



Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg
Christiansborg

19. marts 2019

Svar på Udlændinge- og Integrationsudvalgets spørgsmål nr. 364 (Alm. del) af 18. januar 2019

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for den økonomiske konsekvens for Danmark, hvis vi forudsætter, at asyltilstrømningen i 2016, 2017 og 2018 havde ligget på det samme niveau som i 2015? Med andre ord; hvad ville de potentielle offentlige merudgifter have været, hvis antallet af asylansøgere i både 2016, 2017 og 2018 havde været lige så højt som i 2015? I den forbindelse bedes ministeren redegøre for, hvor mange offentligt ansatte man potentielt skulle afskedige for at dække en sådan ekstra udgift eksemplificeret ved antallet for følgende personalegrupper i det offentlige:

- Sygeplejersker
- Pædagoger og pædagogmedhjælpere
- Skolelærere
- Læger
- Politibetjente
- Sosu-assistenten

Svar

I perioden fra 00'erne frem til 2012 ansøgte ca. 5.100 personer i gennemsnit årligt om asyl i Danmark. Antallet steg til ca. 7.500 i 2013, ca. 14.800 i 2014 og nåede ca. 21.300 i 2015. Siden 2015 er antallet faldet til ca. 3.500 i 2018.

Når asyltilstrømningen ændrer sig vil det være forbundet med ændringer i både de offentlige udgifter og indtægter. Hvordan ændringer i antallet af asylansøgere vil slå igennem på befolkningstallet, beskæftigelsen og de offentlige finanser afhænger overordnet blandt andet af:

- (1) Anerkendelsesprocenten, dvs. hvor stor en andel, som får tilkendt opholdstilladelse og dermed indgår i befolkningstallet. Sagsbehandlingen tager endvidere en vis tid, således at en ændring i antallet af asylansøgere med forsinkelse slår igennem i et ændret antal opholdstilladelser.
- (2) Familiesammenføringer, dvs. hvor mange familiemedlemmer, der efterfølgende over nogle år sammenføres med de, som får opholdstilladelse.
- (3) Afledte virkninger via fødsler, dødsfald og genudvandring.

- (4) Beskæftigelsesgraden, som typisk stiger med opholdstiden. Beskæftigelsesgraden har betydning for virkningen på skatteindtægter og udgifter til overførselsindkomst mv.

Tidligere beregninger foretaget inden for rammen af de mellemfristede fremskrivninger har vist, at ændringer i asyltilstrømningen er omtrent neutrale for det finanspolitiske råderum på mellemfristet sigt, *jf. Øget flygtningetilstrømning lægger pres på de offentlige finanser (fm.dk fra april 2016)*. Det skyldes, at selve størrelsen af råderummet ved fx en stigning i asyltilstrømningen ikke kun påvirkes af de stigende udgifter til indkomstoverførsler, men også af de stigende skatteindtægter fra de nytilkomne, som kommer i beskæftigelse og betaler indkomstskat og moms mv. Disse to effekter går stort set ud med hinanden på mellemfristet sigt.

I tilrettelæggelsen af finanspolitikken gælder det, at udgifterne til fx integrationsprogram samt det øgede udgiftspres på de offentlige serviceydelser ved en øget tilstrømning (eller reduceret udgiftspres ved en reduceret tilstrømning) skal afholdes inden for de finanspolitiske rammer, herunder gældende udgiftslofter og det finanspolitiske råderum målt ved den beregningsteknisk højest mulige offentlige forbrugsvækst. Det offentlige forbrug mv. ændrer sig altså ikke mekanisk med ændret befolkningssammensætning mv., men er bestemt af, hvad der er plads til af udgiftsvækst inden for de fastsatte udgiftslofter og målene for den strukturelle saldo.

Således vil en mere afdæmpet asyltilstrømning være omtrent neutral for det finanspolitiske råderum i et mellemfristet perspektiv, men udgiftspreset inden for rammerne vil alt andet lige være reduceret. Eksempelvis vil en mere afdæmpet asyltilstrømning betyde en lavere vækst i det beregnede demografiske træk på det offentlige forbrug end hvis asyltilstrømningen havde været højere.

Det demografiske træk er – på linje med opgørelsen af indvandreres nettobidrag, *jf. Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015, Finansministeriet 2018¹* – en mekanisk beregning, som ikke er udtryk for konkrete udgifter som skal finansieres, hvis antallet af tilkendelser af opholdsgrundlag til flygtninge og familiesammenførte ændrer sig.

