



Notat

19. april 2016

Den øgede flygtningetilstrømning lægger pres på de offentlige finanser

Antallet af asylansøgere er steget markant siden sommeren 2014. I 2015 blev der givet ca. 19.000 opholdstilladelser til asylansøgere og familiesammenførte til herboende flygtninge. Forbliver tilstrømningen på et højt niveau fremadrettet, svarende til forudsætningerne på finansloven for 2016, vil det indebære en befolkningsforøgelse fra og med 2015 til 2020, som er ca. 100.000 personer større end tidligere ventet. Det er næsten en fordobling af befolkningstilvæksten sammenlignet med den tidligere befolkningsprognose fra maj 2015.

Befolkningsforøgelsen vil øge udgiftspreset på de offentlige finanser. Det kommer til udtryk ved stigende udgifter til indkomstoverførsler, øgede udgifter til fx indkvartering og integrationsprogrammet samt en generel højere efterspørgsel efter almindelige offentlige serviceydelser som sundhed og undervisning.

Asyltilstrømningen skønnes imidlertid at være omtrent neutral for råderummet i finanspolitikken frem mod 2020 set i forhold til den seneste mellemfristede fremskrivning fra september. Det skyldes, at selve størrelsen af råderummet kun påvirkes af de stigende udgifter til indkomstoverførsler. Disse bliver omtrent modsvaret af de øgede skatteindtægter fra de nytilkomne, som kommer i beskæftigelse frem mod 2020. Udgifterne til fx integrationsprogram samt det øgede udgiftstræk på offentlige serviceydelser skal derimod finansieres inden for råderummet. Målt ved det demografiske træk er udgiftstrækket på offentligt forbrug i perioden 2016-2020 opjusteret til ca. 0,8 pct. fra ca. 0,5 pct. i den mellemfristede fremskrivning fra september. Det skaber samtidig et betydeligt, underliggende pres på den offentlige økonomi, hvor rammerne frem mod 2020 i forvejen er stramme. Det skærper yderligere kravene til løbende at effektivisere og prioritere driften i den offentlige sektor.

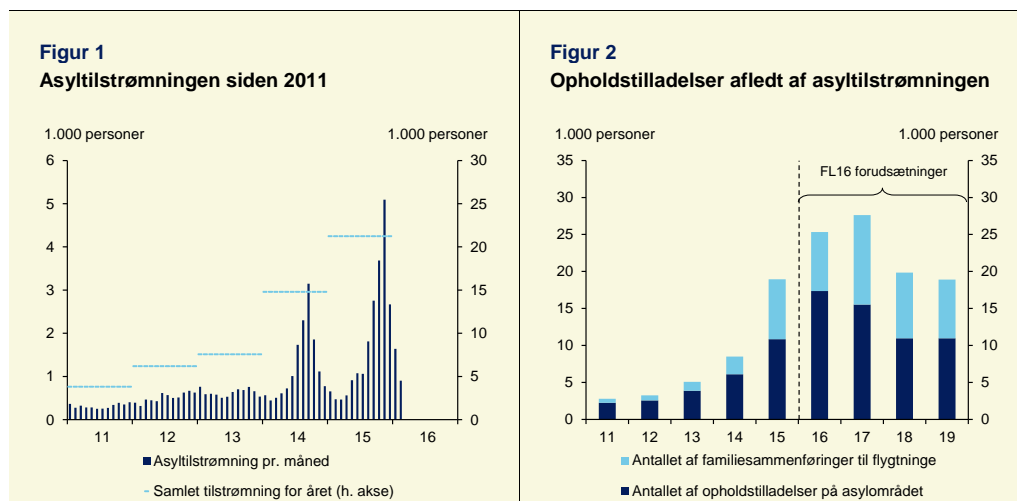
Der er stor usikkerhed forbundet med de kommende års asyltilstrømning, og regeringen har indført en række initiativer for at reducere tilstrømningen og gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark. Samtidig har regeringen indgået toparts- og trepartsaftaler for at understøtte en beskæftigelsesrettet integrationsindsats samt skabe mere fleksible rammer for kommunerne til at håndtere integrationen af de nytilkomne flygtninge.

Asyltilstrømningen i de seneste år og fremover

Der har de seneste år været en markant stigning i antallet af asylansøgere i Danmark. Siden 2011 er antallet af asylansøgere steget støt, og i 2015 nåede antallet et historisk højt niveau på ca. 21.200 asylansøgere, jf. figur 1.

I takt med det stigende antal asylansøgere er antallet af opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge ligeledes steget markant de seneste år. I 2011 blev der meddelt ca. 2.800 opholdstilladelser til asylansøgere og familiesammenførte til flygtninge, mens dette steg til knap 19.000 opholdstilladelser i 2015.

Stigningen i antallet af opholdstilladelse kan udover den øgede asyltilstrømning også henføres til en stigende anerkendelsesprocent – dvs. den andel af asylansøgere, som opnår opholdstilladelse.¹



Kilde: Udlændinge, Integrations- og Boligministeriet (UIBM), Nyidanmark.dk, finansloven for 2016 og egne beregninger.

I den kommende 2020-fremskrivning af dansk økonomi, som offentliggøres i *Danmarks Konvergensprogram 2016* i april, indarbejdes en justeret befolkningsprognose med en opjustering af antallet af ikke-vestlige indvandrere. Det afspejler ændringen i antallet af opholdstilladelser til asylansøgere og familiesammenførte til herboende flygtninge i perioden fra 2015-2019, således at antallet matcher forudsætningerne fra finansloven for 2016.

I den opdaterede befolkningsprognose øges befolkningen med knap 100.000 personer frem mod 2020 i forhold til den seneste befolkningsprognose fra maj 2015, jf. tabel 1. Det er især antallet af personer i den erhvervsaktive alder og børn, der stiger. Andelen af ældre blandt de nytilkomne er meget begrænset.

Tabel 1
Udviklingen i befolkningen siden 2014 som følge af den øgede tilstrømning

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.000 personer						
Merindvandring i den justerede befolkningsprognose	8	25	47	67	83	97

Anm.: Befolkningen er medioficeret. Der tages højde for genudvandring, dødelighed, fertilitet mv. Tabellen afviger fra data for tilkendte opholdstilladelser, der opgøres ultimo året.

Kilde: DREAM på baggrund af data fra UIBM og egne beregninger.

¹ I 2011 var anerkendelsesprocenten 33 pct., mens den i 2015 er steget til 85 pct. Ændringen i anerkendelsesprocenten kan både henføres til en ændret nationalitetssammensætning blandt asylansøgerne og ændrede anerkendelsesprocenter inden for hver nationalitet. Anerkendelsesprocenten er opgjort på basis af de afgørelser, som Udlændingestyrelsen træffer i løbet af det angivne år.

Der er betydelig usikkerhed om de kommende års asyltilstrømning, og der er gennemført en række initiativer for at reducere tilstrømningen af asylansøgere, *jf. boks 1*.

Boks 1

Initiativer vedrørende asylansøgere og migranter

I lyset af den ekstraordinært store tilstrømning af flygtninge og migranter til mange europæiske lande, herunder Danmark, er der vedtaget lovgivning, der gør det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.

Konkret drejer det sig bl.a. om følgende initiativer:

- Indførelse af integrationsydelse til herboende og nytilkomne flygtninge.
- Begrænsning af varigheden af midlertidige opholdstilladelser til flygtninge til to år for flygtninge med konventionsstatus og ét år for flygtninge med beskyttelsesstatus.
- Udskydelse af retten til familiesammenføring for flygtninge med midlertidig beskyttelse til tre år.
- Skærpelse af adgangen til at opnå permanent opholdstilladelse.
- Stramning af reglerne om inddragelse af flygtnings opholdstilladelse mv.
- Gebyrbetaling, så der genindføres gebyrer på familiesammenføringsområdet, og der indføres gebyrbetaling for ansøgning om permanent opholdstilladelse fra flygtninge mv.
- Øget egenbetaling for asylansøgers ophold i Danmark.
- Nedsættelse af de økonomiske ydelser til asylansøgere med 10 pct.
- Tilbagerulning af ekstraordinær asylrådgivning.
- Afskaffelse af asylansøgers mulighed for at blive indkvarteret i selvstændige og særlige boliger uden for centrene mv.
- Genindførelse af "integrationspotentialekriteriet" ved udvælgelse af kvoteflygtninge.
- Afskaffelse af statens betaling for transport til familiesammenførte til herboende flygtninge.

Danmark har taget imod relativt mange flygtninge i forhold til landets størrelse, også sammenlignet med en række europæiske lande. Regeringen har med to- og trepartsaftalerne med henholdsvis Kommunernes Landsforening og arbejdsmarkedets parter skabt rammerne for en bedre integration af de flygtninge, der får opholdstilladelse, i det danske samfund.

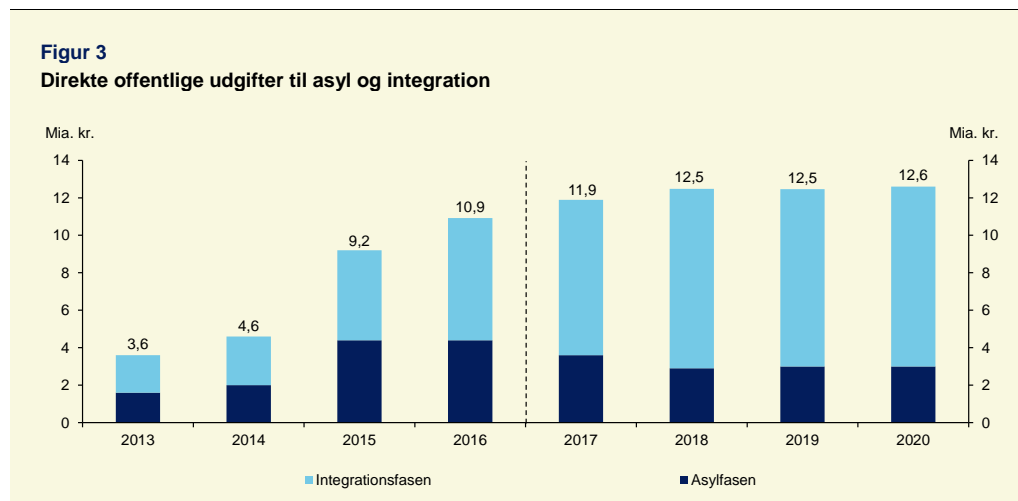
Direkte udgifter knyttet til tilstrømningen af flygtninge

De direkte udgifter forbundet med asylansøgere og flygtninge kan overordnet set inddeles i asyl- og integrationsfasen. *Asylfasen* vedrører tiden, fra en person søger asyl i Danmark, til vedkommende får opholdstilladelse eller bliver afvist/udrejser. Udgifterne i denne fase afholdes af staten og vedrører indkvartering på asylcentre, økonomiske ydelser til og aktivering af asylansøgere, sagsbehandling i udlændingemyndighederne og håndtering af afviste asylansøgere.

Integrationsfasen vedrører tiden, efter en asylansøger har fået opholdstilladelse i Danmark og visiteres til en kommune, der har ansvaret for integrationen. Udgifterne i denne fase vedrører integrationsydelse, integrationsprogram, sociale ydelser mv. Udgifterne i denne fase afholdes af kommunerne, hvor det gælder, at kommunernes direkte udgifter til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge under er ét fuldt ud finansieret via statsrefusion, resultattilskud, bloktilskud (budgetgaranti) mv.

Asyltilstrømningen har medført, at udgifterne til asyl og integration er steget markant i de seneste år, og på finansloven for 2016 er der budgetteret med samlede

offentlige udgifter på knap 11 mia. kr. i 2016, heraf udgør asylfasen 4,4 mia. kr.² Udgifterne skønnes at stige til ca. 12½ mia. kr. i 2020, jf. figur 3. Stigningen i de direkte udgifter frem mod 2020 kan først og fremmest tilskrives udgifter til integrationsydelse.



Anm.: Det er lagt til grund, at antalsforudsætningerne i 2020 er identiske med 2019. Tallene er baseret på UIBM's prognoser for asylansøgere og opholdstillader på finansloven for 2016. For 2017-2020 anvendes dog Finansministeriets opdaterede skøn for personer på integrationsydelse. I udgiftsskønnene for integrationsfasen indgår også udgifter til familiesammenførte til flygtninge.

Kilde: UIBM og egne beregninger.

Det skal bemærkes, at flygningetilstrømningen i mindre omfang også påvirker andre overførselsordninger end integrationsydelsen. Det gælder fx SU, børnefamilieydelse og boligstøtte.

Skønnene er blandt andet baseret på finanslovens forudsætning om, at der kommer 25.000 asylansøgere til Danmark i 2016 og 15.000 årligt i 2017-2019. Ændringer i denne forudsætning og forudsætningerne for antallet af opholdstilladelser kan selvsagt medføre ændringer af udgiftsskønnene.

Øget demografisk træk som følge af flygningetilstrømningen

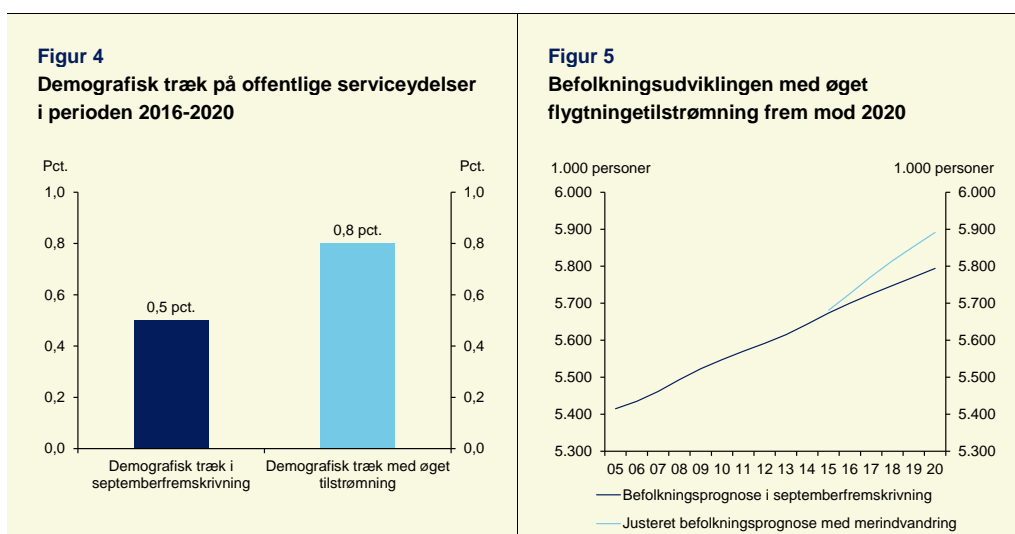
Frem mod 2020 øges befolkningen betydeligt som følge af de nytilkomne flygtninge og familiesammenførte, og det medfører et større træk på de offentlige serviceydelser. Det gælder fx udgifter til undervisning, sundhedsydelser og sociale indsatser.

For at vise omfanget af det underliggende udgiftstræk kan det såkaldte demografiske træk beregnes. Det demografiske træk illustrerer groft sagt udgiftstrækket på

² En del af de offentlige udgifter til asyl og integration kan opgøres som udviklingsbistand (DAC-finansiering). Det følger OECD's regler om, at udgifter forbundet med asylansøgere og flygtnings første år i modtagerlandet kan opgøres som udviklingsbistand. I takt med stigende offentlige udgifter til asyl og integration er de udgifter, der DAC-finansieres, ligeledes steget. På finansloven for 2016 er der budgetteret med, at ca. 4,4 mia. kr. kan finansieres via udviklingsbistand i 2016. Udgifter til asyl og integration, der ikke kan DAC-finansieres, finansieres på almindelig vis på finansloven.

det offentlige forbrug, som befolkningsudviklingen isoleret set medfører, såfremt den reale udgift pr. bruger fastholdes uændret.³

Den øgede tilstrømning betyder, at det beregnede demografiske træk opjusteres fra 0,5 pct. årligt til ca. 0,8 pct. i perioden 2016-2020, *jf. figur 4*. Beregningen bygger på den justerede befolkningsprognose, hvor befolkningen øges med knap 100.000 personer frem mod 2020 i forhold til den befolkningsprognose, som lå til grund for 2020-fremskrivningen fra september, *jf. figur 5*.



Anm.: Se anmærkning til tabel 1.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Opjusteringen af det demografiske træk svarer for perioden 2017-2020 til samlet set en forøgelse af det mekanisk beregnede træk på ca. 6½ mia. kr., hvoraf trækket på de individuelle offentlige serviceydelser, som sundhed, undervisning og social beskyttelse, stiger med ca. 4½ mia. kr., *jf. tabel 2 og figur 6*. Den resterende del udgøres af trækket på det kollektive offentlige forbrug, så som forsvar, politi, administration mv.

Beregningen af det demografiske træk er af ren mekanisk karakter. Der er en række forbehold, som skal holdes for øje i forbindelse med fortolkningen af det demografiske træk. Fx tager beregningen ikke højde for faldende marginalomkostninger for nye brugere af den offentlige service⁴, *jf. boks 2*. Navnlig hvad angår det kollektive forbrug, vil en stigning i befolkningen ikke automatisk afstedkomme en proportional stigning i disse udgifter.

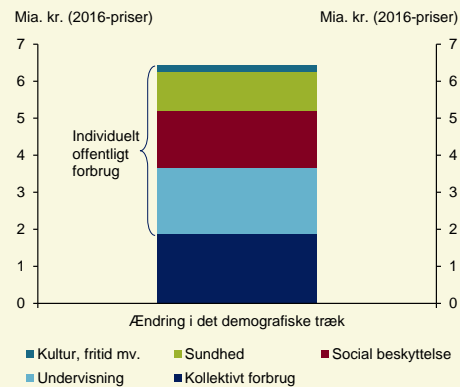
³ I beregningen korrigeres der delvis for sund aldring. Det betyder, at der for blandt andet sundhedsudgifterne indregnes en lavere vækst i takt med bedre helbred og lavere dødelighed i den enkelte aldersgruppe. I beregningen tages der endvidere højde for forskelle på tværs af herkomst, alder og køn.

⁴ I beregningen tages der som nævnt højde for, at de gennemsnitlige offentlige udgifter er forskellige på tværs af køn, alder og herkomst.

Tabel 2
Opjustering af det demografiske træk som følge af merindvandring

	Ændring
Mia. kr. (2016-priser)	
Individuelt offentligt forbrug	4,5
Kollektivt offentligt forbrug	1,9
Samlet	6,4

Figur 6
Opjustering af det demografiske træk fordelt på underposter



Anm.: Ændringen er opgjort med udgangspunkt i niveauet for 2016.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Boks 2

Det demografiske træk er et beregningsteknisk mål, som ikke kan oversættes direkte til merudgifter

Det demografiske træk er et beregningsteknisk mål for størrelsen af det træk på offentligt forbrug, som befolkningsudviklingen isoleret set medfører, når den reale udgift pr. bruger fastholdes, og når antallet af brugere i hver aldersgruppe følger befolkningsudviklingen (korrigeret for delvis sund aldring).

Det demografiske træk anvendes primært som et element i en langsigtet holdbarhedsberegning og er således ikke møntet på at foretage beregninger af fx det præcise udgiftstræk for de offentlige delsektorer. Der er således en række forbehold, man skal holde sig for øje, når det demografiske træk fortolkes:

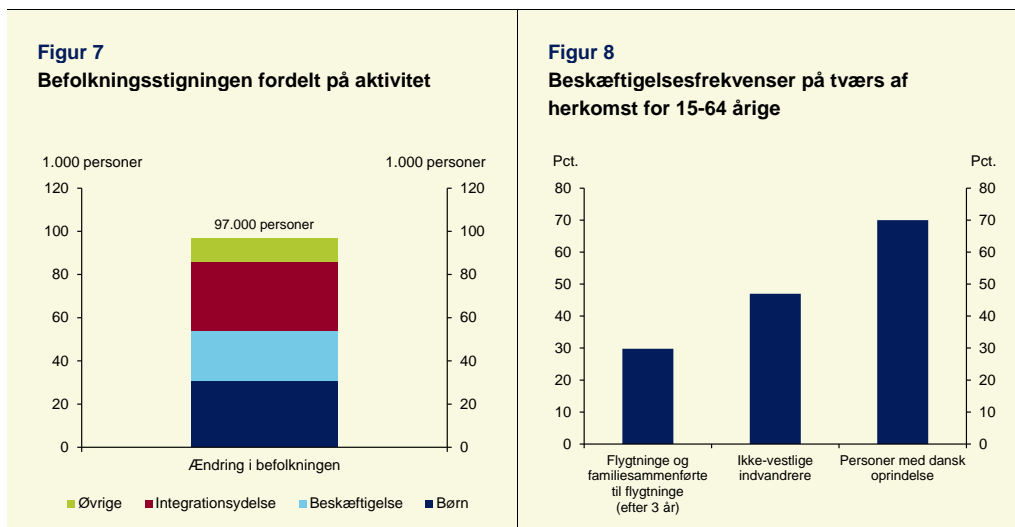
- Der tages ikke højde for, at omkostningen ved en ekstra bruger kan adskille sig fra de gennemsnitlige omkostninger pr. bruger.
- Der tages ikke højde for eventuelle offentlige produktivetsforbedringer som følge af ny teknologi, bedre organisering af arbejdet mv.
- Der indregnes ikke adfærdændringer som fx øget uddannelsesstilbøjelighed eller ændret træk på sundhedsvæsenet som følge af nye mere effektive behandlingsmuligheder.

Set i lyset af disse forbehold indgår det demografiske træk kun som ét blandt mange inputs i grundlaget for udgiftspolitikken.

Flytningetilstrømningens betydning for råderummet i finanspolitikken

De øgede udgifter i forbindelse med tilstrømningen kan i et vist omfang modgås af, at de nytilkomne flygtninge efterhånden forventes at komme i beskæftigelse. Samlet set skønnes asyltilstrømningen isoleret set at øge beskæftigelsen med ca. 23.000 personer i 2020, *jf. figur 7*.

I beregningen er de seneste års erfaringer med arbejdsmarkedstilknypningen for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge lagt til grund. Det er blot ca. 30 pct. af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i den erhvervsaktive alder, som er i beskæftigelse efter tre år i Danmark. Det er væsentligt lavere end for ikke-vestlige indvandrere set under ét, hvor beskæftigelsesfrekvensen er ca. 50 pct., *jf. figur 8*.



Anm.: Figur 7 viser forskellen mellem den justerede befolkningsprognose og befolkningsprognosen fra maj 2015 fordelt på socioøkonomiske grupper. I figur 8 er beskæftigelsesfrekvensen for ikke-vestlige indvandrere og personer med dansk oprindelse opgjort for den samlede gruppe (og ikke efter opholdstid). Beskæftigelsesfrekvensen er opgjort som et gennemsnit for 15-64 årige i perioden 2010-2013.

Kilde: DREAM, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hovedparten af indvandrerne i den erhvervsaktive alder vurderes således at være på passiv forsørgelse – herunder først og fremmest den nye integrationsydelse til herboende og nytilkomne flygtninge.

Med de aktuelle forudsætninger for blandt andet beskæftigelsesfrekvensen modsvares skattebetalingerne fra de personer, der antages at komme i arbejde, omtrent de forventede udgifter til overførsler for dem, som ikke forventes at komme i arbejde. Dem, der kommer i beskæftigelse kan så at sige lige betale integrationsydelsen og andre overførsler til dem, der ikke kommer i beskæftigelse. Det betyder, at asyltilstrømningen skønnes at være omtrent neutral for det finanspolitiske råderum.

Denne beregning tager imidlertid ikke højde for de øgede direkte driftsudgifter knyttet til flygtningetilstrømningen, fx indkvartering i asylfasen, danskundervisning i integrationsprogrammet mv. Disse udgifter skal afholdes inden for råderummet, jf. boks 3. Hertil kommer det øgede udgiftstræk på almindelige offentlige serviceydelser, som undervisning og sundhed, som følge af den øgede befolkning.

Udfordringen for de offentlige finanser af den øgede asyltilstrømning er således, at dem, der kommer i beskæftigelse alene kan betale integrationsydelsen og andre overførsler for dem, der ikke kommer i arbejde, og så skal alle øvrige udgifter relateret til integrationen – og øvrige offentlige serviceudgifter relateret til den forøgede befolkning håndteres inden for råderummet.

For at sikre at kommunerne har de rette, fleksible rammer til at modtage og integrere det betydelige antal af flygtninge, har regeringen indgået en topartsaftale med Kommunernes Landsforening. Med aftalen er der blandt andet enighed om en række tiltag, som samlet set lempet de krav, der stilles til kommunerne på inte-

grationsområdet. Samtidig styrkes kommunernes muligheder for at boligplacere flygtninge, idet at det blandt andet er aftalt, at kommunerne ydes statslige økonomiske tilskud til etablering af midlertidige indkvarteringsmuligheder såvel som nye, små almene boliger.

Boks 3

Flygtningetilstrømningens betydning for det finanspolitiske råderum

Det finanspolitiske råderum opgøres efter, hvad der er råd til inden for målet om strukturel balance i 2020 og er opgjort i forhold til en situation med real nulvækst i det samlede offentlige forbrug. Øgede udgifter til offentligt forbrug vil teknisk set skulle afholdes inden for råderummet. Når effekten på råderum skal opgøres, er det derfor alene de øgede udgifter til indkomstoverførsler (integrationsydelse, børnefamilieydelse og SU) og de øgede indtægter fra stigningen i beskæftigelsen, som indregnes. Udgifter til integrationsprogram, grundtilskud til kommuner, indkvartering mv., der indgår i det offentlige forbrug, vil skulle finansieres inden for det pågældende råderum. Flygtningetilstrømningen vurderes isoleret set at være omtrent neutral for råderummet.

Effekten på de offentlige finanser er følsom over for den forudsatte asyltilstrømning i de kommende år og kan blive revideret, efterhånden som forudsætningerne for indvandringen opdateres. Hertil kommer, at effekten afhænger af de underliggende forudsætninger, fx antagelserne for beskæftigelsesfrekvensen og lønindkomst ved beskæftigelse.

På grund af flygtningenes lave tilknytning til arbejdsmarkedet er der et betydeligt forbedringspotentiale for de offentlige finanser ved, at flygtninge i højere grad kan forsørge sig selv. For at fremme en beskæftigelsesrettet integration har regeringen, kommunerne og arbejdsmarkedets parter med toparts- og trepartsaftaler skabt en ramme for den fremtidige indsats. Initiativerne understøtter samtidig regeringens sigtelinje, hvor hver anden nyttilkommen flygtning skal være i beskæftigelse efter 3 år. Indfrielse af sigtelinjen vil kunne øge det finanspolitiske råderum med i størrelsesordenen 2½ mia. kr. i 2020, *jf. boks 4*.

Boks 4**Flere flygtninge i arbejde vil øge det finanspolitiske råderum**

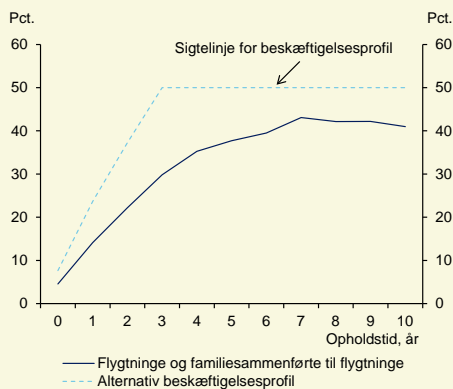
Regeringen har opstillet en sigtelinje, hvor hver anden flygtning og familiesammenførte skal være i arbejde senest efter tre år i Danmark, *jf. figur a*. Det skal ses i lyset af, at der er en betydelig gevinst for den enkelte og den offentlige økonomi, når flygtninge i højere grad kan forsørge sig selv. Hver flygtning, som overgår fra integrationsydelse til fuldtidsbeskæftigelse på en gennemsnitlig mindsteløn, vil forbedre de offentlige finanser med ca. 200.000 kr. årligt.

Med indfrielse af regeringens sigtelinje vil beskæftigelsen stige med op mod 15.000 personer i 2020, og det finanspolitiske råderum øges med i størrelsesordenen 2½ mia. kr. i 2020, *jf. tabel a*.

Det skal bemærkes, at forbedringen af råderummet kun vil indtræde, hvis der er tale om et strukturelt løft af beskæftigelsesfrekvensen. Konjunkturfremgangen i de kommende år, som i sig selv må forventes at give et positivt bidrag til beskæftigelsen for flygtninge og familiesammenførte, vil således ikke medgå til at indfri sigtelinjen.

Det er efter Finansministeriets normale regneprincipper lagt til grund, at den stigning i arbejdsudbuddet, som følger fra den øgede indvandring, over årene slår i en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen – uden at det på længere sigt fortrænger anden beskæftigelse, herunder fx beskæftigelsen hos andre grupper af indvandrere og grænsearbejdere.

Figur a
Sigtelinje for beskæftigelsesfrekvensen for 15-64 årige efter opholdstid



Tabel a
Effekt af indfrielse af regeringens sigtelinje i 2020

	Effekt i 2020
Beskæftigelse (1.000 personer)	14,5
Råderum (mia. kr.)	2½

Anm.: I beregningen anvendes en årsløn baseret på mindstelønnen inden for overenskomstområderne: butik (ufaglært), industri, restauration (ufaglært) og rengøring, svarende til ca. 235.000 kr. (ekskl. pension) for en fuldtidsbeskæftiget. I effektberegningen i tabel a tages der højde for, at nogle flygtninge ikke arbejder fuldtid. Det er forudsat, at sigtepunktet også gælder for de flygtninge og familiesammenførte, der er kommet til landet før 2015. Der er således også indregnet en effekt af at øge beskæftigelsesfrekvensen til 50 pct. for allerede herboende flygtninge og familiesammenførte.

Kilde: DREAM og egne beregninger.