



FOLKETINGET

Notat: Beløbsordningen og de offentlige finanser

Sammenfatning

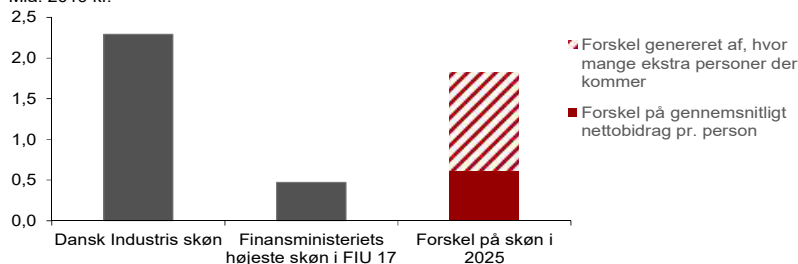
Den såkaldte beløbsordning giver udlændinge mulighed for at opholde sig og arbejde i Danmark, hvis de er tilbudt et arbejde med en årsløn over et vist minimum, der kaldes beløbsgrænsen. Finansudvalget har bedt de økonomiske konsulenter i Folketinget belyse, hvorledes en ændring af beløbsgrænsen påvirker de offentlige finanser.¹

De økonomiske konsulenter har fundet to institutioner, der – for *nylig* – har foretaget et *egentligt* skøn for, hvor meget en ændring af beløbsgrænsen samlet set vil påvirke de offentlige finanser: Finansministeriets (FM) og Dansk Industri (DI) seneste beregninger fra 2019. Nærværende analyse vil fokusere på beregningsmetoder og teoretiske forudsætninger bag de to analyser.²

FM og DI er enige om, at det vil være en gevinst for den offentlige saldo, hvis beløbsgrænsen sænkes med 100.000 kr. Det vil sige, at de skatteindtægter, som merindvandingen vil give anledning til, vil overstige merudgifterne til eksempelvis sundhed og børnepasning. Der er imidlertid stor forskel på FM's og DI's skøn. DI regner med en gevinst på 3,9 mia. kr. i 2030 svarende til godt 2 mia. kr. i 2025 (2019-niveau), mens FM's øvre skøn udgør knap 0,5 mia. kr. i 2025 (2019-priser). De økonomiske konsulenter vurderer, at to tredjedel af forskellen på skønnet i 2025 skyldes uenighed om, hvor mange ekstra udlændinge der kommer til Danmark. Den sidste tredjedel skyldes uenighed om, hvor meget den enkelte udlænding typisk vil bidrage med til de offentlige finanser, jf. figur 1.

Figur 1: Uenighed om ekstra antal udlændinge trækker 2/3 af forskellen mellem DI og FM i 2025

Finansministeriets vurdering af effekten for den offentlige saldo i 2025 af at sænke beløbsgrænsen med 100.000 kr. samt effekten ved anvendelse af Dansk Industris metode i 2025
Mia. 2019 kr.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (alm. del) af 22. aug. 2019 samt "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan", november 2019, www.DI.dk. Note: Bidraget fra uenighed om antal er udregnet givet Finansministeriets skøn for det gennemsnitlige nettobidrag. Bidraget fra uenighed om nettogevinst pr. person er udregnet givet Dansk Industris skøn for antallet af ekstra personer. Anm: Se note til tabel 1.

¹ Jf. referat af møde i Finansudvalget torsdag den 20. februar 2020. Referatet er ikke offentligt tilgængeligt.

² De økonomiske konsulenter i Folketinget består af to økonomer, der ikke har adgang til de samme modeller som centraladministrationen. De økonomiske konsulenter bestræber sig derfor primært på at forklare forskellen på forskellige beregningsmetoder og teoretiske forudsætninger.

23. juni 2020

Det Internationale Sekretariat

Kathrine Lange
Økonomisk chefkonsulent
Kathrine.Lange@ft.dk
+45 3337 3323



I analysen peger de økonomiske konsulenter på, hvordan DI's skøn forudsætter: 1) At jobs i det nye indkomstinterval (dvs. job med en årsindkomst mellem 327.000 og 427.000 kr. i 2019-priser) i meget højere grad bliver besat med udlændinge end det, der kan iagttages ved den nuværende beløbsgrænse, 2) At beløbsordningen vil være dobbelt så populær i 2030 som i dag, og endelig 3) Et nettobidrag til de offentlige finanser, der ifølge de økonomiske konsulenter modelberegninger ikke inkluderer afledte offentlige merudgifter.

De økonomiske konsulenter peger på, at de beskæftigelsesmæssige effekter, som FM lægger til grund for skønnet, forekommer mere underbyggede end DI's.

De økonomiske konsulenter vurderer, at den metode, som FM anvender til bedømmelse af, hvor meget en person på beløbsordningen bidrager til de offentlige finanser, overordnet set er hensigtsmæssig. De økonomiske konsulenter peger dog blandt andet på, at de langsigtede effekter af beløbsordningen også kunne undersøges. Herunder kunne FM undersøge effekten af, at personbeskatningen af udbetalinger fra pensionsopsparing typisk først sker, når udlændingene er flyttet fra Danmark.

FM's beregning bygger på en analyse af indvandreres bidrag til de offentlige finanser. I nærværende analyse argumenteres for, at der med fordel kan foretages særlige korrektioner af metoden, når effekterne af beløbsordningen skal analyseres.

Gevinster fra ændringer af beløbsordningen kan ifølge FM *ikke* anvendes til at finansiere andre tiltag i et samlet reformudspil. Dermed behandler FM i princippet ændringer af beløbsgrænsen på samme måde som tiltag, der slet ikke påvirker den offentlige saldo. Det er både sket under den nuværende S-regering og den forrige VLAK-regering. Det sker på trods af, at der ifølge FM's beregninger ikke er usikkerhed om, at en reduktion af beløbsgrænsen med op til 100.000 kr. vil lede til en *positiv* nettogevinst for det offentlige.

FM begrundet det med den usikkerhed, der er forbundet med beregningen af *størrelsen* af gevinsten. FM's seneste skøn fra 2019 er således mere end tre gange større end i et svar, som blev afgivet til Folketinget i 2018. Det skyldes blandt andet, at ministeriet ikke på forhånd ved, hvor mange der vil komme til Danmark, samt hvilke familiemedlemmer de vil medbringe. De økonomiske konsulenter peger på, at udsvingene formentlig vil blive mindre, hvis FM rensede beregningen for midlertidige forhold herunder eksempelvis ekstraordinære udsving i selskabsskatten og registreringsafgiften. Det vil sige, hvis FM søgte at beregne den strukturelle påvirkning af den offentlige saldo.



Indledning og gangen i notat

Alle EU-borgere har i dag adgang til det danske arbejdsmarked. Det samme gælder imidlertid ikke for statsborgere fra lande uden for EU. Udlændinge fra tredjelande kan derimod få adgang til det danske arbejdsmarked via en række ordninger. En af disse ordninger er den såkaldte beløbsordning, en anden er beløbssporet på fast-track ordningen.³

Ordningerne giver udlændinge mulighed for at opholde sig og arbejde i landet, hvis de er tilbudt et arbejde med en årsløn over en vis minimumsløn, der benævnes beløbsgrænsen. Beløbsgrænsen udgør 436.000 kr. i 2020, jf. faktaboks.

Faktaboks: Beløbsordningen

En udlænding, der er tilbudt et job med en årsløn på minimum 436.000 kroner (2020-niveau), kan gives opholds- og arbejdstilladelse i Danmark efter reglerne i den såkaldte *beløbsordning*. Der er ikke krav til erhvervsområdet, den konkrete stillingsbetegnelse eller ansøgerens uddannelsesniveau.

Fra sommeren 2017 må den løn, der lægges til grund, kun bestå af grundløn, pension samt *udbetalte* feriepenge, og lønnen op til beløbsgrænsen skal udbetales til en dansk bankkonto. Ansættelsen skal være i overensstemmelse med sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår, jf. bilag 1 for en mere detaljeret beskrivelse.

En sænkelse af beløbsgrænsen letter adgangen for udlændinge, der ønsker at opholde sig og arbejde i Danmark. Hvis tiltaget leder til flere beskæftigede i Danmark, vil det øge skatteindtægterne, men samtidig kan merindvandringen medføre flere offentlige udgifter til eksempelvis undervisning og sundhed. Derfor kan det ikke alene teoretisk afgøres, om merindvandring vil udgøre en gevinst eller et tab for de offentlige finanser; det er et empirisk spørgsmål.

De økonomiske konsulenter tager som nævnt i sammenfatningen udgangspunkt i to nylige analyser, der kvantificerer effekten: Et metodenotat fra Dansk Industri fra november 2019 samt et svar fra Finansministeriet til Folketinget fra december 2019.⁴

³ Fast-track ordningen gør det lettere for certificerede virksomheder at hente udenlandsk arbejdskraft, idet virksomheden selv kan tage sig af ansøgningsprocessen i forbindelse med opholds- og arbejdstilladelse. Foruden beløbssporet indeholder fast-track ordningen også et forsker-, uddannelses- og et korttidsspor, der henvender sig til forskellige typer af medarbejdere.

⁴ Jf. Dansk Industri, (november 2019): "Dansk Industri 2030-plan: "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene samt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019.



Finansministeriet understreger i en række svar, at konsekvenserne for den offentlige saldo (dvs. forskellen på de offentlige indtægter og de offentlige udgifter) er behæftet med stor usikkerhed. Men Finansministeriet opstiller i december 2019 et regneeksempel, hvor en nedsættelse af beløbsgrænsen med 100.000 kr. (2019-priser) maksimal vil medføre et nettomerprovenu på knap 1/2 mia. kr. i 2025. Dansk Industri vurderede derimod i november 2019, at gevinsten for saldoen ved et tilsvarende forslag vil være 3,9 mia. kr. i 2030. Da der er tale om to forskellige år, kan de to beløb ikke umiddelbart sammenlignes. De økonomiske konsulenter vurderer imidlertid, at gevinsten for det offentlige bliver ca. 2,3 mia. kr. i 2025 med Dansk Industris metode, jf. tabel 1.

Tabel 1: Effekt på offentlig saldo af sænkelse af beløbsgrænsen med 100.000 kr.

Mio. kr. 2019-priser	2025	2030
Finansministeriets, laveste skøn i FIU 17	240	-
Finansministeriets, højeste skøn i FIU 17	470	-
Dansk Industri	2.300 ¹⁾	3.900

Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan", Note: 1) Egen beregning på baggrund af den gennemsnitlige nettogevinst i "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan" og et ekstra antal personer på 10.000 personer, som angivet i Dansk Industri, (maj 2019) "Gevinster ved beløbsordningen". Med metoden i "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan" ville antallet ekstra personer på beløbsordningen være større. Anm: I resten af nærværende analyse ses bort fra, at Finansministeriets skøn er i 2019-priser, mens DI's skøn er i 2019-niveau. Hvis de økonomiske konsulenter tog hensyn til, at væksten i BNP også skyldes en (marginal) tilvækst i den strukturelle beskæftigelse i regeringens fremskrivning fra oktober 2019, ville forskellen mellem de to skøn være marginalt større. I Finansministeriets beregninger nedsættes beløbsgrænsen med 100.000 kr., i Dansk Industris nedsættes den med 102.000 kr. i (begge i 2019-priser). Af DI's notatet fremgår det, at det alene er effekten af en nedsættelse af beløbsgrænsen, der indgår i beregningen af de 3.9 mia. kr.

Gangen i notatet

Der er ikke en grundlæggende forskel på det teoretiske udgangspunkt for Finansministeriets og Dansk Industris analyser. Begge institutioner tager udgangspunkt i den såkaldte budgetmetode, jf. Det Økonomiske Råd, (Forår 2017). Budgetmetoden opgør gevinsten ved indvandringen som den direkte påvirkning af de offentlige finanser i året som følge af de ekstra indvandreres samlede skattebetalinger fratrukket de offentlige indkomstoverførsler og serviceudgifter, der går til de ekstra indvandrere i året.

Effekten på den offentlige saldo af at sænke beløbsgrænsen afhænger således af:

1. Hvor mange ekstra personer der vil benytte ordningen som følge af tiltaget
2. Den typiske gevinst for det offentlige af, at der kommer en ekstra person på beløbsordningen



3. Bredere samfundsøkonomiske effekter, herunder hvorledes tiltaget påvirker løn og beskæftigelse for personer, der allerede er i Danmark

Nedenfor vil de økonomiske konsulenter analysere de tre aspekter i tre afsnit.

I første afsnit forklarer de økonomiske konsulenter forskellen på Finansministeriets og Dansk Industris vurdering af, hvor mange ekstra personer der vil komme til landet. De økonomiske konsulenter peger på, hvordan samspillet mellem beløbsordningen og den såkaldte forskerordning, der giver højtlønnede udlændinge en særlig skattenedsættelse, kan være årsagen til, at beløbsordningen synes at være særlig udbredt i højtlønnede jobs.

Andet afsnit beskriver Dansk Industri og Finansministeriets beregning af, hvor meget de ekstra personer på beløbsordningen typisk vil bidrage til de offentlige finanser. Her opstiller de økonomiske konsulenter en modelberegning af de offentlige merindtægter fra skatter og afgifter ved indvandringen. I det modellen ikke inkluderer offentlige merudgifter, er der *ikke* tale om en beregning af det samlede nettobidrag til de offentlige finanser fra indvandringen. De økonomiske konsulenter anvender alene modelberegningerne til en meget grov vurdering af niveauet for, hvor meget de ekstra personer på beløbsordningen typisk vil bidrage med til de offentlige finanser.

I afsnit tre argumenterer de økonomiske konsulenter for, at der ikke kan peges på andre bredere samfundsøkonomiske effekter, der *helt oplagt* burde integreres i analysen af effekten på de offentlige finanser.

Endelig opsummeres resultaterne i det sidste afsnit. Det forklares, hvordan Finansministeriet behandler forslag om ændringer af beløbsordningen på samme måde som tiltag, der ikke påvirker de offentlige finanser.



Afsnit 1: Hvor mange personer vil komme til Danmark?

Der er som allerede nævnt stor forskel på, hvor mange ekstra personer Finansministeriet og hhv. Dansk Industri regner med, at der vil komme til Danmark, hvis beløbsgrænsen reduceres med 100.000 kr. Finansministeriets metode leder til, at der i 2025 vil komme 2.800 ekstra helårspersoner til landet, mens Dansk Industri regner med, at antallet vil være 10.000 i 2025 og 17.000 ekstra fuldtidsbeskæftigede i 2030. Det svarer til en forskel på 7.200 i 2025, jf. tabel 2.

Tabel 2: Forskel på for antallet af ekstra personer, der kommer

	2025	2030
	Antal i 1.000	
Dansk Industris skøn for effekt af tiltag	10.000 ¹⁾	17.000 ²⁾
Finansministeriets skøn for effekt af tiltag	2.800 ³⁾	-
Forskel på antal i alt	7.200	

Note: 1) Dansk Industri, (maj 2019) "Gevinster ved beløbsordningen", 2) "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan", 3) Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan", Anm: Der ses i tabellen bort fra, at Finansministeriet regner i helårspøls-personer, mens Dansk Industri regner i fuldtidsbeskæftigede.

Nedenfor forklares forskellen med 1) uenighed om den umiddelbare effekt af tiltaget og 2) uenighed om, hvad der vil ske frem mod 2025. De historiske tal, der ligger til grund for Finansministeriets analyse, er fra 2017. Derfor beregner de økonomiske konsulenter den umiddelbare effekt på baggrund af antallet af personer i 2017-niveau.

1.1. En sammenligning af æbler og pærer?

Indledningsvis skal det pointeres, at sammenligningen af de to institutioners beregninger kompliceres af, at Finansministeriet regner i antallet af helårspersoner, mens Dansk Industri regner i antallet af fuldtidsbeskæftigede. Det betyder kort fortalt, at Finansministeriets analyser baserer sig på udlændinge, der har tilmeldt sig (CPR-)bopælsregistret, mens Dansk Industris analyser tager udgangspunkt i skatteforvaltningens registreringer af arbejdstid og udbetaling af indkomst i året, jf. også bilag 3.

Dansk Industri ser umiddelbart bort fra, at der er en sådan forskel, når de integrerer Finansministeriets beregninger i deres egne. Således ganger Dansk Industri Finansministeriets nettogevinst pr. helårsperson med antallet af fuldtidsbeskæftigede, på trods af at en helårsperson kan dække over mere end én fuldtidsbeskæftiget.⁵ Det trækker i retning af, at Dansk Industris skøn overvurderer den positive effekt på de offentlige finanser. Det udgør imidlertid et større problem i de analyser, hvor Dansk Industri baserer sig på Finansministeriets opgørelse af bidraget pr. helårsperson i 2014, end i Dansk Industris

⁵ Jf. bilag 3. Det skal i den forbindelse fremhæves, at "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan" er udarbejdet før svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17.



seneste analyse fra 2019, hvor der tages udgangspunkt i 2016-bidraget. Det skyldes, at forskellen mellem de to måder at opgøre antallet på er lille i 2016, jf. bilag 3.

1.2. Uenighed om den umiddelbare effekt

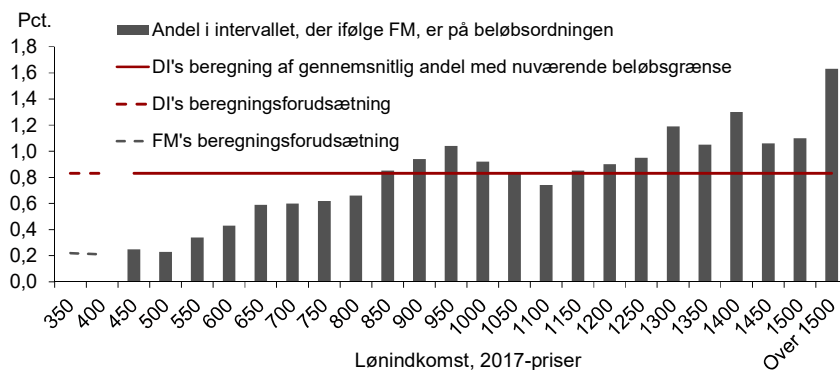
Når Finansministeriet i deres analyse skal skønne over, hvor mange flere personer der vil benytte ordningen og komme til Danmark, iagttager ministeriet adfærden for de personer, der lige netop opfylder kravet fra den nuværende beløbsgrænse.

I 2017 udgjorde beløbsgrænsen 408.800 kr. Finansministeriet iagttager, at 750 helårspersoner på ordningen havde en indkomst på mellem 400.000 og 450.000 kr. i 2017. På den baggrund forudsætter ministeriet, at 750 (helårs)personer vil komme til Danmark, når beløbsgrænsen sænkes med yderligere 50.000 kr. Ministeriet forudsætter dermed, at det vil lede til $2 \cdot 750 = 1.500$ personer at udvide beløbsordningen med det dobbelte nemlig 100.000 kr.

Figur 2 viser, at koncentrationen af personer på beløbsordningen generelt er mindre, jo lavere indkomsten er. Ministeriet forklarer, hvordan ministeriets beregning forudsætter, at koncentrationen af personer, der er på beløbsordningen, også er svagt faldende med lavere indkomst under den nuværende beløbsgrænse: Hvor ca. 2,5 ud af 1.000 beskæftigede med indkomst i intervallet 400.000-450.000 kr. var en person på beløbsordningen i 2017, vil der med Finansministeriets skøn være ca. 2,1 ud af 1.000 i det nye indkomstinterval mellem godt 300.000 og godt 400.000 kr., jf. figur 2. Bemærk, at det er den øvre grænse for indkomstintervallet, der er angivet i figuren. Det første interval i figur 2 dækker således over 300.000 – 350.000 kr.

Figur 2: Beløbsordningen er mere udbredt blandt højtlønnede

Antal på beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor som andel af samlet beskæftigelse samt illustration af beregningsforudsætninger



Kilde: Figur 4 i svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 og "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan", DI 2019. Note: Ved illustration af den af DI forudsatte andel er det antallet af fuldtidsbeskæftigede i 2017 på ordningen divideret med antallet af lønmodtagere, der - i følge DI - har en indkomst over beløbsgrænsen, der er afbilledet dvs. 6.237/751.000. Således ses bort fra, at der er forskel på de forskellige begreber, idet er alene er tale om en illustration af beregningsprincipper.



Dansk Industri tager ikke på samme måde som Finansministeriet udgangspunkt i adfærdens omkring den nuværende beløbsgrænse. I stedet tager Dansk Industri udgangspunkt i en iagttagelse af, at antallet af lønmodtagere i indkomstintervallet mellem 327.000 og 427.000 kr. udgør 90 pct. af antallet af lønmodtagere, der har en indkomst over den nuværende beløbsgrænse. På den baggrund vurderer Dansk Industri, at antallet af personer på beløbsordningen vil blive forøget med knap 90 pct.¹ Idet antallet på beløbsordningen i 2017 udgjorde 6.237, svarer en stigning på 90 pct. til knap 5.600 nye fuldtidsbeskæftigede i 2017-niveau. Dermed er forskellen på Dansk Industris og Finansministeriets vurdering af den umiddelbare effekt knap 4.100, hvis der ses bort fra forskellen på helårspersoner og fuldtidsbeskæftigede, jf. tabel 3.

Tabel 3: Forskel på umiddelbar effekt på antal i 2017-niveau

	Antal
Dansk Industris skøn for umiddelbar effekt, helårspersoner	5.600
Finansministeriets skøn for umiddelbar effekt, fuldtidsbeskæftigede	1.500
Forskel på umiddelbar effekt	4.100

Note: Af svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 fremgår det, at Finansministeriet vurderer, at effekten i 2017 ville være 1.500 personer. Af "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan" fremgår, at Dansk Industri udregner effekten som de 674.000 lønmodtagere, der i 2017 havde en indkomst mellem 325.000 og 427.000 kr., divideret med de 751.000 lønmodtagere, der havde en indkomst over den nuværende beløbsgrænse – dvs. 90 pct. gange antallet af fuldtidsbeskæftigede på ordningen. Anm: Der ses i sammenligningen bort fra, at Finansministeriet regner i helårs-bopæls-personer, mens Dansk Industri regner i fuldtidsbeskæftigede. De økonomiske konsulenter har ikke data til at vurdere den historiske udvikling fra 2017 til 2020.

Dansk Industris metode forudsætter, at koncentrationen af personer på beløbsordningen er uafhængig af indkomstniveauet: Dvs. Dansk Industri forudsætter, at der vil komme lige så mange på beløbsordningen pr. 1000 lønmodtagere i det nye indkomstinterval (mellem 327.000 og 427.000 kr.), som der i dag kan iagttages for hele beløbsordningen under ét. Forskellen mellem Dansk Industris og Finansministeriets metode (illustreret ved hhv. den røde og den grå stiplede linje i figur 2) er således i høj grad et spørgsmål, om der skal tages hensyn til, at den nuværende beløbsordning er særligt udbredt blandt højtlønnede. De økonomiske konsulenter ønsker i den forbindelse at pege på, at den såkaldte forskerordning netop er indrettet med henblik på at tilskynde højtlønnede til at komme til Danmark og derfor kan forklare, at beløbsordningen er særligt udbredt blandt højtlønnede.

Særlig skatteordning med fokus på at få højtlønnede til Danmark

Med forskerordningen betaler udlændinge med en årsindkomst fra 817.200 kr. i 2020 knap 32 pct. af al indkomst⁶, jf. faktaboks.

⁶ Vederlagskravet er efter fradrag af ATP. Medarbejderens eget bidrag til en pensionsordning med bortseelsesret kan ikke medregnes i opfyldelse af minimumslønnen, ligesom ikke garanterede løndelev som fx bonus ikke kan medregnes.



Faktaboks: Forskerordningen

Den særlige skatteordning for udenlandske forskere og nøglemedarbejdere – forskerordningen – kan anvendes af ansatte, der opfylder en række betingelser, herunder opfylder kravet om forskerstatus, eller aflønnes med mindst 68.100 kr. pr. måned (2020-niveau). Det er også et krav, at den ansatte ikke inden for de seneste 10 år har været skattepligtig til Danmark. Ordningen kan maksimalt benyttes i en eller flere perioder af indtil 7 års samlet varighed.

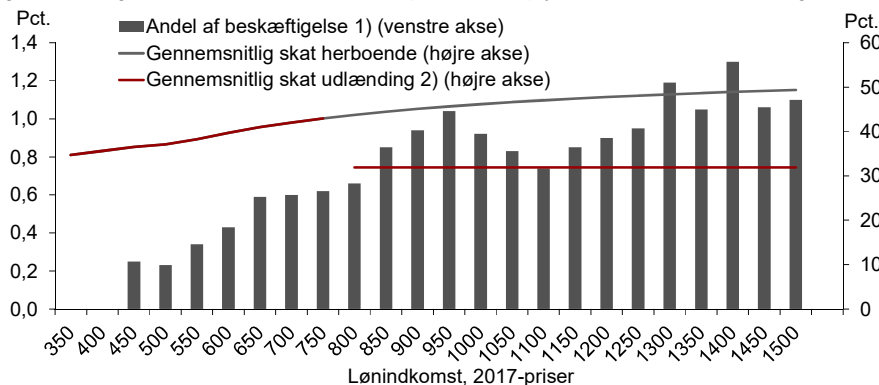
Ordningen er udformet som en bruttoskatteordning med en skattesats, der fra 2011-2017 har været på 26 pct. og fra 2018 er hævet til 27 pct. Tages det i betragtning, at der også skal betales arbejdsmarkedsbidrag af indkomsten, svarer satserne inkl. AM-bidrag til 31,92 pct. frem til og med 2017 og 32,84 pct. fra 2018.

Hvor udlændinge lige under denne indkomstgrænse betaler topskat og derfor betaler knap 56 pct. i skat af den sidst tjente krone, betaler udlændinge på forskerordningen knap 32 pct. af al indkomst.

Ifølge traditionel økonomisk teori vil den internationale immigration ikke afhænge af skatten af den sidste krone, men derimod af den gennemsnitlige beskatning – dvs. den samlede beskatning i forhold til den samlede løn. Det skyldes, at beslutningen om at flytte til et andet land er en "enten/eller-beslutning". I 2017 betød forskerordningen, at den gennemsnitlige indkomstskat faldt med ca. 10 procentpoint fra godt 42 pct. til knap 32 pct. for personer med indkomst omkring de 800.000 kr. (764.000 kr. i 2017-priser), jf. figur 3.⁷

Figur 3: Med forskerordningen er gennemsnitsskatten lavere for højtlønnede

Beløbsordning og fast-track ordningens beløbsspor ud af samlet beskæftigelse i 2017 samt gennemsnitlig skat for en herboende samt en person, der opfylder kravene i forskerordningen



Kilde: Figur 4 i svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt egne beregninger. Gennemsnitsskatten er beregnet givet 2017-reglerne. Inkl. grøn check, der er udregnet givet person uden børn. Det forudsættes, at personen bor i en gennemsnitskommune, ikke indbetaler til pension, og ikke bor i ejerbolig. Note: 1) Antal på beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor som andel af den samlede beskæftigelse 2) Personen opfylder krav i forskerordningen.

⁷ Efter 2018 hæves skatten under forskerordningen til 32,8 pct.



