

OPKVALIFICERING 23. september 2021

Økonomiske effekter af uddannelsesløft på socialområdet

ANALYSE

Udarbejdet af

Jon Nielsen

Chefanalytiker

Emilie Damm Klarskov

Analysechef

Hvis andelen af socialpædagoger på de socialpædagogiske tilbud skal løftes med 10 procentpoint frem mod 2030, skal der uddannes 6.350 flere socialpædagoger i de kommende år. Det vil øge beskæftigelsen med ca. 500 personer på sigt, da uddannelse har en tendens til at forbedre folks tilknytning til arbejdsmarkedet. Samtidig øges BNP med ca. 750 mio. kr., og de offentlige finanser forbedres med 90 mio. kr. På kort sigt vil et sådant tiltag dog sænke beskæftigelsen og BNP og forværre de offentlige finanser.

Kontakt

Chefanalytiker

Jon Nielsen

☎ 40 54 18 80

✉ jn@ae.dk

Kommunikationschef

Jesper Kirkbak

☎ 50 73 71 34

✉ jk@ae.dk

Hovedkonklusioner

- I analysen regner vi på, hvad der sker hvis 6.350 ufaglærte får en uddannelse som socialpædagog. Det vil øge andelen af socialpædagoger på de socialpædagogiske tilbud med 10 procentpoint.
- Det vil øge beskæftigelsen med ca. 500 i 2038-2065, forudsat at effekten på de uddannedes beskæftigelsesfrekvens svarer til den effekt af en mellemlang videregående uddannelse, som Finansministeriet lægger til grund i langsigtede fremskrivninger. Under generelle antagelser vil BNP stige med ca. 750 mio. kr. i 2038-2065. På kort sigt – i de år, hvor uddannelsen står på – vil beskæftigelsen og BNP falde.
- Tiltaget forbedrer de offentlige finanser med ca. 90 mio. kr. i 2038-2065 og har alt i alt en positiv virkning på den finanspolitiske holdbarhed. Frem mod 2027 forringer tiltaget dog de offentlige finanser. For at forslaget kan gennemføres, skal der afsættes gennemsnitligt 140 mio. kr. på finansloven i årene frem til 2027.

Analysen er lavet i samarbejde med Socialpædagogerne

Kvaliteten af den sociale indsats kan hæves ved at løfte uddannelsesniveaue blandt de ansatte på området. Et uddannelsesløft kan samtidig øge arbejdsudbuddet og velstanden og forbedre de offentlige finanser.

I denne analyse regner vi på konsekvenserne for arbejdsudbuddet, velstanden og de offentlige finanser, hvis vi kan løfte andelen af socialpædagoger på de socialpædagogiske tilbud med 10 procentpoint frem mod 2030. Det betyder, at uddannelsesmønsteret skal ændres på en måde, hvor der uddannes yderligere 6.350 socialpædagoger frem mod 2030. Det har AE og Socialpædagogerne tidligere vist ¹.

Effekter på arbejdsudbud og BNP

Den ubalance, antager vi her, kan løses med en uddannelsespolitik, der i seks år giver 1.000 ufaglærte på det sociale område en uddannelse som socialpædagog via meritpædagoguddannelsen. Det er en "genvej" til at blive socialpædagog, hvor man får merit for at have arbejdet på området. De sidste 350 af de 6.350 socialpædagoger, antager vi, er personer med en ungdomsuddannelse, der bliver løftet via den

ordinære socialpædagoguddannelse. Uddannelsesløbet løber fra 2022 til 2030 og deltagerne er i gennemsnit 30 år, når de starter på uddannelsen.

Når man får en kompetencegivende uddannelse, stiger ens tilknytning til arbejdsmarkedet. I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger, indregner ministeriet derfor, at beskæftigelsen stiger i takt med uddannelsen. Konkret regner Finansministeriet med, at når en ufaglært får en mellemlang videregående uddannelse (MVU), så stiger hendes/hans beskæftigelsesfrekvens med en tredjedel af den umiddelbare forskel mellem ufaglærtes og MVU'ers beskæftigelsesfrekvens. Det har vi også lagt til grund her.

Vi antager i beregningerne, at de medarbejdere, der sendes på opkvalificering, bliver afløst af jobrotationsvikarer under uddannelsens første år. Det er ledige, der bliver ansat i en midlertidig stilling under jobrotationsordningen for at få bedre kontakt til arbejdsmarkedet.²

Det tiltag, vi ser på, har således to afledte effekter på beskæftigelsen: Dels en effekt på deltagerne i uddannelsesløbet, som kommer til at stå bedre på arbejdsmarkedet. Og dels en effekt på jobrotationsvikarerne, som får foden inden for på arbejdsmarkedet. På kort sigt vil tiltaget dog reducere arbejdsudbuddet (i fuldtidspersoner), fordi ansatte ufaglærte kun erstattes af jobrotationsvikarer på uddannelsens første år, men ikke på andet og tredje år. Her vil de være studerende halvdelen af tiden. Beregningerne er nærmere uddybet i boksen sidst i analysen.

I Figur 1 har vi vist beskæftigelseseffekten både med og uden virkningen af jobrotationsordningen.

Hvis vi kun ser på uddannelsens effekt på deltagerne, som der som sagt findes knæsatte regneregler for, så vil tiltaget reducere beskæftigelsen med ca. 900 fuldtidspersoner i fire år (2024-2027). Men fra 2030 går arbejdsudbudseffekten i plus. I 2038-2065 øges beskæftigelsen med ca. 530 fuldtidspersoner om året, hvorefter effekten aftager i takt med at de uddannede går på pension.

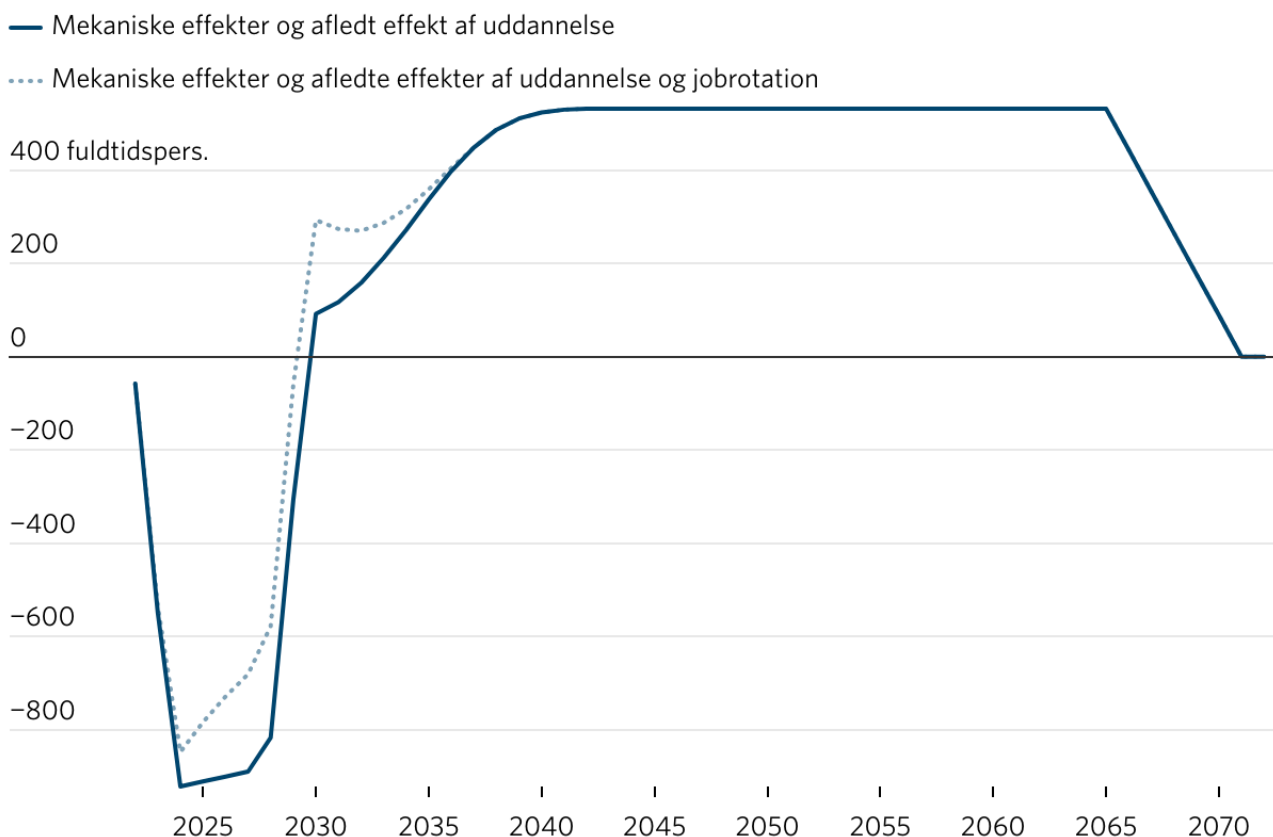
Hvis vi indregner virkningen af jobrotationsordningen, bliver beskæftigelsesfaldet i de første år reduceret, og i 2030-2036 ses også en effekt. Vi har indregnet virkningen af jobrotationsordningen på baggrund af en ny evaluering af ordningen, som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har udført.³ Her findes en to-årig beskæftigelseseffekt på 4,9 procent, som vi har antaget klinger ud over ti år. Dermed er den langsigtede effekt af tiltaget uændret.

