfatning

Samlet kan det således konkluderes, at en række organisationer og vedtagne processer peger i retning af øget harmonisering og internationalisering af uddannelsessektoren. Samtidig er der stor fokus på øget faglighed og faglig konkurrence mellem de videregående uddannelser. Endelig er der en tendens til stigende pres i retning af øget privat finansiering af de videregående uddannelser.

## 5 Studieafgifter i Danmark?

Som beskrevet i de to foregående kapitler, er der nogle økonomiske og demografiske forhold, der sammen med institutionaliserede processer og samarbejder lægger et vist eksternt pres på den danske model for finansiering af videregående uddannelser. I det følgende beskrives perspektiverne for indførelse af studieafgifter i Danmark. Beskrivelsen, som vil trække tråde til de to foregående kapitler, er delvist bygget på desk research, delvist på interviewene med centrale aktører inden for videregående uddannelser.

### 5.1 Danske videregående uddannelser og globaliseringen

På baggrund af gennemgangen af det eksterne pres på gratisuddannelserne i Danmark, er det relevant at se på, hvor robust det danske uddannelsessystem er overfor dette pres.

#### Markedspres

Der er en udbredt opfattelse af, at den største udfordring ved globaliseringen og internationaliseringen for de danske videregående uddannelser efter alt at dømme ligger i et decideret markedspres. Dette er et resultat af de uensartede uddannelsessystemer og samfundssystemer i de forskellige lande. Disse kan i kombination føre til en øget trafik af studerende og færdiguddannede mellem landene:

#### Gratis uddannelse, lav løn og høj skat

For det første kan uddannelserne tages gratis i Danmark og resten af Skandinavien, mens det koster en given studieafgift i de fleste andre lande. Samtidig udbydes flere og flere engelsksprogede kurser/fag på de videregående uddannelser. Det taler alt andet lige for, at uddannelsen tages i de gratis lande, som fx Danmark. For det andet er lønningerne for færdiguddannede akademikere højere og skattebetalingen mindre i lande udenfor de skandinaviske velfærdssamfund. Disse forhold taler for, at færdiguddannede alt andet lige i højere grad tager arbejde udenfor Skandinavien.

#### Trafik: Uddanne sig i Danmark, arbejde i udlandet

Samlet set kan man således forestille sig en situation, hvor studerende tager uddannelsen i Danmark og flytter til udlandet som færdiguddannet akademikere. Med andre ord kan Danmark risikere at uddanne mennesker, som bidrager til samfundskagen i et

andet land, end det, der har betalt for uddannelsen. Den indbyggede samfundskontrakt, som ligger til grund for gratisuddannelserne, er dermed brudt. Samtidig vil det danske uddannelsessystem kunne risikere at ende som uddannelsesland for de økonomisk svagest stillede.

**Jo større trafik, desto større pres**

Jo større trafikken af danskuddannede akademikere til udlandet bliver, desto større bliver behovet – og sandsynligheden – for ændringer i det danske uddannelsessystem. På nuværende tidspunkt er der dog ifølge iagttagere ikke belæg for at betegne trafikken som værende alarmerende.

**Udenlandske og danske studerendes mobilitet**

Den seneste opgørelse fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling<sup>12</sup> viser, at antallet af udenlandske fuldtidsstuderende er steget fra 1.463 i 2002 til 1.895 i 2005. Over halvdelen af disse stammer fra Norden. 60 % af de udenlandske fuldtidsstuderende er stadig i Danmark ét år efter endt uddannelse. Samtidig har antallet af danske studerende i udlandet ligget nogenlunde stabilt på omkring 4.200 i perioden 1998-2002. Udvandringen af færdiguddannede danskere steg fra 1.500 i 1995 til 2.500 i år 2000, hvorefter det – formentlig på grund af konjunkturer – faldt til 2.000 i år 2003. Tallene skal sammenholdes med en årlig kandidatproduktion på cirka 10.000. 2 ud af 3 vender dog hjem til Danmark igen.

**Brain drain**

I slutningen af oktober 2005 skabte en rapport fra Verdensbanken<sup>13</sup> overskrifter i de danske medier, idet én af konklusionerne var, at Danmark mister veluddannet arbejdskraft til udlandet. Selvom det såkaldte 'brain drain' er forholdsvist begrænset, står den i skærende kontrast til den såkaldte 'brain gain', som både Norge og særligt Sverige oplever, selvom disse også er velfærdssamfund med et højt skattetryk.

**Nødvendighed snarere end politisk ønske**

Fra visse sider luftes der således en vis skepsis overfor muligheden for, at Danmark – i øvrigt sammen med resten af Skandinavien – på længere sigt kan stå alene som en ø i havet af lande med betalingsuddannelser. Den udbredte vurdering er dog, at ændrin-

<sup>12</sup> "Universitetsuddannelser – Status på nøgletal, December 2005" VTU 2005

<sup>13</sup> "International Migration, Remittances & the Brain Drain", Verdensbanken 2006

ger i finansiering af uddannelserne langt hen ad vejen i højere grad vil ske som følge af en nødvendighed frem for et konkret ønske fra de danske politikere (jf. afsnit 5.9).

