

DANMARK HAR DOBBELT SÅ HØJ SU SOM SVERIGE, FINLAND OG NORGE

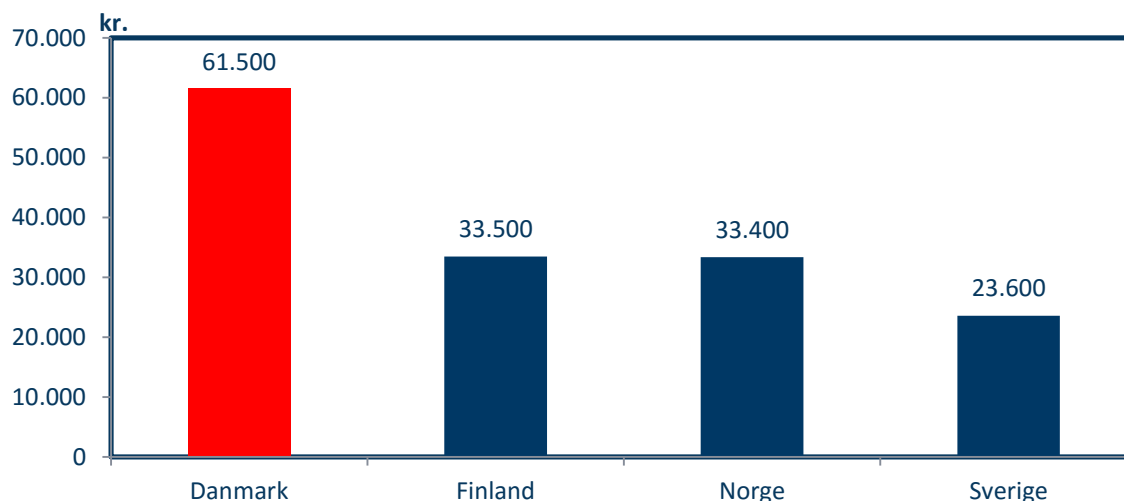
01-06-2016

Af cheføkonom Mads Lundby Hansen (21 23 79 52)
og chefkonsulent Jørgen Sloth Bjerre Hansen

Resumé

Den danske SU er den højeste i verden. Hvis man f.eks. sammenligner med de nordiske lande Sverige, Finland og Norge, så ligger den danske SU højt. Den danske SU udgør 69.600 kr. årligt (2014-niveau). Når der korrigeres for skat, så udgør SU'en 61.500 kr. I Sverige er SU skattefri og udgør 23.600 kr. Dermed er den danske SU 2½ gange større end den svenske. I Finland og Norge udgør SU'en ca. 33.500 kr. hhv. 33.400 kr. efter skat. Det er ca. halvdelen af det danske niveau. I Sverige og Norge kan man som studerende optage mere lån fra staten, end man kan i Danmark. Regeringen fremlægger til sommer en 2025-plan, herunder et udspil til en skattereform. I den forbindelse kan en SU-reform bidrage til et større råderum til lavere skat. En reduktion i SU'en på videregående uddannelser til et gennemsnit af Norge, Sverige og Finland vil medføre en budgetforbedring på 4 mia. kr. Et alternativ (eller supplement) kan være at konvertere SU på kandidatdelen på universitetet (de sidste 2 år på universitetet) til lån. Det anbefales, at budgetforbedringen fra lavere SU anvendes på at finansiere lavere topskat. Bortfald af f.eks. SU på kandidatdelen reducerer alt andet lige den økonomisk tilskyndelse til at tage en uddannelse på universitetet. Det kan og bør opvejes af lavere topskat, da lavere topskat øger tilskyndelsen til at tage en uddannelse på universitetet, der giver en god løn. Hvis man i stedet blot reducerer SU'en og anvender pengene på øgede bevillinger til universitet, så mindskes det privatøkonomiske afkast af en universitetsuddannelse. Danmark har de næsthøjeste offentlige udgifter til forskning blandt OECD-landene. Danmark har de højeste offentlige udgifter til uddannelse i OECD.