Bemærk, at vi ikke har indregnet en fastholdelseseffekt på jobrotationsvikarerne.

FIGUR 1

Beskæftigelseseffekt af flere socialpædagoger

Figuren viser effekten på beskæftigelsen af at give 6.350 ufaglærte en uddannelse som socialpædagog.



Anm.: Beregningen er uddybet i Boks 1 sidst i analysen.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet, STAR og Danmarks Statistik.

TABEL 1

Beskæftigelseseffekt af flere socialpædagoger

Fuldtidspersoner	2022	2023	2024	2025	2030	2045
Mekaniske effekter og afledt effekt af uddannelse	-60	-550	-920	-910	90	530
Mekaniske effekter og afledte effekter af uddannelse og jobrotation	-60	-535	-850	-785	295	530

Anm.: Beregningen er uddybet i Boks 1 sidst i analysen

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet, STAR og Danmarks Statistik.

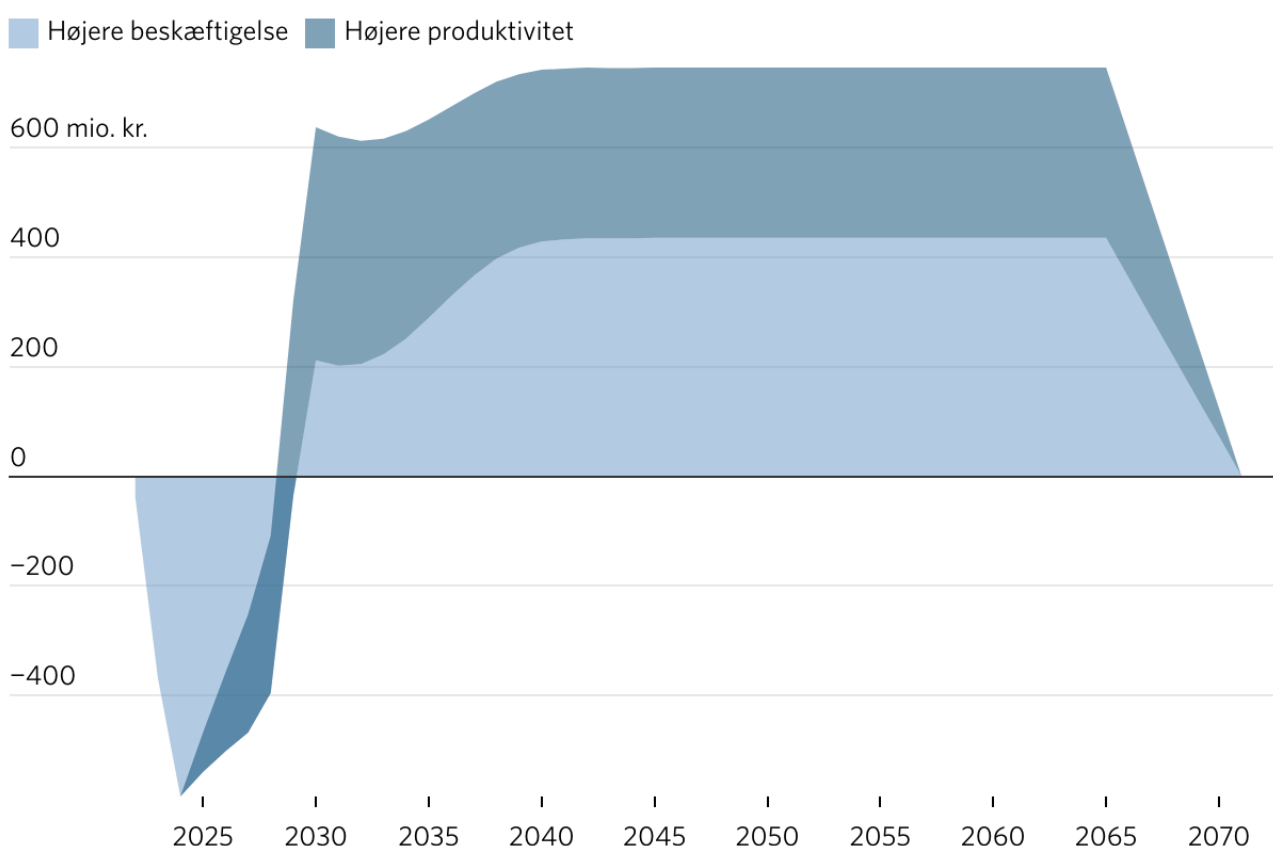
Tiltaget øger BNP både på grund af det højere arbejdsudbud, og fordi de uddannede får løftet deres produktivitet.

Hvis vi indregner jobrotationsordningens effekt på vikarernes tilknytning til arbejdsmarkedet, vil BNP stige fra 2029 og frem. I årene 2023-2028, har tiltaget en negativ BNP-effekt (på i gennemsnit 360 mio. kr. årligt), mens effekten i 2038-2065 er på ca. 750 mio. kr. årligt. Det fremgår af Figur 2. Igen er antagelserne bag beregningen uddybet i boksen sidst i analysen.

FIGUR 2

BNP-effekt af flere socialpædagoger

Figuren viser effekten på BNP af at give 6.350 ufaglærte en uddannelse som socialpædagog.



Anm.: Beregningen er uddybet i Boks 1 sidst i analysen. Opgjort inkl. afledte effekter på jobrotationsvikarer.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet, STAR og Danmarks Statistik.

BNP-effekt af flere socialpædagoger

Mio. kr. (2021-priser)	2022	2023	2024	2025	2030	2045
Højere beskæftigelse	-40	-370	-585	-540	210	435
Højere produktivitet	0	0	0	70	425	310
I alt	-40	-370	-585	-470	635	745

Anm.: Beregningen er uddybet i Boks 1 sidst i analysen. Opgjort inkl. afledte effekter på jobrotationsvikarer.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet, STAR og Danmarks Statistik.

Effekter på de offentlige finanser

Tiltaget påvirker de offentlige finanser ad en række forskellige kanaler – både mekaniske effekter og afledte effekter. De mekaniske effekter dækker bl.a. over de direkte udgifter til undervisning, kommunernes forøgede lønudgifter til de færdiguddannede, samt de forøgede lønudgifter, når både eleverne og jobrotationsvikarerne skal have løn under uddannelsens første år. De er uddybet i bilag 1. De afledte effekter dækker over, at beskæftigelsen stiger efter uddannelsen/jobrotationsforløbet. Når beskæftigelsen stiger, får staten således både højere skatteindtægter og lavere udgifter til dagpenge.

De mekaniske effekter udgør 155-210 mio. kr. i 2022-2027. Fra 2030 og frem falder de direkte udgifter til et niveau på ca. 90 mio. kr., som skyldes, at de færdiguddannede socialpædagoger skal have en højere løn end før.

Den højere løn hænger sammen med, at uddannelsen øger de ansattes produktivitet. Bemærk, at vi antager, at den højere produktivitet ikke får kommunerne til at ansætte færre på området – lønstigningen er direkte afspejlet i de offentlige udgifter. I beregningerne lægger vi med andre ord op til, at kommunerne bliver kompenseret for de ekstra lønudgifter. Det betyder, at tiltaget her vil forbedre kvaliteten i den sociale indsats. Vi har ikke indregnet, at en højere kvalitet i sociale indsatser kan have positive effekter på de offentlige finanser, fordi modtagerne af sociale indsatser bliver mere selvhjulpne og – f.eks. for børn og unge – på sigt kan komme tættere på arbejdsmarkedet.

De mekaniske effekter forringer den finanspolitiske holdbarhedsindikator (HBI) med 24 mio. kr., jf. Tabel 3. Det kan ses som et mål for den gennemsnitlige årlige saldoeffekt i al fremtid.

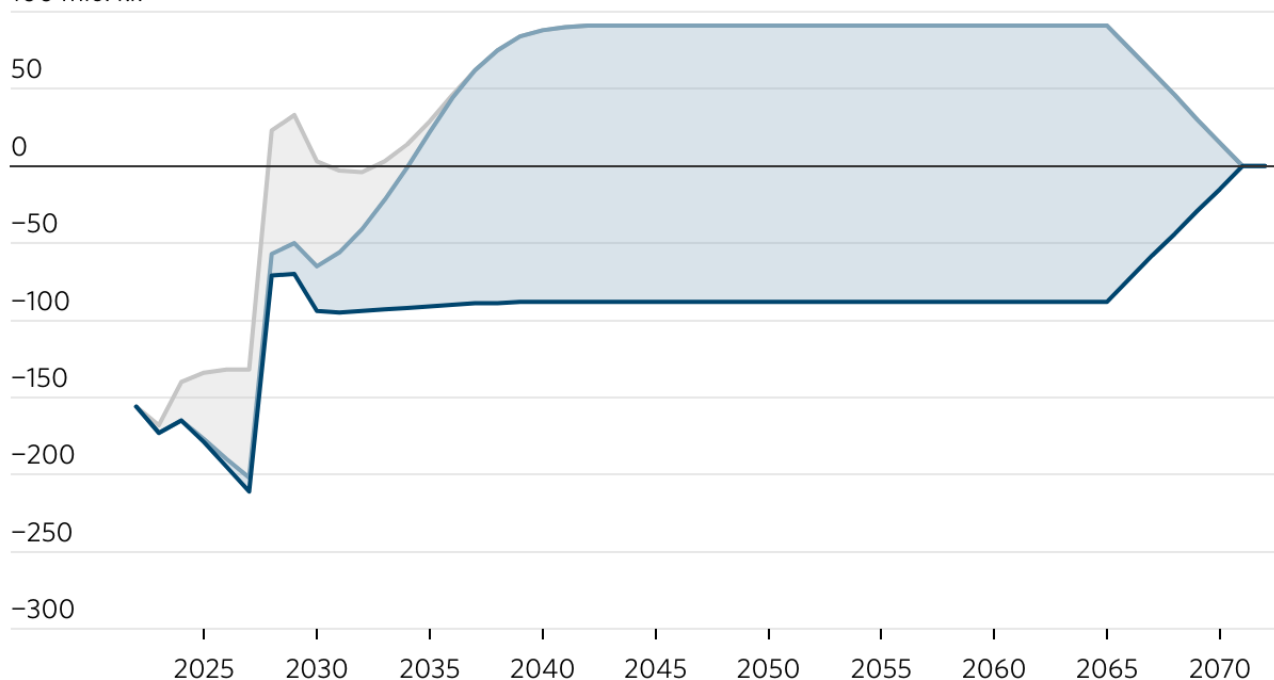
FIGUR 3

Saldoeffekt af flere socialpædagoger

Figuren viser effekten på den offentlige saldo af at løfte 6.350 ufaglærte til socialpædagog

— Mekaniske effekter — Mekaniske effekter og afledt effekt af uddannelse
— Mekaniske effekter og afledte effekter af uddannelse og jobrotation

100 mio. kr.



Anm.: Opgjort i 2021-priser. Beregningen er uddybet i Boks 1 sidst i analysen.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE pba. Finansministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, STAR og Danmarks Statistik.

Saldoeffekt af flere socialpædagoger

Mio. kr. (2021-priser)	2022	2023	2024	2025	2030	2045	HBI
Mekaniske effekter	-155	-175	-165	-180	-95	-90	-24
Afledt effekt af uddannelse	0	0	0	0	30	180	29
Afledt effekt af jobrotation	0	5	25	45	70	0	3
I alt	-155	-170	-140	-135	5	90	9

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE pba. Finansministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, STAR og Danmarks Statistik.

Hvis vi indregner de dynamiske effekter af uddannelsen, bliver udgifter vendt til et overskud fra 2035 og frem. I 2039-2065 forbedres saldoen med ca. 90 mio. kr. Alt i alt forbedrer de dynamiske effekter af uddannelsen den finanspolitiske holdbarhed med 29 mio. kr. Tiltaget styrker altså de offentlige finanser.

Hvis vi ydermere indregner de dynamiske effekter på jobrotationsvikarernes beskæftigelse, så forbedres de offentlige finanser yderligere i årene frem mod 2037. De dynamiske effekter på jobrotationsvikarerne forbedrer den finanspolitiske holdbarhed med 3 mio. kr. Vi har som sagt ikke indregnet en fastholdelseeffekt på jobrotationsvikarerne.

Det kan tænkes, at nogle af arbejdsgiverne vil foretrække en ordning, hvor de eleverne får SVU på uddannelsens første år, og deres plads ikke besættes af en jobrotationsvikar. I så fald bliver effekten på de offentlige finanser omtrent de samme som ovenfor i den beregning, hvor vi ser bort fra effekten på jobrotationsvikarerne.

Boks 1. Sådan har vi gjort

Beregningen er inspireret af Finansministeriets beregninger på et uddannelsesløft fra ufaglært til faglært i folketings svarene, FiU 2017/2018 Alm. del, svar på spørgsmål 25 og 189. De svar har AE tidligere lænet sig op ad i publikationen, 'Fra ufaglært til faglært forbedrer de offentlige finanser' fra 2019. Ligesom dér antager vi, at de studerende er 30 år, når de starter på uddannelsen.

1) Løft via meritpædagoguddannelsen

Vi antager, at i alt 6.000 personer gennemfører en meritpædagoguddannelsen i 2022-2030. Vi lægger til grund, at uddannelsen varer tre år, hvoraf første år er fuldtidsstudie, mens de efterfølgende to år er halvt studie, halvt praktik. Vi antager, at der er 10 pct. af de studerende, der falder fra ved overgangen fra første år til andet år og ved overgangen fra andet år til tredje år. Det giver en samlet frafaldsprocent på godt 20%, hvilket svarer omtrent til faktiske frafaldsprocent. Det betyder, at 1.235 studerende skal starte på uddannelsen, for at 1.000 kan gennemføre.

I beregningerne antages de studerende at være ufaglærte og beskæftigede i udgangspunktet. Vi antager, at beskæftigelsesfrekvensen blandt deltagerne i uddannelsen i fraværet af uddannelsen ville have udviklet sig svarende til beskæftigelsesfrekvensen blandt 30-årige ufaglærte, som er beskæftiget i år 0. Denne udvikling er estimeret på data for 2002-2012, hvor vi har fulgt den ordinære beskæftigelse år for år blandt ufaglærte (ekskl. studerende), der som 30-årige var i ordinær beskæftigelse og havde haft mindst to års beskæftigelse, siden de fyldte 18. Vi har fulgt beskæftigelsen i syv år og fremskrevet den log-polynomisk til den gennemsnitlige beskæftigelse blandt alle ufaglærte i samme aldersgruppe (ekskl. studerende). Fra og med år 25 antages samme beskæftigelse blandt ufaglærte med og uden beskæftigelse i år 0.

De studerende tæller som uden for arbejdsstyrken i det første år og som halvt beskæftigede under praktikperioden. Det antages, at de studerende modtager en løn som ufaglært under uddannelsen. Lønnen for ufaglærte er fastsat ud fra KRL som

årslønnen for en omsorgs- og pædagogmedhjælper på socialområdet.

Uddannelsesløftet fra ufaglært til MVU giver de berørte personer en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet. Effekten svarer ikke til hele forskellen mellem ufaglærtes og MVU'ers beskæftigelsesfrekvens, da en del af den umiddelbare forskel skyldes baggrundsforhold. Vi følger Finansministeriets standardantagelser og antager, at de berørte personer får løftet deres beskæftigelsesfrekvens med 33% af forskellen mellem ufaglærtes og MVU'ers beskæftigelsesfrekvens. I den ovennævnte publikation har vi vist, at det er en konservativ antagelse.

Det antages, at deltagerne i uddannelsesløftet erstattes af jobrotationsvikarer, som antages at ville modtage dagpenge i fraværet af ordningen. Dvs. der ses bort fra en evt. fastholdelseeffekt. I nogle af beregningerne indregnes en dynamisk effekt på jobrotationsvikarers beskæftigelse på 1,2 procentpoint i år 1 og 4,9 procentpoint i år to. Det svarer til effekten i STAR's effektevaluering. Effekten antages at være lineært aftagende mod 0 i år 10.

Dermed består de offentlige udgifter for det første i en undervisningsudgift, som sættes til 28.476 kr. i alle år svarende til undervisningstaksten for meritpædagoguddannelsen tillagt moms.

For det andet har det offentlige udgifter til at ansætte en dagpengemodtager på en omsorgs- og pædagogmedhjælper-løn. For det tredje stiger kommunernes lønudgifter efter uddannelsesforløbet, hvor deltagernes løn stiger fra en omsorgs- og pædagogmedhjælper-løn til en socialpædagogløn. Kommunerne antages at blive kompenseret for de ekstra lønudgifter. Nettobidraget til de offentlige kasser af at gå fra dagpenge til omsorgs- og pædagogmedhjælper-arbejde og fra omsorgs- og pædagogmedhjælper til socialpædagog er beregnet i Finansministeriets familietyppemodel ud fra lønninger i KRL og er efter tilbageløb.

For det fjerde har det offentlige indtægter fra uddannede personer og jobrotationsvikarer, der kommer i beskæftigelse frem for at være på dagpenge. Nettobidraget er igen beregnet via Finansministeriets familietyppemodel og er efter tilbageløb.

Effekten på BNP findes ved at skalere den estimerede BNP-effekt for en ufaglært og faglært i de nævnte FIU-svar med gennemsnitslønningerne for en omsorgs- og pædagogmedhjælper og en socialpædagog i KRL. Der foretages en fuldtidskorrektion pba. Nationalregnskabstal.

2) Løft via den ordinære socialpædagoguddannelse

Vi antager, at yderligere i alt 350 personer løftes fra gymnasialt/faglært niveau til socialpædagog via den ordinære socialpædagoguddannelse. Beregningsgangen er den samme som oven for med fire undtagelser.

For det første antager vi, at de studerende kommer fra både dagpenge og beskæftigelse, og at andelen, der kommer fra beskæftigelse, svarer til beskæftigelsesfrekvensen blandt 25-64-årige ufaglærte/faglærte. Det samme ville deres beskæftigelse gøre i fraværet af uddannelsestiltaget. For det andet er uddannelsen anderledes bygget op. Den antages at bestå af 2½ års fuldtidsstudie efterfulgt af 1 års praktik. Her antages et frafald på 8 pct. ved overgangene mellem hvert år for at ramme et samlet frafald på godt 20 pct.

For det tredje antages uddannelsesudgiften at være 52.290 kr. pr. år på de første 2½ år og 11.088 kr. i praktikperioden. De studerende antages at modtage SU på de første 2½ år. Nettobidraget er igen fundet via familietyppemodellen og er efter tilbageløb. For det fjerde antages de af de studerende, der kommer fra beskæftigelse, at have haft en årsløn på 439.811 kr. svarende til gennemsnitslønnen blandt sosu-hjælpere, sosu-assistenter og pædagogiske assistenter i KRL. De studerende antages at få en tilsvarende løn i praktikåret.

Bilagstabel

BILAGSTABEL 1

Detaljeret oversigt over saldoeffekter

Mio. kr. (2021-priser)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040
Mekaniske effekter	-155	-175	-165	-180	-195	-210	-70	-70	-95	-90	-
- Heraf udgifter til undervisning	-40	-75	-105	-105	-105	-105	-65	-30	0	0	
- Heraf lønudgifter til jobrotationsvikarer (netto, efter tilbageløb)	-100	-100	-100	-100	-100	-100	0	0	0	0	
- Heraf tilgang af ledige til beskæftigelse	0	35	85	85	85	85	85	50	0	0	
- Heraf udgifter til SU til personer i ordinær uddannelse (netto, efter skat og tilbageløb)	-5	-10	-10	-10	-10	-10	-5	0	0	0	
- Heraf tilgang af beskæftigede til ord. udd.	-15	-30	-35	-35	-35	-35	-20	-5	0	0	
- Heraf højere lønudgifter til medarbejdere efter uddannelsen (netto, efter tilbageløb)	0	0	0	-15	-30	-50	-65	-80	-95	-90	-
Afledt effekt af uddannelse	0	0	0	0	5	10	15	20	30	115	1
Afledt effekt af jobrotation	0	5	25	45	60	70	80	85	70	10	
I alt ekskl. effekt af jobrotation	-155	-175	-165	-175	-190	-200	-55	-50	-65	20	
I alt inkl. effekt af jobrotation	-155	-170	-140	-135	-130	-130	25	35	5	30	

Anm.: Afrundet til nærmeste 5 mio. kr. Beregningen er uddybet i Boks 1 ovenfor.

Tabel: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd • Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, STAR og Danmarks Statistik

-
- 1** Jf. Tabel 2 i analysen, "Ubalancer på arbejdsmarkedet for socialpædagoger i 2030", <https://www.ae.dk/analyse/2021-08-ubalancer-paa-arbejdsmarkedet-for-socialpaedagoger-i-2030>
 - 2** Det første uddannelsesår på meritpædagoguddannelsen varer 10 måneder, mens jobrotationsordningen højst kan vare 9 måneder. For at løftet skal kunne lade sig gøre, skal man altså udvide jobrotationsordningen med 1 måned.
 - 3** STAR (2021): 'Jobrotationsvikarers Beskæftigelse. En kvantitativ analyse af hvorvidt jobrotationsvikariater fører til øget beskæftigelse', <https://star.dk/media/18162/effektanalyse-af-jobrotationsordningen.pdf>