Dansk  
uddannelses-  
system ikke  
globaliserings-  
parat

Samtidig konstateres det, at det danske uddannelsessystem i dag ikke er globaliseringsparat, da forsvarsmekanismerne for at undgå den omtalte uhensigtsmæssige trafik af studerende og færdiguddannede ikke er stærke nok. Der kan således argumenteres for, at finansieringssituationen på de videregående uddannelser hurtigt kan komme under pres, hvis ikke taxametertaksterne øges. I så fald vil det faglige niveau utvivlsomt falde. Worst case scenariet er – ifølge denne argumentation – således et lavere fagligt niveau og en større søgning af økonomisk svage studerende, med en reel fare for at Danmark ender som en uddannelsesmæssig skraldespand i den globaliserede verden.

Der tales med andre ord for eksistensen af et behov for yderligere økonomiske ressourcer, særligt når målsætningen er et dansk uddannelsessystem i verdensklasse.

Betalingsfri  
uddannelser  
trods globali-  
seringen

Nærværende undersøgelse har ikke kunnet afdække en argumentation, som peger på, at globaliseringen og internationaliseringen af uddannelsessektoren vil kunne føre til at Danmark bibeholder eller udbygger betalingsfri uddannelser. Selvom andre forhold taler for, at fortsætte med uddannelser, som i udgangspunktet er gratis, vil det med andre ord i højere grad være på trods end på grund af globaliseringen.

## 5.2 Finansieringskrise på de lange videregående uddannelser?

I foregående afsnit blev argumentationen vedrørende globaliserings påvirkning belyst. Som det fremgik, kan en finansieringskrise på de lange videregående uddannelser forstærke konsekvenserne af globaliseringen for det danske uddannelsessystem. Det er derfor væsentligt at afdække, om der overhovedet eksisterer en sådan finansieringskrise eller findes tegn på, at den er på vej.

Uenighed om  
finansierings-  
krise

Desk researchen og de kvalitative interview har indkredset forskellige vurderinger af finansieringssituationen på de videregående uddannelser. Det gælder såvel dem, der peger på, at der ikke

findes nogen finansieringskrise, og dem, der relaterer en eksisterende krise enten til omfanget af midler eller dens konsekvenser for det faglige niveau.

**Ingen finansieringskrise:  
Politisk velvilje og private sponsorer**

Argumentationen for, at der ikke eksisterer nogen finansieringskrise på de videregående uddannelser, peger på, at de videregående uddannelser aldrig tidligere har været mødt med større økonomisk velvilje fra Folketinget, som det er tilfældet i disse år. Fra stort set hele det politiske spektrum er der positive holdninger til øgede bevillinger til undervisning og forskning. Samtidig kan det konstateres, at en række universiteter landet over har gennemført omfattende nybyggerier. Dertil kommer øgede private sponsoreringer af uddannelsesinstitutionerne, ligesom der i årene 1995 til 2003 er sket en fordobling af omfanget af rekvireret forskning<sup>14</sup>, dvs. forskning fuldt finansieret af eksterne (typisk private) samarbejdspartnere.

**Finansieringskrise: Lave taxameter-takster**

Den modsatte argumentation – altså at de videregående uddannelser oplever en finansieringskrise eller starten på en sådan – peger blandt andet på, at den private sponsorering er forsvindende lille i forhold til udgifterne til at drive et universitet. Men først og fremmest fastholdes, at taxametertaksterne er for lave til at sikre en tilfredsstillende undervisning – ligesom taksterne oven i købet har været faldende gennem de seneste år.

Hvis regeringens mål samtidig er en placering af dansk uddannelse i verdensklassen, vil taksterne i endnu højere grad være utilstrækkelige. Nok er der afsat 10 mia. til øget forskning, uddannelse, innovation og iværksætteri, men det skønnes fra flere sider ikke at være nok, særligt i forhold til et løft af uddannelserne. Vurderingen er yderligere, at ikke engang på sundheds- og teknikuddannelserne, som tildeles de højeste taxametertakster i Danmark, er det finansielle grundlag til stede for at nå op i verdensklasse. De danske taxametertakster er således også kun en brøkdel af finansieringsgrundlaget for udenlandske topinstitutioner. Dertil kommer en konkurrerende ambition om, at flere unge skal tage en videregående uddannelse, hvilket udhuler ambitionen om et kvalitetsløft.

---

<sup>14</sup> Stigning fra 1,5 til 3,0 mia. kr. Kilde: Forskningsstatistik 2003 på [www.forskningsanalyse.dk](http://www.forskningsanalyse.dk)

Taxametersystem fremmer kvantitet frem for kvalitet

Et andet argument for, at videregående uddannelser oplever en finansieringskrise, går mere i kvalitativ retning, idet selve niveauet for bevillingerne ikke anses som problemet. Derimod fremmer taxametersystemet kvantitet frem for kvalitet. Altså at der spares på det faglige niveau for at få så mange studerende igennem uddannelsessystemet som muligt. Samtidig opstår der er rekrutteringsproblem blandt undervisere, fordi de får for lidt i løn, hvilket ligeledes går ud over det faglige niveau.

Behov for markedsorienterede mekanismer

Argumentet føres til ende ved at foreslå indførelse af mere markedsorienterede mekanismer i finansieringen af de videregående uddannelser (jf. afsnit 5.4.) som supplement til den nødvendige statslige finansiering. Der mangler ifølge denne tankegang et privat incitament til finansiering af viden og undervisning.

SU

For det tredje peges der på, at nok er den samlede offentlige bevilling pr. studerende i Danmark blandt de højeste i verden, men at SU'en udgør omkring halvdelen af dette beløb. Der fokuseres med andre ord i lige høj grad på forsørgelsen af den studerende, som på undervisningen og forskningen.