Figur 1. SU efter skat i Danmark, Sverige, Norge og Finland



Anm.: Se tabel 2 (i bilag)

Kilde: Svar på spørgsmål 144 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 12. april 2016

Den danske SU er den højeste i verden¹. Hvis man f.eks. sammenligner med de nordiske lande Sverige, Finland og Norge, så ligger den danske SU højt. Den danske SU udgør 69.600 kr. årligt (2014-niveau). Når der korrigeres for skat, så udgør SU'en 61.500 kr. I Sverige er SU skattefri og udgør 23.600 kr. Dermed er den danske SU 2½ gange større end den svenske. I Finland og Norge udgør SU'en ca. 33.500 kr. hhv. 33.400 kr. efter skat. Dermed er den danske SU næsten dobbelt så høj som i Norge og Finland. I Sverige og Norge kan man som studerende optage mere lån fra staten, end man kan i Danmark, jf. figur 1 og tabel 2 (i bilag). Sammenligningen viser, at den danske SU er meget høj. Det er også med til at begrunde, at man kan overveje at sænke den danske SU.

Forslag til at finansiere lavere topskat med lavere SU

Regeringen fremlægger til sommer en 2025-plan, herunder et udspil til en skattereform. I den forbindelse kan en SU-reform bidrage til et større råderum til lavere skat.

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 finansiering for 3 mia. kr. 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 2.

Alternativt (eller supplerende) kan man overveje at sænke SU'en på videregående uddannelser til et niveau svarende til gennemsnittet af niveauet i Sverige, Finland og Norge. Det svarer til en halvering af SU'en efter skat. En halvering af SU'en skal modsvares af, at man kan låne det resterende beløb op til det nuværende SU-niveau, så man har de samme forbrugsmuligheder som i dag³. En halvering af SU'en på videregående uddannelser giver en budgetforbedring på ca. 4 mia. kr., jf. tabel 2. Dvs. at dette forslag også kan finansiere en nedsættelse af topskatten med 5½ point. Faktisk vil forslaget kunne finansiere mere end en nedsættelse af topskatten med 5,5 pct.point.

¹ Kilde: Produktivitetskommissionen

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.

³ Derudover er der allerede i dag mulighed for at optage SU-lån udover SU-støtten.

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

	<i>mia. kr.</i>
Nedsættelse af topskat med 5½ point	2,8
Finansieringsforslag 1:	
Fra SU til lån, kandidatuddannelser	1,8
0-regulering af SU på øvrige uddannelser, 2017-2023	1,2
I alt	3,0
Finansieringsforslag 2:	
Halvering af SU på alle videregående uddannelser	4,0

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, Finanslov 2016 samt egne beregninger

Lavere SU bør finansiere lavere topskat, ikke øgede bevillinger til universiteterne

Ovenstående er to specifikke forslag til at finansiere en nedsættelse af topskatten med 5½ point. I forslagene kommer en betydelig del af provenuet fra omlægningen af SU til lån for studerende på videregående uddannelser. Ræsonnementet er bl.a., at mange af disse studerende bliver topskatteydere, når de får et job efter endt uddannelse. Dermed kommer de selv til at betale for deres egen topskatteletelse. 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 f.eks. SU på kandidatdelen reducerer alt andet lige den økonomisk 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 SU'en og anvender pengene på øgede bevillinger til universitet, så mindskes det privatøkonomiske afkast af en universitetsuddannelse.