¹ Nettobidragsanalysen *Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015, februar 2018* giver et øjebliksbillede af samtlige indtægter og udgifter, som på baggrund af Danmarks Statiks registre kan henføres til ikke-vestlige indvandrere. Både opgørelsen af nettobidragene i de historiske år og i fremskrivningerne omfatter offentligt forbrug. Et negativt nettobidrag i et givet år er derfor ikke nødvendigvis udtryk for et negativt bidrag til råderummet i den mellemfristede fremskrivning eller under udgiftslofterne (idet det negative bidrag afspejler gruppens beregnede ”træk” på offentligt forbrug uden at det offentlige forbrug af den grund ændrer sig mekanisk). I det omfang antallet af flygtninge ændrer sig, antages det i nettobidragsberegningerne, at de offentlige udgifter og indtægter ændrer sig mekanisk ud fra ændringen i befolkningen. Ved et ændret antal flygtninge indregnes således ændringer i en række udgiftsposter, selv om disse i den konkrete finanspolitiske planlægning ikke er mekanisk knyttet til ændringer i befolkningen. Udover det offentlige forbrug gælder det fx de offentlige investeringer, u-landsbistand, EU-bidrag og subsidier.

Beregningsteknisk illustration af virkningen på det demografiske træk, hvis antallet af opholdstilladelser var fastholdt på niveauet i 2015

Det demografiske træk er et beregningsteknisk mål, der opgør hvor meget resourceanvendelsen til offentligt forbrug rent mekanisk vil ændre sig, hvis befolkningen ændrer sig, og det forudsættes, at den reale udgift pr. bruger er fastholdt uændret fra sidste regnskabsår med en korrektion for delvis sund aldring.

Beregningen af det demografiske træk skal generelt fortolkes varsomt. Det demografiske træk anvendes primært som et element i en langsigtet holdbarhedsberegning.

Det demografiske træk tager blandt andet ikke højde for mulige produktivetsforbedringer i det offentlige og desuden tages der i beregningen ikke højde for, at omkostningen ved en ekstra bruger kan adskille sig fra de gennemsnitlige omkostninger pr. bruger.

Opgørelsen af det demografiske træk er bl.a. baseret på DREAM og Danmarks Statistiks befolkningsprognose, hvori en person først indgår i befolkningen efter personen har fået tilkendt et opholdsgrundlag.²

Hvis det illustrativt lægges til grund, at antallet af nytilkomne flygtninge (inkl. familiesammenførte til flygtninge) var fortsat på det høje niveau fra 2015 i 2016-2018, ville det indebære, at der ville have været ca. 10.000 flere nytilkomne flygtninge i gennemsnit årligt over perioden, end det har været tilfældet. Beregnet ud fra en overordnet og illustrativ stilleskrue ville denne merindvandring indebære, at væksten i det mekanisk beregnede demografiske træk ville være øget med i gennemsnit 1/2-1 mia. kr. årligt eller samlet set ca. 2 1/2 mia. kr. i 2018 i forhold til niveauet i 2015, jf. tabel 1.

² Antallet af nytilkomne flygtninge i DREAM og Danmarks Statistiks befolkningsprognose stemmer ikke helt overens med Udlændingestyrelsens opgørelse af opholdstilladelser til flygtninge (inkl. familiesammenførte til flygtninge). Dette skyldes bl.a., at der de seneste år er sket en stigning i antallet af asylansøgere, der allerede har et opholdsgrundlag i Danmark fx familiesammenførte til flygtninge. Der er for denne gruppe således ikke tale om nytilkomne, og langt hovedparten opholder sig allerede i Danmark. Der vil formentlig på den baggrund komme korrektioner i antallet af nytilkomne flygtninge i DREAM og Danmarks Statistiks befolkningsprognose i 2017 og 2018 pga. nyere oplysninger. Det er dog nødvendigt at anvende antalsforudsætningerne fra befolkningsprognosen, som lægger til grund for de mellemfristede fremskrivninger, for en retvisende sammenligning med væksten i det demografiske træk.

Tabel 1

Illustrativt beregningsteknisk eksempel for ændret vækst i det beregnede demografiske træk, hvis antallet af nytilkomne flygtninge (inkl. familiesammenførte) var fastholdt på niveauet i 2015

1.000 personer	2015	2016	2017	2018	2016-2018
Antal nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge	17.300	12.200	5.300	3.900*	-
Ændring i antallet af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, hvis antallet var fastholdt på niveauet i 2015	-	5.000	11.900	13.400	30.300
Mia. kr. (2019-priser)					
Ændring i vækst i det beregnede demografiske træk, hvis antallet af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge beregningsteknisk fastholdes svarende til niveauet i 2015	-	½	1	1	2½
<i>Memopost: Årlig vækst i det beregnede demografiske træk i seneste mellemfristede fremskrivning</i>	-	4	3½	3	11

Anm.: * Antallet af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i 2018 er baseret på skøn i DREAM og Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM, Opdateret 2025-forløb, august 2018 og egne beregninger.

Det demografiske træk beregnes bl.a. på baggrund af individuelle udgifter til offentligt forbrug på tværs af alder, køn og herkomst. Det er således de gennemsnitlige udgifter pr. person for den samlede gruppe af ikke-vestlige indvandrere, der indgår i beregningen af det demografiske træk, og ikke særskilt for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge.