Endelig tales der for det fjerde om, at det danske uddannelsessystem er mere effektivt end i andre lande, idet der er tale om små systemer med direkte kommandoveje, hvor bureaukratiet ikke er så fremherskende.

### 5.3 Studieafgifter i velfærdssamfundet

Studieafgifter er et brud med dybt forankrede principper i velfærdssystemet

Der er en udbredt opfattelse af, at velfærdssystemet er integreret i danskernes kultur og selvforståelse. Vi har – selvom vi ofte brokker os over den – accepteret en høj skattebetaling, som modsat betyder, at staten har overtaget en række udgifter for os. Accepten af den høje skat hænger imidlertid også sammen med en forventning om, at staten tilbyder gratis serviceydelser, fx uddannelse, til gengæld. Det vil således være et grundlæggende brud med dybt forankrede principper i velfærdssystemet, hvis der blev indført betaling for videregående uddannelser.

Harmonerer ikke med ambition om højere uddannelse

Dertil kommer, at indførelsen af studieafgifter ikke ville harmonere med ambitionen om at få flere unge til at tage en videregående uddannelse, idet afgifter og en høj efterfølgende skattebetaling ikke giver incitament til at søge uddannelse. I USA ses studieafgifter i højere grad som en investering, da der er større forskelle i løn efter skat mellem akademikere og ikke akademikere.

Værdier om lige muligheder

Velfærdsstats-argumentet mod indførelsen af studieafgifter begrænser sig dog ikke kun til et økonomisk spørgsmål. Det danske grundprincip om, at uddannelse er et velfærdsgode, som skal kunne tilbydes alle uanset økonomiske forudsætninger, er solidt forankret i demokratiske idealer om lige muligheder for at få uddannelse, og har i årtier været grundlæggende for danske videregående uddannelser. Fortalerne for studieafgifter vil dog mene, at man med statslige lånemuligheder eller uddannelses-vouchers vil kunne afbøde de værste sociale skævheder (jf. afsnit 5.7.)

Mens fagbevægelsen i Danmark – ud fra et lighedsprincip - argumenterer for gratis uddannelser, har Tyskland oplevet demonstrationer, hvor ikke-uddannede protesterede *mod* gratis uddannelser, og for en anden udnyttelse af de begrænsede offentlige ressourcer. Med andre ord har opfattelsen til demonstrationerne været, at uddannelse i højere grad skal betragtes som den enkeltes ansvar.

Vanskelig politisk diskussion

Uanset hvad, vil det være ganske vanskeligt for politikerne at starte diskussionen om indførelsen af studieafgifter. En debat om studieafgifter vil uden problemer kunne kædes sammen med en grundlæggende debat om velfærdsstaten. Det vil med andre ord ikke være muligt blot at lægge studieafgifterne ovenpå det eksisterende system som en slags knopskydning. I stedet vil der være behov for at skrue på en række forskellige knapper, såsom skattebetaling og lønniveauet for færdiguddannede, hvis studieafgifter skal kunne betragtes som realistiske.

Velfærdskommissionen og Globaliseringsrådet

I den forbindelse er det interessant, at også Velfærdskommissionen i sin rapport fra 7. december 2005 har behandlet emnet 'studieafgifter' (jf. beskrivelse i afsnit 5.7.) i sammenhæng med en række andre forslag i forbindelse med reformer af velfærdsstaten. Ligeledes har Globaliseringsrådet diskuteret finansieringen af de videregående uddannelser. Ikke desto mindre vil den – formentlig

– vanskelige debat ikke alene kunne udgøre en barriere for, at studieafgifter bliver indført i Danmark. Det eksterne pres (jf. kapitel 4), vil kunne tvinge Folketinget til at diskutere indførelsen.

Eksisterende brugerbetaling og studieafgifter for visse udenlandske studerende

Til trods for at en generel indførelse af studieafgifter ikke har været på den politiske dagsorden, er der sket nogle modificeringer i det danske gratisprincip de senere år. Der har fx i flere år været brugerbetaling på alle videregående uddannelser, når det gælder undervisningsmaterialer og kopiering. Derudover er der indført brugerbetaling på brobygningsforløb for personer med ikke universitære uddannelser, der søger optagelse på universitære uddannelser. Ligeledes betales for efteruddannelser som fx MBA. Endelig er der som tidligere nævnt med ændringerne til universitetsloven i 2005 indført brugerbetaling for studerende uden for EU/EØS med virkning fra 1.1.2006.

#### 5.4 Studieafgifter og uddannelsessystemet

Bachelor-systemet er ikke slået igennem

Udover velfærdssystemet har selve uddannelsessystemet en vis betydning i diskussionen om studieafgifter. I 1992 indførtes bachelor som en kompetencegivende grad, og de lange videregående uddannelser blev splittet op i en bachelordel og en kandidatdel. Hensigten var, at man i lighed med lande som Storbritannien skulle kunne søge arbejde på baggrund af en bachelorgrad. I 2005 er det imidlertid begrænset, hvor godt det er lykkedes at implementere bachelorgraden som en kompetencegivende grad andre steder end på de mellemlange videregående uddannelser. Således er det meget begrænset, hvor mange bachelorer der rent faktisk er ansat på arbejdsmarkedet. Kandidater synes således stadig at være den foretrukne arbejdskraft, når det gælder akademikere.

Lang vej før lønindkomst

Med andre ord er der for hovedparten af studerende i Danmark en lang vej, før man som studerende opnår en brugbar universitetsgrad. For hovedparten af de studerende går der knap 7 år fra studiestart, før de kommer i job<sup>15</sup> og opnår en lønindkomst. Hvis disse knap 7 år tilmed pålægges en studieafgift, vil det uden tvivl afholde en stor andel fra at påbegynde uddannelse.

<sup>15</sup> Den gennemsnitlige studietid for studerende, der afsluttede en lang videregående uddannelse i 2002 var 6,7 år. Kilde: [www.vtu.dk](http://www.vtu.dk)

I den forbindelse skal det naturligvis understreges, at incitamentet for at tage en videregående uddannelse ikke kun er udsigten til en høj løn, men også faglige udfordringer.

### 5.5 Fordele ved studieafgifter: Incitamentsstrukturen

I det følgende beskrives studieafgifters generelle fordele, som desk research og de personlige interview har afdækket. Af afsnit 5.6. vil de mere negative konsekvenser af en indførelse af studieafgifter fremgå.

Uddannelses-  
valg som vare-  
køb øger  
kvalitet

Grundlæggende har studieafgifter en række positive konsekvenser for incitamentstrukturen blandt (kommende) studerende. For det første er det rimeligt at antage, at der med studieafgifter vil komme et privatøkonomisk incitament til at betragte uddannelse som et varekøb. I forlængelse heraf vil de studerende stille højere krav til varen, end hvis den havde været gratis. Samtidig må man kunne forvente, at underviserne – i en situation med studieafgifter – ikke kun har fagligt betingede ambitioner om at præstere den bedste undervisning som muligt, men også føler sig yderligere presset af den øgede fokus på kvalitetskravene. I modsat fald vil de studerende jo med god ret være mere tilbøjelige til at vælge en anden og bedre uddannelsesinstitution, hvis de alligevel skal betale for uddannelsen. Samlet set bør studieafgifter således alene ud fra et incitamentsynspunkt kunne give et kvalitetsløft på uddannelserne. Dertil kommer så den eventuelle merindtægt, som uddannelsesinstitutionerne får gennem studieafgifter. En merindtægt, som kan omsættes til bedre undervisning. I afsnit 5.6. beskrives dog også muligheden for, at studieafgifter kan have negative konsekvenser for kvaliteten.

Begrænser  
studietids-  
forsinkelse og  
frafald

For det andet vil studieafgifter sandsynligvis have en stor betydning for studietidsforsinkelse. De studerende vil simpelthen ikke have råd til at gennemføre studiet langsommere end nødvendigt. I forlængelse heraf er det rimeligt at antage, at studieafgifter for det tredje også vil begrænse omfanget af frafald. Dels vil de studerende foretage et endnu mere nøje overvejet studievalg, dels vil en del af de frafaldstruede studerende i højere grad lægge sig i selen, ved udsigten til alternativt at spille allerede betalte studieafgifter. Hertil skal dog siges, at en del af frafald på de videregå-

ende uddannelser skyldes årsager, der ikke direkte påvirkes af den studerendes vilje. Samlet kan det dog konstateres, at mulighederne for effektiviseringsgevinster ved studietidsforkortelse og en mindskelse af frafaldet vil være betydelige.

**Styringsredskab i forhold til arbejdsmarkedets behov**

For det fjerde vil studieafgifter i sig selv være et styringsredskab i forhold til at få de unge til at vælge uddannelser, som samfundet og arbejdsmarkedet har behov for. Således kan det tænkes, at studieafgifter varierer i forhold til arbejdsmarkedets behov for bestemte uddannelsesretninger, i stedet for at være bundet op på omkostningerne ved de forskellige uddannelser, som det i dag er tilfældet med taxametertaksterne. Der er dog en udbredt holdning om, at uddannelsesvalget ikke alene bør styres af økonomiske hensyn. Rammerne for valget bør stadig være givet af den enkeltes interessefelter, da frafaldet utvivlsomt vil stige, såfremt de unge begynder at vælge uddannelser udenfor deres egentlige interesseområder.

**Kvalitetsstempel**

Endelig kan studieafgifter for det femte udgøre et kvalitetsstempel i sig selv. Således afholder høje studieafgifter på anerkendte universiteter som Stanford og Harvard i USA ikke studerende fra at søge ind. De høje afgifter indikerer et luksusgode, som dermed opnår en højere popularitet, end billigere uddannelser (jf. afsnit 5.6.).

## 5.6 Negative konsekvenser ved studieafgifter

De negative konsekvenser ved en eventuel indførelse af studieafgifter har været fremført sporadisk i de foregående afsnit vedrørende velfærdssystemet og uddannelsessystemet. I dette afsnit vil de negative konsekvenser blive ridset op på en mere systematisk måde.

**Brud med velfærdstankegangen**

Grundlæggende kan man tale om, at studieafgifter udgør et markant brud med de basale værdier, der ligger til grund for den danske velfærdsstatsmodel. Der vil således ikke være lige adgang til uddannelse længere, i tilfælde af at den økonomiske formåen og ikke udelukkende de faglige evner bliver bestemmende for, om man kan tage en videregående uddannelse eller ej.

**Social arv vil slå tydeligere igennem...**

Dette betyder, at den sociale arv – alt andet lige – vil slå tydeligere igennem, når det gælder uddannelsesvalg. Det vil sandsynligvis få størst betydning for unge med indvandrerbaggrund. Her kæmper mange i forvejen for at bryde den sociale arv i et gratis uddannelsessystem. Det er således væsentligt at holde sig for øje, at studieafgifter også vil kunne påvirke integrationen.

**... og påvirke bredden og fleksibiliteten på arbejdsmarkedet**

De negative sociale implikationer vil have negativ betydning for bredden i rekrutteringen til videregående uddannelser. Det betyder i næste led, at fleksibiliteten på arbejdsmarkedet bliver mindre. Med andre ord vil de sociale konsekvenser have visse implikationer også for arbejdsmarkedets måde at fungere på.

**Nødvendig med monitorering i gymnasier**

I forhold til de sociale implikationer vil det derfor være nødvendigt at gennemføre en omfattende monitorering af de dygtige elever på de adgangsgivende ungdomsuddannelser, således at de både vejledes i og støttes til at søge ind på videregående uddannelser. Denne monitorering må samtidig suppleres med økonomisk støtte til de økonomisk svageste stillede. I modsat fald vil det faglige niveau blandt de optagne studerende falde, hvis der bliver indført studieafgifter.

**Faldende udbytte for ressourcetsvage**

En britisk undersøgelse<sup>16</sup> viser, at studieafgifter i stigende grad polariserer de studerende afhængig af den sociale baggrund: A-holdet med en god økonomisk baggrund har som hovedregel ingen jobs ved siden af studiet, men bruger til gengæld sommerferien til CV-udbyggende og studierelevant arbejde. B-holdet med en ringere økonomisk baggrund derimod er nødt til at tage ikke-studierelevant arbejde for at betale studieafgifter. Dette arbejde går ud over den faglige indsats (forberedelse til og deltagelse i undervisningen).

**Faldende kvalitet**

I afsnit 5.5. blev det argumenteret for, at studieafgifter vil kunne øge kvaliteten på universiteterne. Det modsatte kan dog også blive resultatet, idet afgifterne i værste tilfælde kan få uddannelsesinstitutionerne til at gå mere op i kassetænkning end i kvalitet. Dertil kommer, at der med indførelsen af studieafgifter kan opstå

---

<sup>16</sup> "Survey of higher education students' attitudes to debt and term-time working and their impact on attainment", Universities UK 2005 på [http://www.hefce.ac.uk/pubs/rereports/2005/rd15\\_05/rd15\\_05.pdf](http://www.hefce.ac.uk/pubs/rereports/2005/rd15_05/rd15_05.pdf)

en holdning om, at når nu den studerende har betalt for varen (uddannelsen/graden), så skal vedkommende også have den uanset faglige evner. Der ligger med andre ord også en række kvalitetsmæssige udfordringer for de videregående uddannelser i indførelsen af studieafgifter.

#### Faldende optag

Endelig vil det samlede optag af nye studerende utvivlsomt falde, hvis de studerende skal betale en studieafgift. Faldet vil naturligvis afhænge af niveauet for afgiften. I den forbindelse er det væsentligt at slå fast, at et fald i antallet af studerende, hverken hænger sammen med regeringens målsætning om at øge andelen af en ungdomsårgang, der tager en videregående uddannelse, eller bidrager til en samlet forbedret økonomi til uddannelsesinstitutionerne. Således vil et faldende optag have både uddannelsesmæssige og økonomiske konsekvenser.

En måde at undgå et fald i søgningen til de videregående uddannelser er at øge livsindkomsten for akademikere gennem ændring af skattesystemet (jf. afsnit 5.3.), således at studieafgifter ses som en investering, som giver et større afkast senere i livet. Dette ville således betyde, at der skal gennemføres en omfattende omlægning af skattesystemet og lønsystemet for akademikere.

### 5.7 Mulige betalingsmodeller

Det afgørende spørgsmål i forbindelse med konsekvenserne af en eventuel indførelse af studieafgifter vil dog være, hvordan opkrævningen af afgifterne tilrettelægges, og hvilke forholdsregler der tages for at afbøde de socialt og adfærdsmæssigt uønskede konsekvenser.

#### Studieafgifter kan sammenlignes med pensionsbidrag og egenbetaling til børnepasning

Indledningsvis kan det konstateres, at fortalerne for studieafgift sammenligner en eventuel kommende studieafgift med det nuværende private pensionssystem, hvor hver lønmodtager har mulighed for at lave en privattegnede pension og dermed indbetale til sin egen alderdom. Argumentet er, at ældrebyrden på denne måde er privatiseret og ligger i individets hænder. Det bør også kunne indføres, når det gælder uddannelse. På samme måde argumenteres for, at forældres egenbetaling til børnepasning ligeledes ikke opfattes som et fundamentalt brud med velfærdsstaten. Som én af

de interviewede i undersøgelsen fremfører, ville man således kunne forestille sig situationen, hvor en forholdsvis beskeden studieafgift pr. semester ville kunne accepteres af både studerende, uddannelsesinstitutioner, politikere og erhvervsliv, såfremt afgiften betød en mærkbar øget kvalitet i uddannelserne.

**Studieafgift bør begrænses til kandidat-delen**

Samtidig synes der dog også at være en udbredt opfattelse af, at en eventuel studieafgift kun bør indføres på kandidatniveau og ikke allerede fra studiestart på bachelordelen. Som allerede beskrevet i afsnit 5.3. vil bachelorstuderende have lange udsigter til at få afkast af investeringen i studieafgifter i form af lønnet arbejde. Studieafgifter på bachelorniveau vil således afholde mange fra at starte på en videregående uddannelse. Til gengæld vil det – ifølge fortalernes af studieafgifter – være hensigtsmæssigt at pålægge kandidatdelen en studieafgift. Et scenario i den forbindelse kunne være, at en afgiftsbelagt kandidatdel vil resultere i en vækst i produktionen af bachelorer, mens der samtidig vil ske et fald i produktionen af kandidater. Fortalerne for studieafgifter vurderer dog, at kandidatdelens forholdsvis korte studietid på 2-3 år vil være overskuelig for studerende, som således også vil kunne acceptere studieafgifter i denne begrænsede periode.

**Studieafgifter som supplement og ikke erstatning for taxameter**

Grundlæggende tegner der sig ikke et billede af, at studieafgifter skal erstatte den statslige finansiering i form af taxameterbevillinger, men derimod i højere grad skal fungere som et supplement, således at uddannelsesinstitutionerne tilføres flere økonomiske midler til en styrkelse af det faglige niveau. Den konkrete betalingsmodel vil ifølge både fortalere og modstandere af studieafgifter oven i købet skulle kombineres med en form for compensation.

**Studieafgifter suppleret af stipendier**

For det første kunne afgifterne suppleres med et stipendiesystem, som giver støtte til de økonomisk mest trængte studerende. Det er vigtigt, at det ikke kun er de studerendes (og deres familiers) økonomiske formåen, der bestemmer, om vedkommende kan tage en videregående uddannelse. Derimod bør det alene være de faglige evner, der sætter grænserne.

**Studieafgifter suppleret af voucher**

For det andet kan et eventuelt stipendiesystem også gøres mere generelt i form af såkaldte uddannelses-vouchers, altså et 'tilgodebevis' på en uddannelse. Disse vouchers vil eventuelt kunne

gives selektivt til danskere, så uddannelserne fortsat er gratis for danske studerende, men vil koste penge for udenlandske studerende. De kan også gives til bestemte uddannelser som et styringsredskab: De uddannelser, som der er størst efterspørgsel efter på arbejdsmarkedet opprioriteres, mens de uddannelser, hvor udbuddet i forvejen er større en efterspørgslen nedprioriteres ved hjælp af voucher-systemet. I forlængelse heraf kan man diskutere, om disse vouchers skal kunne tages med til udlandet, ligesom det i dag er muligt med taxameterpenge.

**Studieafgifter  
suppleret af  
indkomstaf-  
hængig stats-  
ligt lån**

For det tredje peges på lånesystemet i Australien<sup>17</sup>, hvor der er indført studieafgifter for både udenlandske og australske studerende. Dog betaler de australske studerende væsentligt mindre, blandt andet på grund af en delvis statslig finansiering, som også slår igennem i tilbagebetalingen. Således tilbyder staten rentefri lån til betaling af studieafgifterne (og kun studieafgifter), som først skal tilbagebetales, når den studerende efter studierne har opnået beskæftigelse med et vist lønniveau. Med andre ord vil visse lavtlønnede helt slippe for at tilbagebetale lånet. Tilbagebetalingen sker som en vis procentdel af lønindkomsten. Således er tilbagebetalingen af lånene mere eller mindre resultatafhængige, når man ser lønindkomsten som resultatet af investeringen i studietid og studieafgifter.

**Velfærdskom-  
mission: Lån til  
studieafgift,  
betal med skat-  
tefradrag**

Velfærdskommissionen har i sin rapport i december 2005 foreslået en brugerbetalingsmodel, som ligner den australske model: Kommissionen har således foreslået brugerbetaling på kandidatdelen, som finansieres gennem et statsligt lån. Lånet til studieafgiften (indenfor normeret tid) tilbagebetales efter endt studietid over en periode på 15 år, mod et tilsvarende skattefradrag, således at færdiguddannede, som opnår beskæftigelse i Danmark i realiteten ikke vil komme til at betale for uddannelsen. Modsat færdiguddannede, som tager deres uddannelse med til udlandet og dermed ikke opnår skattefradraget<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cirius' erfaringsopsamling "Australien og det globale uddannelsesmarked", side 11, [www.ciriusonline.dk](http://www.ciriusonline.dk)

<sup>18</sup> Herudover har Velfærdskommissionen foreslået, at SU på kandidatdelen udbetales som statsligt finansierede lån, som tilbagebetales på samme vilkår som studieafgifterne.

**Studieafgifter i form af uddannelseskonto...**

Endelig har Dansk Industri (DI) og Akademikernes Centralorganisation (AC) i fællesskab foreslået en anden model for voucher-systemet, nemlig en såkaldt uddannelseskonto. Her vil hver enkelt studerende få tildelt et beløb til videreuddannelse, som kan anvendes, som man selv ønsker. I forslaget ligger endvidere en kombination af taxameterpenge ved dimission og en løbende betaling til uddannelsesinstitutionerne. Ifølge DI og AC vil en uddannelseskonto kunne give de samme fordele som studieafgifter, når det gælder privatøkonomiske incitamentter til valg af uddannelse (jf. ovenfor), idet den studerende har begrænsede ressourcer til rådighed. Samtidig er det i realiteten fortsat staten, der betaler uddannelsen, således at der ikke nødvendigvis skal ændres på andre samfundsøkonomiske systemer i form af lønniveau og skattebetaling. Endelig vil en uddannelseskonto, ligesom voucher-systemet kunne gøres gældende kun for danske studerende, hvilket vil udgøre en afskærmning mod andre EU-borgeres krav om gratis uddannelse i Danmark.

**... eller kompetencekort**

I forlængelse af forslaget med en uddannelseskonto kan der identificeres en lignende betalingsmodel, som med sygesikringskortet i tankerne kan betegnes som et kompetencekort forbundet med en uddannelseskonto. Denne konto kan eventuelt genopfyldes, hvis og når den studerende har opfyldt bestemte kvalitetskrav. Kompetencekortet kan således bruges som et styringsredskab.

**Uddannelsesmarked med merit som valuta...**

Som et yderligere alternativ i debatten, om end dette alternativ endnu ikke har opnået meget genklang, kan nævnes indførelsen af et uddannelsesmarked, hvor valutaen ikke er penge i form af studieafgifter, men at der i stedet betales med meritter eller kompetencer i form af ECTS. Idéen er, at de studerende på kandidatniveau ved hjælp af deres meritter skal gøre sig interessante for universiteterne, som kan drage nytte af deres forskning. Som uddannelsessystemet fungerer i dag, anvendes meritterne kun ved indgangen til uddannelsen (i form af karaktergennemsnit fra adgangsgivende eksamen) og til en vis grad ved udgangen (i kraft af karaktergennemsnit for gennemført uddannelse).

... kræver fuld merit-overførbarehed

Indføres der derimod fuld meritoverførbarehed nationalt og internationalt (herunder også fuld sammenlignelighed mellem karakter-systemerne) mellem uddannelsesinstitutionerne, ville de studerende ideelt set have en vare at handle med, nemlig kundskaber, som kan bidrage til at placere universitetet i den faglige top.

I dag oplever de videregående uddannelser et lignende marked, hvor de studerende ikke handler via merit men derimod gennem frafald: Opnås ikke en tilfredsstillende dækning af den studerendes efterspørgsel, afbrydes studiet og optjent merit falder stort set bort. Frafaldet tvinger således uddannelsesinstitutionerne til at yde deres bedste for ikke at miste taxameter-betaling.

Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at et meritbaseret marked ikke imødegår de eventuelle finansieringsudfordringer, som uddannelsesinstitutionerne står overfor, måske snarere tværtimod. Til gengæld vil det faglige niveau alt andet lige kunne hæves, når meritterne fordeles mere optimalt.

## 5.8 Tidshorisont for indførelse af studieafgifter

Et væsentligt forhold i diskussionen om studieafgifter er tidshorisonten for en eventuel indførelse. Som det er beskrevet ovenfor, er der en række fordele og ulemper ved studieafgifter, som gør, at indførelsen efter alt at dømme ikke ligger lige rundt om hjørnet. Når det er sagt, er der forskellige vurderinger af, hvor lang tid der vil gå, før studieafgifter er realistiske i Danmark.

Eventuel indførelse af studieafgifter vil ske over længere tid

Studieafgifter synes ikke at være et emne, der diskuteres særligt meget i uddannelseskredse, når man ser bort fra organisationer, som er modstandere af studieafgifter. Ikke desto mindre peger en række udviklingstendenser i retning af, at afgifterne bliver uundgåelige i fremtiden (jf. kapitel 4). Det er således meget tænkeligt, at indførelsen af studieafgifter ikke sker fra den ene dag til den anden, men i stedet vil foregå som en langsom udvikling, hvor de i første omgang vedtages fx som meget små beløb, eller for afgrænsede uddannelsesområder, hvortil man vil begrænse søgningen pga. et overudbud. Indførelsen af studieafgifter for studerende fra lande udenfor EU/EØS skal ses i det lys.

**Fremskyndelse  
af processen:  
Privat  
universitet...**

Oprettelsen af et privat universitet betragtes af nogle som et forhold, der vil kunne fremme processerne med at indføre studieafgifter. Fra flere sider peges der således på, at det private universitet, som er ét af videnskabsministerens mærkesager, vil kunne etableres inden for de kommende 5 til 10 år. Et privat universitet vil kræve overvejelser om privat finansiering af uddannelse. I forlængelse heraf fremføres det imidlertid, at rygraden i et privat universitet (overbygningen og forskningen) nødvendigvis må være offentligt finansieret, ligesom det er tilfældet i fx USA. Det privatøkonomiske incitament til at finansiere bachelor- eller post graduate-niveauerne er for ringe. Således sås der tvivl om de reelle muligheder for at etablere et grundlag for et privat universitet.

**... og øget trafik ud af landet**

En betydelig stigning i trafikken af udenlandske studerende til gratisuddannelserne i Danmark kombineret med en øget trafik af færdiguddannede akademikere ud af landet vil kunne fremskynde indførelsen af studieafgifter.

**Et pludseligt  
skift i diskurs?**

En sammenligning af diskursen vedrørende studieafgifter med diskursen vedrørende den kommunale strukturreform er nærliggende: I forbindelse med den første VK-regerings tiltræden i 2001 var holdningen, at en strukturreform ikke var realistisk. Herefter gik der kun nogle få år, før strukturkommissionen var nedsat, havde udgivet en rapport og en omfattende strukturreform var vedtaget. Sammenligningen halter dog på ét centralt punkt, nemlig at behovet for reformer blev diskuteret indgående i kommunale kredse, da der var kommunale spændinger. Så langt er man ikke kommet i diskursen vedrørende studieafgifter i uddannelsessektoren.

**Diskussion af  
uundgåelighed**

Det er imidlertid en vurdering af, at processen, som indleder indførelsen af studieafgifter, vil starte med en diskussion af nødvendigheden og uundgåeligheden af afgifter i relation til det internationale og finansielle pres. Således peger ingen udtalelser på, at der vil være tale om et bevidst og ønsket politisk valg hos bestemte partier (jf. afsnit 5.9.), men snarere en påtvungen omstændighed, som der må handles ud fra.

Ikke før 2010-15

Den generelle vurdering er, at studieafgifter næppe bliver indført inden år 2010-2015. Dog er det vigtigt at understrege, at ingen tør spå mere konkret, da emnet i sagens natur er afhængig af den politiske situation, som hurtigt kan ændre sig. I næste afsnit fokuseres netop på de politiske markeringer i forhold til studieafgifter.

## 5.9 Politiske markeringer

Ingen politiske markeringer for studieafgifter

På nuværende tidspunkt er der ikke nogen politiske partier, der bakker aktivt op om studieafgifter for danske studerende ved videregående uddannelser<sup>19</sup>. Ser man politologisk på det, er det da også vanskeligt at se argumenter for indførelse af studieafgift omsat til stemmer. Det skyldes primært den asymmetri, der ligger i, at de positive konsekvenser næppe vil fange mange vælgeres interesse, hvorimod de negative konsekvenser sandsynligvis vil opnå stor bevågenhed både i medierne og blandt de studerende.

Studieafgifter afvises over en bred kam

Således bliver indførelsen af studieafgifter over en bred front afvist af partierne i Folketinget. Politikerne synes i den nuværende debat at hæfte sig ved argumenterne om, at afgifter vil betyde endnu mere skæv rekruttering til universiteterne, og at færre vil søge længerevarende uddannelser, hvilket ikke harmonerer med ambitionen om at hæve uddannelsesniveaet i Danmark. Den generelle holdning på tværs af partierne er, at uddannelse skal være frit tilgængelig for alle – uanset baggrund<sup>20</sup>. Dog vil øget fokus på lang studietid og øget frafald muligvis kunne ændre disse holdninger. Ligesom et eksternt pres vil kunne tvinge politikerne til at tage stilling og vælge studieafgifter som en mulighed.

Venstre er den mest sandsynlige fortaler

Skal der peges på partier, som vil have størst tilbøjelighed til at bløde op overfor indførelsen af studieafgifter ud fra et argument om nødvendighed, fremtræder Venstre som det mest oplagte bud blandt de interviewede videnspersoner, mens midterpartierne, venstrefløjten og de konservative i højere grad forventes at ville være imod. Indtil videre har videnskabsminister Helge Sander fra Venstre dog forsikret, at der ikke skal indføres brugerbetaling ved

<sup>19</sup> Charlotte Dahlsgaard: "Politisk Nej til betalingsuddannelse", i *Magisterbladet nr. 5, 2004*.

<sup>20</sup> *Ibid.*

de videregående uddannelser inden næste valg – hvilket, som han konstaterer, er den eneste periode, han kan udtale sig om<sup>21</sup>.

#### Skattestop

Samtidig skal det naturligvis tilføjes, at indførelsen af studieafgifter som udgangspunkt ville stride mod Regeringens skattestop.

Til trods herfor begynder flere centrale aktører at opfatte indførelsen af studieafgifter – eller en opstart af debatten herom – som forholdsvist nært forestående (jf. ovenfor). Der er heller ingen tvivl om, at regeringen, ligesom regeringerne i landene omkring os, i høj grad ser danske uddannelsesinstitutioner som værende i hård international konkurrence, hvilket kan nødvendiggøre et alternativ til den offentlige finansiering af uddannelserne.

#### Regeringen lægger vægt på konkurrenceevne

Dette ses bl.a. i regeringsgrundlaget, hvor der lægges vægt på, at universiteternes internationale konkurrenceevne skal sikres gennem kvalitetsudvikling, strategiske satsninger og hård prioritering. På baggrund af Taxameterudvalgets betænkning fra december 2004 vil regeringen fremlægge forslag om en stærk forenkling af taxametersystemet. Dette vil ifølge regeringen sikre, at universitetsbestyrelser har de rette værktøjer til at nå de opstillede mål<sup>22</sup>.

Selvom dette ikke nødvendigvis kan tages som et udtryk for en ændret stillingtagen til studieafgifter i Danmark, kan det tages som et tegn på, at finansieringen af de videregående uddannelser tages op til overvejelse.

#### Tung politisk diskussion

Samlet set kan det således konstateres, at det forud for indførelsen af studieafgifter på videregående uddannelser i Danmark bliver nødvendigt med en tung politisk diskussion om emnet, hvor visse partier vil skulle revidere hidtidige udtalelser om emnet. Samtidig peger mange forhold dog også på, at diskussionen vil blive uundgåelig. Det er således DMAs vurdering, at den politiske diskussion om studieafgifter næppe bliver ført ud fra et politisk *ønske* om at indføre afgifterne, men i langt højere grad vil blive startet ud fra en *nødvendighed* som følge af et eksternt pres på finansieringen og harmoniseringen af videregående uddannelser.

---

<sup>21</sup> Mette-Line Thorup: "Skal uddannelse være gratis?", i *Information*, 1. september 2005

<sup>22</sup> Nye mål. Regeringsgrundlag 2005, på [www.statsministeriet.dk/publikationer/reggrund05/index.htm](http://www.statsministeriet.dk/publikationer/reggrund05/index.htm)