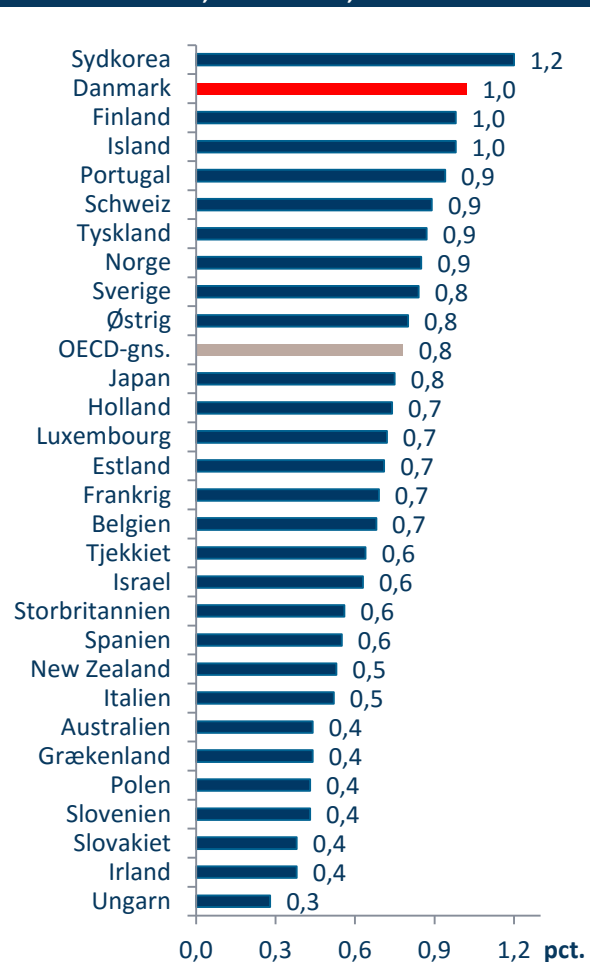
Danmark er blandt de lande, der bruger flest penge på offentlig uddannelse og forskning

Danmark er i forvejen blandt de lande, der bruger flest penge på offentlig forskning og uddannelse. Blandt OECD-landene har Danmark de næsthøjeste udgifter til offentlig forskning, jf. figur 2. Desuden er vi det OECD-land, der bruger flest penge på offentlig uddannelse, jf. figur 3⁴. Udfordringen er ikke at tilføre flere penge til forskning og uddannelse. Udfordringen er at få mere kvalitet ud af de store bevillinger. Produktivitetskommissionen viste, at unge i høj grad søger ind på uddannelser, der giver en lav løn og høj ledighed. Dette kan der bl.a. ændres på ved at

⁴ Ser man alene på udgifterne til videregående uddannelser, har Danmark de næsthøjeste udgifter som andel af BNP blandt OECD-landene, jf. figur B2 i bilag.

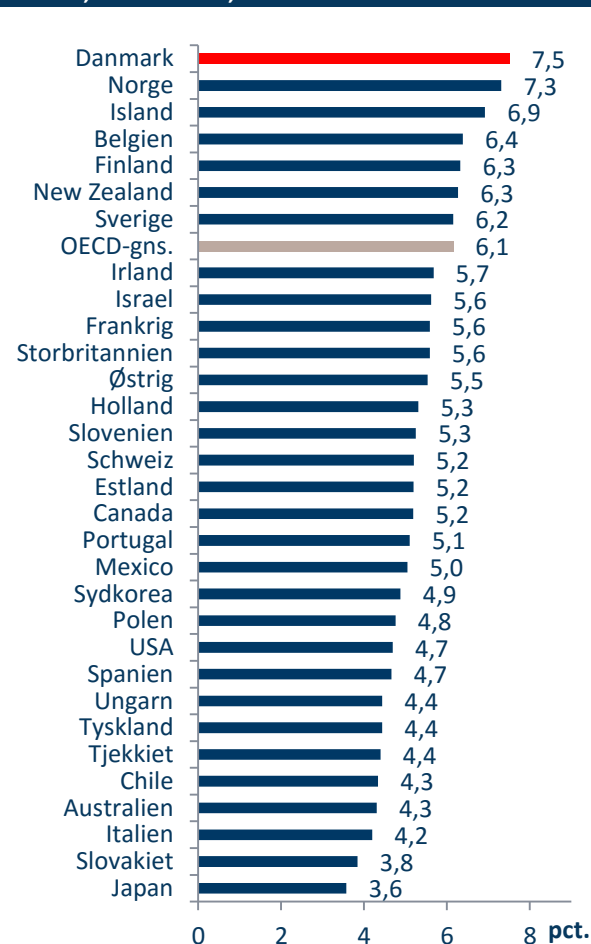
reducere topskatten. Det vil øge de unges tilskyndelse til at vælge uddannelser, der giver en høj løn og en lav ledighed.

Figur 2. Offentlige udgifter til forskning og udvikling som andel af BNP, OECD-lande, 2014



Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 218 af 3. maj 2016

Figur 3. Offentlige udgifter til uddannelse som andel af BNP, OECD-lande, 2011



Kilde: OECD Education at Glance 2014

SU og social mobilitet

Et typisk modargument mod at omlægge SU til lån er, at det vil skade den sociale mobilitet, fordi unge fra f.eks. lavindkomsthjem vil have dårligere mulighed for at tage en uddannelse⁵. Dette argument tager imidlertid ikke højde for, at forslaget netop giver adgang til lån, så de studerende kan opretholde det samme forbrugsniveau i løbet af studietiden som med det nuværende SU-system.

⁵ Se f.eks. "SU'en giver social mobilitet" af Bente Sorgenfrey, formand for FTF og Lars Qvistgaard, formand for Akademikerne, 9. marts 2016.

Produktivitetskommissionen har desuden peget på, at høj SU kun i meget begrænset omfang mindsker den sociale ulighed, og at studiestøtte under alle omstændigheder er et ineffektivt redskab i forhold til at bekæmpe ulighed, jf. boks 1. Endvidere finder Produktivitetskommissionen, at en halvering af SU-stipendiet kun vil reducere optaget på de videregående uddannelser med 5 pct., jf. boks 1.

Boks 1. Produktivitetskommissionen om SU

I Produktivitetskommissionens analyserapport 4 om "Uddannelse og innovation" peger kommissionen på, at "Fordelene ved gratis videregående uddannelse og høj SU er små".

En af Produktivitetskommissionens hovedkonklusioner vedrørende SU er, at: "SU koster 20 mia. kr. årligt, og meget tyder på, at høj SU kun i meget begrænset omfang har bidraget til at give flere en uddannelse, mindsket social ulighed eller sikret, at unge ikke tager erhvervsarbejde ved siden af studierne."

På baggrund af et studie af SU-reformen fra 1988 konkluderer Produktivitetskommissionen: "at en halvering af SU-stipendiet vil reducere optaget på de videregående uddannelser med rundt regnet 5 pct. Det tal er imidlertid beregnet i en situation, hvor der ikke er de lånemuligheder, som fx er til stede i Sverige. Den type lånemuligheder modvirker effekten af et lavere stipendium. Er der tilstrækkelige lånemuligheder, vil ingen dygtige og motiverede unge komme til at stå i en situation, hvor de ikke kan finansiere deres studietid. Lånemuligheder kan således sikre, at også unge fra mindre bemidlede familier kan tage en uddannelse. Overordnet set er studiestøtte et ineffektivt redskab til at bekæmpe ulighed."

Kilde: Produktivitetskommissionen, analyserapport 4, "Uddannelse og innovation"

To eksperter i studiestøtte peger også på, at SU-besparelser ikke i noget væsentligt omfang vil svække den sociale mobilitet:

Helena Skyt Nielsen, økonomiprofessor ved Århus Universitet, peger på, at:

"Hvis man f.eks. omlægger SU på kandidaten til et lån, vil det ikke betyde store skred i den sociale mobilitet. I forvejen er det nemlig ret få fra lavtuddannede hjem, som overhovedet når til en kandidatuddannelse... jeg [synes], at forslaget om lånebaseret SU på kandidaten er tilpas. Det vil ikke røkke nævneværdigt ved den sociale mobilitet, men vil i stedet betyde, at færre tager en kandidat og ikke mindst vil flere tænke i, hvilken kandidatgrad der er jobmuligheder i".⁶

Den amerikanske professor Susan Dynarski er også kritisk over for effekterne af SU på den sociale mobilitet:

"Det er altså en myte, at verdens højeste SU får håndværkerens søn på universitetet... I Danmark er SU'en så høj, at mindre nedskæringer ikke vil forværre uligheden. Derimod skal man sikre, at unge fra lavindkomstfamilier i første omgang kommer godt igennem grundskolen og gymnasiet, så de er rustet til universitetet."⁷

⁶ Kilde: "Enige eksperter: Verdens højeste SU får ikke håndværkerens søn på universitetet", www.jp.dk, 28. maj 2016.

⁷ Kilde: "Enige eksperter: Verdens højeste SU får ikke håndværkerens søn på universitetet", www.jp.dk, 28. maj 2016.

Bilag

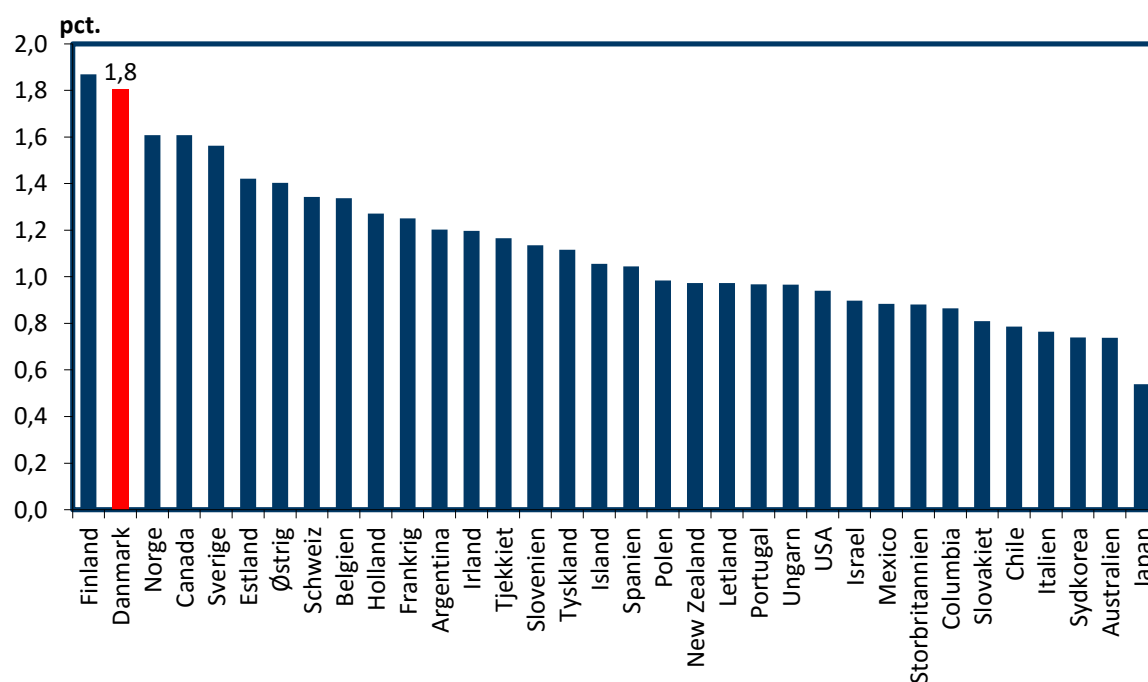
Tabel 2. Finansiering af nedsættelse af øverste marginalsat med 5 point

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Studiestøtte før skat, kr.	69.600	33.500	33.400	23.600
Studiestøtte efter skat, kr.	61.500	33.500	33.400	23.600
Studiestøtte efter skat, DK ift. andre lande		1,8	1,8	2,6
Lån, kr.	35.600	20.100	50.100	51.700
Studiestøtte og lån efter skat, kr.	97.200	53.700	83.600	75.300
Studiestøtte og lån efter skat, DK ift. andre lande		1,8	1,2	1,3

Anm.: I Sverige og Norge er stipendier skattefrie. Skat af dansk SU er beregnet uden anden indkomst. Stipendium i Finland består af studiepenning og bostadstillæg. Kun studiepenningen er skattepligtig indkomst. Hvis man får studiepenning og ikke har anden indkomst, betaler man ikke skat af studiepenningen på grund af studiepenningsavdraget.

Kilde: Svar på spørgsmål 144 til Uddannelses- og Forskningsudvalget af 12. april 2016

Figur 4. Offentlige udgifter til tertiære uddannelser som andel af BNP, 2011



Kilde: OECD Education at a Glance 2014