Omregning af illustrativ virkning på demografisk træk til aflønning af offentligt ansatte

Hvis asyltilstrømningen var fortsat på det historisk høje niveau fra 2015 i 2016-2018, ville det underliggende udgiftspres på baggrund af ovenstående illustrative og mekaniske beregninger således have været højere end det aktuelle, svarende til en samlet yderligere vækst i det demografiske træk på ca. 2½ mia. kr. i 2018 (målt i forhold til 2015 og i 2019-priser).

I tabel 2 fremgår en række beregningstekniske regneeksempler, der illustrerer, hvor mange fuldtidsansatte hhv. sygeplejersker, pædagoger mv., der årligt vil kunne aflønnes for ca. 2½ mia. kr. (2019-priser).

Det bemærkes, at de illustrative regneeksempler ikke er udtryk for virkningen på den offentlige beskæftigelse inden for de efterspurgte personalegrupper af en øget eller reduceret asyltilstrømning – som nævnt er råderummet som udgangspunkt nogenlunde upåvirket heraf fordi ændrede skatteindtægter og udgifter til overførselsindkomster går omtrent lige op (groft sagt). Derimod er der alene tale om isolerede regneeksempler, der viser, hvad udgifter på 2½ mia. kr. (2019-priser) svarer til i antal fuldtidsansatte for de efterspurgte personalegrupper. Beregningerne kan derfor ikke opfattes som en vurdering af konsekvenserne for, hvor mange der vil skulle afskediges inden for de enkelte personalegrupper, hvis de offentlige lønudgifter reduceres med 2½ mia. kr.

Tabel 2

Skøn for antal fuldtidsansatte sygeplejersker, pædagoger, skolelærere, læger og politibetjente, der årligt kan aflønnes for 2½ mia. kr.

	Årlig lønudgift tillagt overhead pr. fuldtidsbeskæftiget (kr.)	Beregnet antal årslønninger (1.000 årslønninger)	Faktisk antal beskæftigede i 2017 (1.000 personer)
Sygeplejersker ¹⁾	590.000	4	48
Pædagoger ²⁾	520.000	5	43
Skolelærere ³⁾	630.000	4	52
Læger ⁴⁾	1.040.000	2	17
SOSU-assistent ⁵⁾	510.000	5	36
Politibetjente	700.000	4	11*

* Det faktiske antal beskæftigede politibetjente (inkl. ansatte på Grønland og Færøerne) er opgjort som antal personer og ikke som antal fuldtidsbeskæftigede, mens de øvrige personalegrupper er opgjort i antal fuldtidsbeskæftigede.

Anm.: For alle personalegrupper er den årlige lønudgift (inkl. overhead) opregnet til 2019-priser og afrundet til nærmeste 10.000 kr. For sygeplejersker, pædagoger, folkeskolelærere, læger og SOSU-assistent er den årlige lønudgifts opgjort pba. overenskomst- og løndata for fuldtidsansatte tjenestemænd og overenskomstansatte (ekskl. elever, fleksjob og ekstraordinært ansatte) i 2017 i kommuner og regioner. I tilfælde af flere stillingskategorier er der lagt et vægtet gennemsnit til grund. Lønudgiften udgør grundløn, særlig feriegodtgørelse, pensionsbidrag samt centrale-, lokale- og genetillæg, og der er i beregningen antaget et overhead på 20 pct. af lønudgiften. 1) Omfatter stillingskategorierne sygeplejersker og ledende sygeplejersker under overenskomstområderne *syge- og sundhedspersonale*. 2) Omfatter overenskomstområderne *pædagogisk personale i daginstitution/klub/skolefritidsordning* samt *pædagogisk personale i dagplejeordninger*. 3) Omfatter stillingskategorierne børnehaveklasselædere, lærere, timelønnede lærere og øvrige lærere mv. under overenskomstområdet *lærere m.fl. i folkeskolen og specialundervisning*. 4) Omfatter stillingskategorierne under overenskomstområderne overlæger, speciallægekonsulenter, sygehuslæger, underordnede læger samt kommunallæger. 5) Omfatter stillingskategorier under overenskomstområderne *social- og sundhedspersonale, KL og social- og sundhedspersonale, Regioner*. Udover stillingskategorien social- og sundhedsassistenter omfatter opgørelsen sygehjælpere, beskæftigelsesvejledere, plejehjemsassistenter, 1. assistenter, assistenter aften/nat, plejere samt plejere og sosu-assistent trin 26-30. Det skyldes, at uddannelsen til SOSU-assistent har afløst en række uddannelser på sundhedsområdet. For politibetjente udgør den årlige lønudgift gennemsnitslønnen for en polititjenestemænd inkl. elever over hele deres ansættelsesforløb inkl. pension. Den årlige lønudgift er tillagt et driftsoverhead på ca. 220.000 kr. (2019-PL), og opgørelsen af lønudgifterne til politibetjente kan således ikke sammenlignes med de øvrige personalegrupper.

Kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL), Justitsministeriet og egne beregninger.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister