

SU-REFORM: LÅN TIL KANDIDATDELEN OG 0-REGULERING TIL 2023 KAN FINANSIERE 5 POINT LAVERE TOPSKAT

13-05-2016

AF CHEFØKONOM MADS LUNDBY HANSEN OG CHEFKONSULENT JØRGEN SLOTH BJERRE HANSEN

SU-REFORM: LÅN TIL KANDIDATDELEN OG 0-REGULERING TIL 2023 KAN FINANSIERE 5 POINT LAVERE TOPSKAT

Regeringen fremlægger til sommer en skattereform. Danmark har verdens højeste SU, og derfor er en SU-reform et oplagt bidrag til et større råderum i 2025-planen. I regeringsgrundlaget er der specifikt en ambition om at sænke den øverste marginalskat med 5 pct.point. Det kan opnås ved at nedsætte topskattesatsen med 5½ point. Det indebærer et provenutab efter tilbageløb og adfærd på 2,8 mia. kr. En SU-reform, der omlægger SU til lån for kandidatstuderende og indfører 0-regulering af SU for alle øvrige uddannelser i perioden 2017-2023, vil indebære besparelser på 3 mia. kr. En sådan reform kan derfor fuldt ud finansiere en nedsættelse af topskatten på 5½ point og dermed opfylde regeringsgrundlaget. Større SU-reformer kan give et større finansieringsbidrag. Hvis SU omlægges til lån på alle videregående uddannelser, vil det øge råderummet med 8 mia. kr. Hvis SU omlægges til lån for alle, (dvs. både ungdomsuddannelser og videregående uddannelser) vil besparelsen være på 11½ mia. kr. Råderummet til lavere skat og øget offentligt forbrug er ifølge Finansministeriet på 41 mia. kr. frem til 2020. En SU-reform kan gøre dette råderum større.

Regeringen fremlægger til sommer en 2025-plan, herunder et udspil til en skattereform. Finansministeriet vurderer, at der er et råderum på 41 mia. kr. frem til 2025, som enten kan bruges på lavere skat eller højere offentligt forbrug¹. Danmark har verdens højeste SU, der er væsentligt højere end i Sverige, Norge og Finland. Derfor er en SU-reform et oplagt bidrag til et større råderum.

I regeringsgrundlaget er der en ambition om at sænke den øverste marginalskat med 5 pct.point. Det kan opnås ved at nedsætte topskattesatsen med 5½ point. Det indebærer et provenutab efter tilbageløb og adfærd på ca. 2,8 mia. kr.²

En SU-reform, som skaffer denne finansiering kunne være en kombination af følgende:

- Omlægning af SU til lån for kandidatstuderende
- 0-regulering af SU for alle øvrige uddannelser i perioden 2017-2023

Disse to tiltag vil tilsammen give en budgetforbedring på i alt 3 mia. kr., jf. tabel 1.

Tabel 1.
Finansiering af nedsættelse af øverste marginalskat med 5 point

	mia. kr.
Fra SU til lån, kandidatuddannelser	1,8
0-regulering af SU på øvrige uddannelser, 2017-2023	1,2
I alt	3,0

Anm.: Mht. omlægning til lån foreslås det, at renten på SU-lånene fastsættes på markedsvilkår, så den afspejler risikoen. Dvs. merudgifter i forbindelse med manglende tilbagebetaling af lån vil blive dækket af renteindtægterne.

Kilde: Svar på spørgsmål 125 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 6. april 2016, Finansministeriet samt egne beregninger

Ovenstående er et specifikt forslag til at finansiere en nedsættelse af topskatten med 5½ point. I dette forslag kommer en betydelig del af provenuet fra omlægningen af SU til lån for kandidatstuderende på universitetet. Ræsonnementet er bl.a., at mange af de universitetsstuderende bliver topskatteydere, når de får et job efter endt uddannelse. Dermed kommer de selv til at betale for deres egen topskattelettelse. I forhold til at bevare det privatøkonomiske afkast af at tage en uddannelse, giver det også rigtig god mening at koble SU-besparelser og lavere topskat. Bortfald af fx SU på kandidatdelen reducerer alt andet lige den økonomiske tilskyndelse til at tage en uddannelse på universitetet. Omvendt indebærer lavere topskat øget tilskyndelse til at tage en uddannelse på universitetet, der giver en god løn. Hvis man i stedet blot reducerer

¹ De 10 mia. kr. af råderummet indfinder sig i perioden 2017-2020, mens råderummet vokser med yderligere 31 mia. kr. i årene 2021-25. Råderummet kan forøges ved at gennemføre reformer.

² Ifølge svar på spørgsmål nr. 212 til Finansudvalget af 31. marts 2016 vil en afskaffelse af topskatten medføre et provenutab på 8,6 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd. På den baggrund vurderes en nedsættelse af topskatten med 5½ point at medføre et provenutab på 2,8 mia. kr., når der tages højde for, at det er billigere pr. point at sænke topskatten med 5½ point end at afskaffe topskatten.

SU'en og anvender pengene på øgede bevillinger til universitet, så mindskes det privatøkonomiske afkast af en universitetsuddannelse.

Nedenfor er i mere uddybet form angivet flere mulige reformer af SU-systemet. Herunder er der regnet på besparelser ved 4 forskellige typer af ændringer i SU-systemet:

1. Omlægning af SU til lån
2. 0-regulering af SU-satserne
3. Afskaffelse af SU til hjemmeboende
4. Afskaffelse af 6. SU-år

Tabel 2 giver en oversigt over besparelsespotentialen. Nedenfor er potentialen ved reformer af SU-systemet beskrevet i mere detaljeret grad.

Tabel 2. Mulige besparelser på SU-Området

	mia. kr.
Fra SU til lån, kandidatuddannelser	1,8
Fra SU til lån, alle videregående uddannelser	7,9
Fra SU til lån, ungdomsuddannelser	3,4
Fra SU til lån, alle uddannelser	11,4
0-regulering af SU, 2017-2023	1,5
Afskaffelse af SU til hjemmeboende	1,3
Afskaffelse af 6. SU-år	0,2

Anm.: Der er overlap mellem de enkelte tiltag, således at summen af flere tiltag kan være mindre end den umiddelbare sum. Provenuvirkningen er angivet efter tilbageløb af skatter og afgifter. Mht. omlægning til lån foreslås det, at renten på SU-lånene fastsættes på markedsvilkår, så den afspejler risikoen. Dvs. merudgifter i forbindelse med manglende tilbagebetaling af lån vil blive dækket af renteindtægterne.

Kilde: Svar på spørgsmål 125 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 6. april 2016, Finansministeriet samt egne beregninger

OMLÆGNING AF SU TIL LÅN – GENERELLE OVERVEJELSER

Det primære formål med at tage en uddannelse er, at personer dygtiggør sig og øger deres vidensniveau, hvilket giver en højere indkomst på arbejdsmarkedet. Dvs. grundlæggende gives SU i dag til personer, som opnår en pæn indkomst set over hele livet. Det forekommer på den baggrund ikke oplagt at give offentlig støtte til studerende. Derimod er der gode argumenter for at stille statsgaranterede lån til rådighed for studerende. Det skyldes, at det kan være svært for studerende at låne med sikkerhed i denne højere fremtidige indkomst. Det er i dette lys, at forslag om omlægning af SU til lån skal ses.

OMLÆGNING AF SU TIL LÅN PÅ KANDIDATUDDANNELSE

Kandidatstuderende vil typisk opnå en høj indkomst efter endt uddannelse. En oplagt finansieringskilde til en skattereform, der nedsætter topskatten, kan derfor være at omlægge SU på kandidatdelen til lån.

Udgifter til SU på kandidatdelen udgør 3,3 mia. kr. Ved omlægning til lån bortfalder indkomstskat af SU. Desuden vil afgiftsprovenuet falde som følge af den lavere indkomst. Efter tilbageløb af skatter og afgifter udgør besparelsen 1,8 mia. kr., jf. tabel 3.

Tabel 3.
Besparelse ved
omlægning af SU
til lån på kandidat-
uddannelser

	mia. kr.
Umiddelbar besparelse	3,3
Besparelse efter tilbageløb af skatter og afgifter	1,8

Kilde: Svar på spørgsmål 125 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 6. april 2016

Hvis nogle studerende bliver hurtigere færdige med deres studier som følge af tiltaget, vil det give en yderligere budgetforbedring som følge af en højere beskæftigelse. Det foreslås, at renten på SU-lånene fastsættes på markedsvilkår, så den afspejler risikoen. Dvs., at merudgifter i forbindelse med manglende tilbagebetaling af lån vil blive dækket af renteindtægterne.

Omlægning til lån vil betyde, at en person efter to års studier vil have en gæld på godt 120.000 kr. Hvis dette lån skal betales tilbage over en periode på 15 år, svarer det til en månedlig ydelse på lånet på 650 kr. efter skat. Forkortes tilbagebetalingsperioden til 10 år, vil den månedlige ydelse på lånet være på knap 900 kr.³

Omlægning af SU til lån på alle videregående uddannelser

En større reform af SU-systemet kunne indebære en omlægning fra SU til lån på alle videregående uddannelser. Dvs. universitetsuddannelser samt korte og mellemlange

³ I beregningen af den månedlige ydelse er det antaget at renten er på 5 pct. SU gennem 2 år før skat udgør ca. 140.000 kr. Efter skat udgør det ca. 120.000 kr. for en person uden anden indkomst end SU. Det er de ca. 120.000 kr., der er relevante for låneoptagelsen.

videregående uddannelser (KVU og MVU), som fx pædagoger, skolelærere og sygeplejersker.

Her er der markant flere studerende end på kandidatuddannelserne alene, og dermed vil besparelsen være større på i alt knap 8 mia. kr. efter tilbageløb af skatter og afgifter, jf. tabel 4.

Tabel 4.
Besparelse ved
omlægning af SU
til lån på alle
videregående
uddannelser

	mia. kr.
Umiddelbar besparelse	14,4
Besparelse efter tilbageløb af skatter og afgifter	7,9

Kilde: Svar på spørgsmål 125 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 6. april 2016

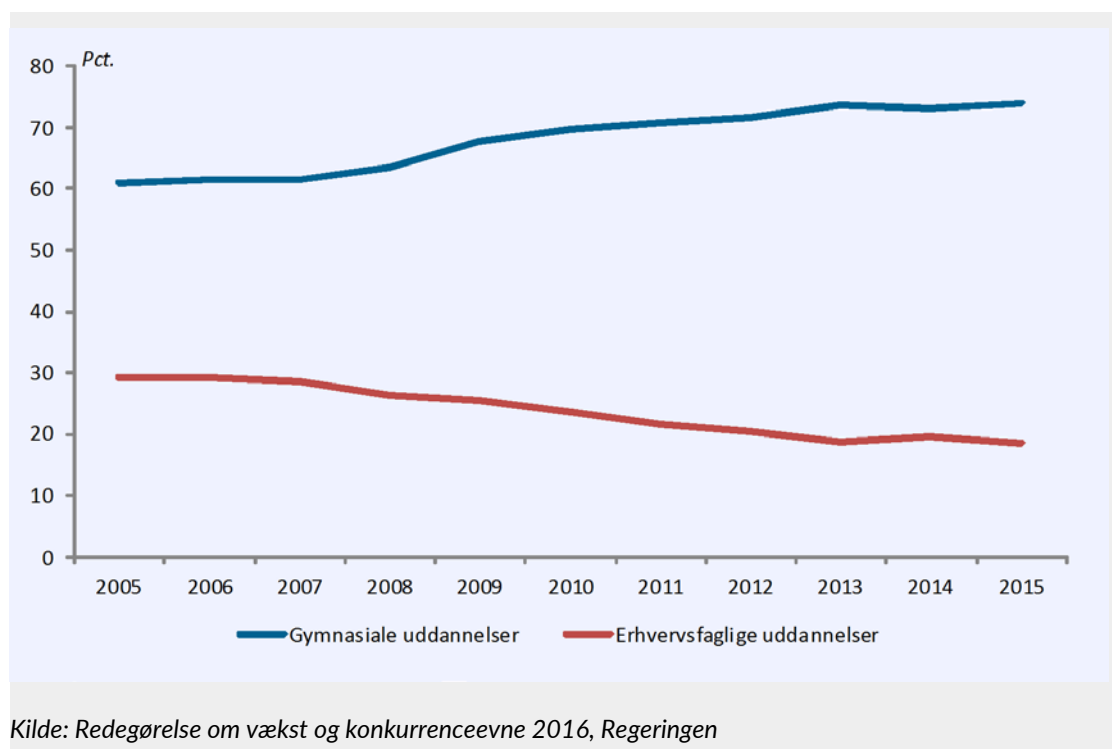
Også her gælder det, at der kan være positive beskæftigelseseffekter (og dermed en yderligere budgetforbedring), hvis nogle bliver hurtigere færdige med deres uddannelse som følge af omlægningen af SU til lån.

OMLÆGNING AF SU TIL LÅN PÅ UNGDOMSUDDANNELSER

Søgningen til gymnasieuddannelser er vokset markant gennem de sidste 10 år, mens optaget på erhvervsuddannelserne tilsvarende er faldet, jf. figur 1. I dag vælger 3 ud af 4 unge at tage en gymnasial uddannelse efter folkeskolen.⁴

Mange har peget på⁵, at for få søger ind på erhvervsuddannelserne, og derfor er det relevant at overveje, om det kan gøres relativt mere attraktivt at tage en erhvervsuddannelse fremfor en gymnasieuddannelse. Her kan en af løsningerne være at omlægge SU til lån på ungdomsuddannelserne⁶. Bortfald af SU til ungdomsuddannelser kan også reducere antallet af unge, der vælger gymnasiet for fornøjelsens skyld. Dette kan ses som enten et supplement eller alternativ til regeringens udspil om et adgangskrav på 4 i både dansk og matematik for at kunne blive optaget på en gymnasial uddannelse.

Figur 1. Tilmelding til ungdomsuddannelser fra elever efter 9. og 10. klasse, 2005-2015



Kilde: Redegørelse om vækst og konkurrenceevne 2016, Regeringen

⁴ Dvs. STX, HHX, HTX og HF

⁵ Se f.eks. den tidligere regerings udspil til en reform af erhvervsuddannelserne, "Faglært til fremtiden", oktober 2013, Regeringen.

⁶ Det vil gøre det relativt mere attraktivt at tage en erhvervsuddannelse, fordi man får SU på de gymnasiale uddannelser (fra man fylder 18 år), mens man kun har mulighed for at få SU på grundforløbet på erhvervsuddannelser (fra man fylder 18 år), hvorefter man får elevløn under hovedforløbet. Hvis man allerede har en praktikpladsaftale under grundforløbet, får man også elevløn her i stedet for SU. Pointen er, at hvis man fjerner SU på ungdomsuddannelser så har det en større effekt på indkomsten på gymnasieelever sammenlignet med erhvervsskoleelever. Hvis flere tager en erhvervsuddannelse vil der være behov for flere praktikpladser. Det kan sikres gennem lavere elevløninger, jf. CEPOS-notat "[2.200 flere praktikpladser ved at sænke elevlønnen med 5 kroner i timen](#)", 11. april 2016.

Hvis SU på ungdomsuddannelserne omlægges til lån, vil det give en besparelse på 3,4 mia. kr. efter tilbageløb af skatter og afgifter, jf. tabel 5.

Tabel 5.
Besparelse ved omlægning af SU til lån på ungdomsuddannelser

	mia. kr.
Umiddelbar besparelse	6,2
Besparelse efter tilbageløb af skatter og afgifter	3,4

Kilde: Svar på spørgsmål 125 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 6. april 2016

OMLÆGNING AF SU TIL LÅN PÅ ALLE UDDANNELSER

En samlet omlægning af SU til lån på alle uddannelser vil øge råderummet med 11,4 mia. kr., jf. tabel 6. Til sammenligning indebærer en fuld afskaffelse af topskatten et provenutab på 8,6 mia. kr.

Tabel 6.
Besparelse ved omlægning af SU til lån på alle uddannelser

	mia. kr.
Umiddelbar besparelse	20,6
Besparelse efter tilbageløb af skatter og afgifter	11,4

Kilde: Svar på spørgsmål 125 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 6. april 2016

0-REGULERING AF SU-SATSER FREM TIL 2023

I forbindelse med SU-reformen fra 2013 blev reguleringen af SU-satserne ændret til at blive reguleret på linje med de øvrige indkomstoverførsler, herunder med den mindreregulering, som blev aftalt i forbindelse med Skattereform 2012 (for perioden 2014-2021 for SU).

Danmark har ifølge Produktivitetskommissionen verdens højeste SU. SU'en er dermed højere end studiestøtten i fx Norge, Sverige og Finland. Hvis man fastholder SU-satserne nominelt på 2016-niveauet i perioden 2017-2023, vil dette forbedre de offentlige finanser med 1,5 mia. kr. efter tilbageløb og indkomstskat, jf. tabel 7.

Tabel 7.
Besparelse ved 0-regulering i perioden 2017-2023

	mia. kr.
Umiddelbar besparelse	3,1
Besparelse efter tilbageløb af skatter og afgifter	1,5

Kilde: Finansministeriet samt egne beregninger

AFSKAFFELSE AF SU TIL HJEMMEBOENDE

Afskaffelse af SU til hjemmeboende skønnes at medføre besparelser for 1,3 mia. kr. efter tilbageløb af skatter og afgifter, jf. tabel 8. I denne beregning er der dog ikke taget højde for, at afskaffelse af SU til hjemmeboende kan medføre, at nogle flytter hjemmefra for at opnå en højere SU-sats. Dette kan gøre budgetforbedringen mindre end de 1,3 mia. kr.

Tabel 8.
Besparelse ved
afskaffelse af SU
til hjemmeboende

	mia. kr.
Umiddelbar besparelse	2,2
Besparelse efter tilbageløb af skatter og afgifter	1,3

Kilde: Svar på spørgsmål 125 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 6. april 2016

AFSKAFFELSE AF 6. SU-ÅR

I dag er det muligt at modtage SU i 1 år ekstra i forhold til uddannelsens normerede tid. Dvs. for en lang videregående uddannelse, der er normeret til 5 år, er det muligt at modtage SU i 6 år. Muligheden for et ekstra års SU er dog kun til stede, hvis man er påbegyndt den videregående uddannelse senest to år efter den adgangsgivende eksamen. En afskaffelse af det 6. års SU vil medføre en besparelse på 0,2 mia. kr., jf. tabel 9.

Tabel 9.
Besparelse
afskaffelse af 6.
SU-år

	mia. kr.
Umiddelbar besparelse	0,3
Besparelse efter tilbageløb af skatter og afgifter	0,2

Kilde: Svar på spørgsmål 125 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 6. april 2016