Ifølge Kleven m.fl. (2014)⁸ har forskerordningen ført til en betydelig forøgelse af indvandringen af højt kvalificeret arbejdskraft til Danmark. Det stemmer tilsyneladende overens med figur 3, der viser, at andelen af personer på beløbsordningen generelt er større i intervallerne over indkomstgrænsen for forskerordningen, der i 2017 udgjorde 764.000 årligt, jf. figur 3.⁹

Kleven m.fl. (2014) peger endvidere på, at virksomhederne kan have en øget tilbøjelighed til at ansætte udlændinge i højt lønnede stillinger over den nuværende beløbsgrænse på grund af forskerordningen. Kleven m.fl. konkluderer således, at en del af den gevinst, der følger med den lavere beskatning i forskerordningen, delvis er kommet arbejdsgiverne til gode i form af en lavere løn før skat for den pågældende arbejdskraft.¹⁰

Modsat fremfører Dansk Industri, at det er et krav i beløbsordningen, at aflønningen skal ske til sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår. Hvilket betyder, at virksomhedernes tilskyndelse til at ansætte personer på beløbsordningen under den nuværende beløbsgrænse ikke er anderledes end over grænsen.

Under alle omstændigheder vil de økonomiske konsulenter fremføre, at der ikke findes en tilsvarende favorabel skatteordning for udlændinge med indkomst under den nuværende beløbsgrænse. Det trækker i retning af, at der ikke er forskel på tilbøjeligheden til at ansætte udlændinge lige under og lige over den nuværende beløbsgrænse.

Omvendt vil de økonomiske konsulenter pege på, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at de universelle velfærdsrettigheder og den omfordeling, der følger med den danske velfærdsstat, vil gøre det særligt attraktivt for udlændinge med lavere indkomst at komme til Danmark. De økonomiske konsulenter vil ikke i nærværende analyse tage stilling til, om der er en sådan effekt, men dog fremhæve, at personer, der har en opholdstilladelse efter beløbsordningen, ikke må modtage kontanthjælp, starthjælp eller andre ydelser efter lov om aktiv socialpolitik, jf. bilag 1. Dermed mindskes betydningen af denne velfærdsstatseffekt, idet fri adgang til sundhedsydelser og børnepasning dog stadig teoretisk set kan trække i denne retning. Såfremt der er en sådan effekt, må den imidlertid forventes at blive gradvist større jo lavere indkomsten er.¹¹ Dvs. velfærdseffekten vil forventeligt ikke lede til en voldsom og

⁸ Se litteraturliste bagerst i notatet.

⁹ Det skal her præciseres, at der stilles en række krav til personer, der skal benytte forskerordningen, herunder kan ordningen kun benyttes i et vist antal år. I figur 3 skelnes ikke mellem personer, der opfylder disse krav og personer, der ikke gør, hvorfor figuren alene er ment som en illustration.

¹⁰ Kleven m.fl. (2014) forklarer, hvorledes resultatet indikerer, at løndannelsen for personer på forskerordningen skal ses som et resultat af en forhandling mellem arbejdsgiver og arbejdstager og ikke som en ligevægt på et marked med fuldkommen konkurrence.

¹¹ Dette på grund af den progressive beskatning.



eksplosiv vækst i andelen af personer på beløbsordningen lige på den anden side af den nuværende beløbsgrænse.¹²

Som allerede forklaret forudsætter Finansministeriet, at andelen af personer på beløbsordningen er lavere blandt de lavest lønnede. Til illustration af betydningen af denne forudsætning opstiller de økonomiske konsulenter nedenfor et beregningseksempel, hvor andelen antages konstant. Havde Finansministeriet i stedet beregningsmæssigt forudsat, at andelen af personer på beløbsordningen i det nye indkomstinterval på mellem 327.000 og 427.000 kr. vil svare til andelen lige over den nuværende beløbsgrænse, ville antallet have været 245 helårspersoner højere. jf. tabel 4.

Hertil kommer, at Finansministeriets analyse ser bort fra grænsegængere/pendlere, jf. bilag 3. Dvs. personer, der arbejder i Danmark, men som ikke har CPR-bopæl i landet. I bilag 3 opgøres betydningen af dette som maksimalt 5 pct., jf. tabel 4.

Tabel 4: Antal ved konstant andel omkring beløbsgrænse – givet datagrundlaget

	Helårspersoner, antal
Finansministeriets skøn, (A)	1500
Korrektion for andel til 2,5 promille, (B)	245
Korrektion for grænsegængere, (C=5 pct. af A+B)	87
Nyt skøn (D= A+B+C)	1.832

Kilde: Egne beregninger på baggrund af oplysninger fra jobindeks.dk samt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019. Note: Det forudsættes, at pendlere udgør 5 pct. af personer med bopæl.

De to korrektioner ville øge antallet af helårspersoner fra 1.500 til godt 1.800 eller med godt 20 pct. De økonomiske konsulenter vurderer, at de 1.800 udgør et maksimalt skøn for den umiddelbare effekt af tiltaget, hvis det er adfærden omkring beløbsgrænsen, der lægges til grund for beregningen.¹³ En mere præcis vurdering kompliceres imidlertid af, at det indkomstbegreb, der ligger til grund for Finansministeriets analyse, ikke helt svarer til det indkomstbegreb, der ligger til grund for vurderingen af indkomstkrevet i beløbsordningen. Således ser Finansministeriet eksempelvis bort fra pensionsindbetalinger.¹⁴ Det gør det selvsagt vanskeligere for de økonomiske konsulenter

¹² Det afspejler sig også ved, at effekten af den såkaldte greencard-ordning var forholdsvis begrænset, jf. også senere.

¹³ At der er tale om et maksimalt skøn for den umiddelbare effekt, skyldes blandt andet, at der er en lille ophobning af personer omkring den nuværende beløbsgrænse, jf. også senere. Ophobningen vil måske rykke med ned, når grænsen sænkes.

¹⁴ Jf. mail fra Finansministeriet til de økonomiske konsulenter. Finansministeriet har anvendt lønbegrebet ajo_bredt_lønbeløb fra Danmarks Statistiks forskerordning. Dermed afviger indkomstbegrebet fra det indkomstbegreb, der anvendes ved opgørelsen af beløbsgrænsen, idet indkomstbegrebet ajo_bredt_lønbeløb ikke inkluderer arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger (bort set fra ATP), mens personalegoder inkluderes. Se i øvrigt diskussion om feriepenge i



at vurdere adfærden omkring beløbsgrænsen med udgangspunkt i data fra Finansministeriet.¹⁵

1.3. Hvor mange flere vil benytte ordningen frem mod 2030?

Såvel Dansk Industri som Finansministeriet forudsætter, at det vil have en større effekt at udvide beløbsordningen, jo mere udbredt ordningen er i udgangspunktet. Derfor har det en betydning, at begge institutioner forventer, at antallet af personer på beløbsordningen vil vokse i fremtiden. Ifølge de økonomiske konsulenters beregninger forklares 3.100 eller knap halvdelen af forskellen mellem Dansk Industri og Finansministeriets skøn over, hvor mange nye personer der vil komme til Danmark i 2025, med forskellige forventninger til fremtiden, jf. tabel 5, der bygger på tabel 2 og 3.

Tabel 5: Forskel på skøn fra DI og FM over antallet af ekstra personer

	2025	2030
	Antal i 1.000	
Dansk Industris skøn for effekt af tiltag	10.000	17.000
Finansministeriets skøn for effekt af tiltag	2.800	-
Forskel på antal i alt	7.200	-
Forklaring af forskel:		
Forskel på umiddelbar effekt (indførsel i 2017)	4.100	4.100
Resten (forskel på vækst frem mod 2025 og 2030)	3.100	-

Note: Jf. note til tabel 2 og 3. Anm: Der ses i tabellen bort fra, at Finansministeriet regner i helårs-bopæls-personer, mens Dansk Industri regner i fuldtidsbeskæftigede. De økonomiske konsulenter har ikke data til at vurdere den faktiske udvikling fra 2017 til 2020.

Nedenfor beskrives forskellen mellem Dansk Industris og Finansministeriets fremskrivning.

Hvor Dansk Industri forudsætter, at ordningen – ved fravær af ændringer – vil vokse lineært fra godt 7.000 i 2018 til 18.900 personer i 2030, forventer Finansministeriet derimod en mere afdæmpet vækst, jf. figur 4.¹⁶

bilag 1. Et forhold, som Finansministeriet da også gør opmærksom på i svar til Beskæftigelsesudvalget, spørgsmål nr. 496 fra 2018.

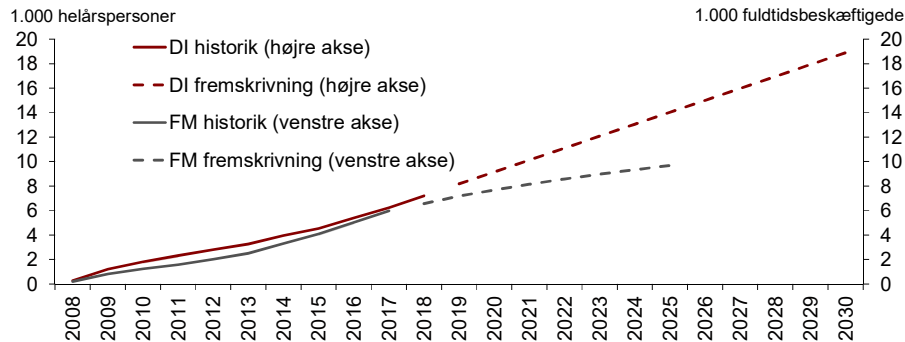
¹⁵ Såfremt Finansudvalget ønsker dette, kan de økonomiske konsulenter eventuelt undersøge dette. Det kræver dog en særkørsel fra Danmarks Statistik.

¹⁶ Det er et resultat af, at Finansministeriet forventer, at der nok kommer det samme antal ekstra personer til Danmark hvert år, men at der samtidig, i takt med at antallet af personer på ordningen vokser, også vil være flere og flere, der hvert år forlader landet. Dvs. Finansministeriet forventer en konstant tilgang målt i antal personer og konstante afgangsfrekvenser.



Figur 4: Dansk Industri forventer, at ordningen bliver mere end dobbelt så populær

Finansministeriets og Dansk Industris fremskrivning af antallet på beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor under nuværende regler



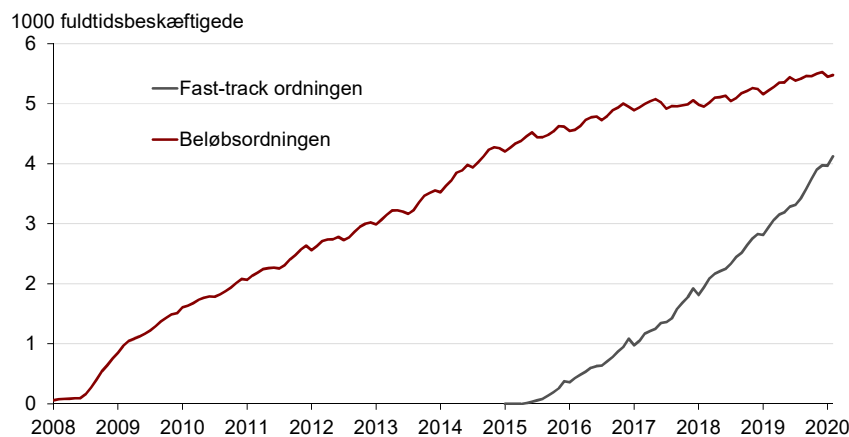
Kilde: "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan", DI 2019 samt svar til Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019. Det fremgår af DI's metodenotat, at DI forudsætter, at beløbsordningen vokser lineært frem mod 2030, hvor DI forventer at antallet vil udgøre 18.900 fuldtidsbeskæftigede. Fuldtidsbeskæftigede før 2017 er egne beregninger på baggrund af oplysninger fra jobindsats.dk om fuldtids-beskæftigede på beløbsordningen og fast-track ordningen. Svarende til Dansk Industri forudsætter de økonomiske konsulenter her, at 90 pct. af de fuldtidsbeskæftigede på fast-track-ordningen vedrører beløbssporet.

Når der er uenighed om den fremtidige udvikling i antallet af personer, der vil benytte beløbsordningen, skyldes det ikke mindst, at der er to ordninger, hvormed udlændinge kan rekrutteres til Danmark efter reglerne i beløbsordningen: Den egentlige beløbsordning samt det såkaldte beløbsspor under fast-track ordningen.

En del af de personer, der kommer til Danmark via reglerne for beløbsordningen, ansøger om dette via en særlig hurtig fast-track ordning, som kan benyttes af certificerede virksomheder. Hvor nettotilvæksten i personer på den egentlige beløbsordning synes at udvikle sig på samme kvalitative måde, som Finansministeriet forudsætter, så udvikler antallet på fast-track ordningen sig hurtigere, som Dansk Industri forudsætter, jf. figur 5.

Figur 5: Historisk vækst skyldes i høj grad fast-track ordningens beløbsspor

Antal fuldtidsbeskæftigede på beløbsordningen og fast-track ordningen (alle spor)



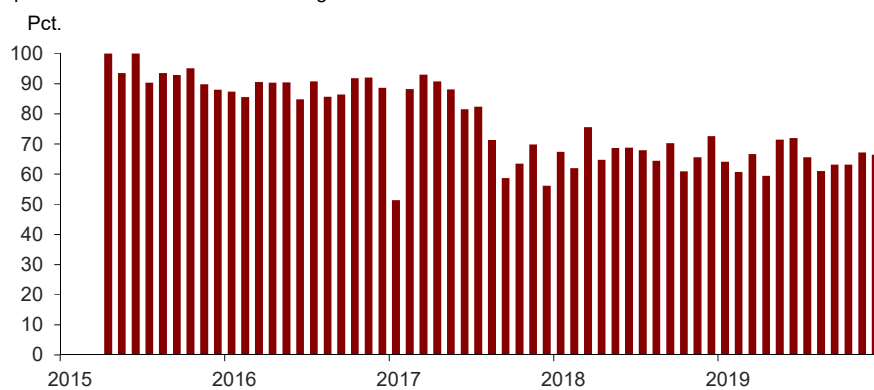
Kilde: Månedssdata fra jobindsats.dk.



Data for antallet på fast-track ordningen indeholder imidlertid ikke bare personer på beløbssporet, men også personer på et forsker-, et uddannelses- og et korttidsspor. En særkørsel fra Danmarks Statistik kunne afsløre, hvor stor en andel af tilvækst til fast-track ordningen, der skyldes beløbssporet. Dette har de økonomiske konsulenter imidlertid ikke umiddelbart haft adgang til, men ønsker i den sammenhæng at pointere, at fordelingen af opholdstilladelser synes at indikere, at beløbssporets andel af fast-track ordningen aftager fra 2015 til 2020, jf. figur 6.

Figur 6: Tilladelser til beløbsspor udgør en faldende andel af fast-track

Andel af udstedte opholdstilladelser til fast-track ordningens beløbsspor i forhold til samtlige udstedte opholdstilladelser til fast-track ordningen



Kilde: Egne beregninger på baggrund af månedsdata fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI). Anm.: SIRI bemærker, at de statistiske oplysninger er behæftet med usikkerhed, da udlændingssystemerne er opbygget som journaliserings- og sagsstyringssystemer og ikke som egentlige statistiksystemer. Endvidere bemærkes, at der er tale om antal tilladelser og ikke personer. Det betyder, at den samme person kan indgå flere gange over tid i forbindelse med en ny opholdstilladelse.

Figur 6 indikerer, at det ikke er hele tilvæksten i fast-track ordningen (den grå linje i figur 5), der skal tilskrives beløbssporet, herunder at beløbssporet ikke – som forudsat af Dansk Industri – udgør 90 pct. af fast-track ordningen igennem hele perioden.

1.4. Delkonklusion: Nogen kommer der, men får vi en ketchup-effekt?

Ifølge Finansministeriet og Dansk Industris analyser vil en lavere beløbsgrænse lede til, at flere udlændinge vil komme til Danmark for at arbejde.

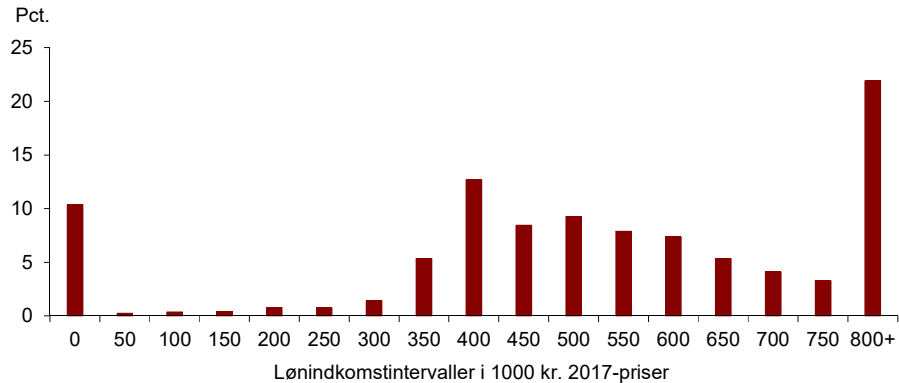
Det Økonomiske Råds formandskab er enige i dette. Formandskabet støtter sin analyse på, at der er en ophobning af personer omkring den nuværende beløbsgrænse (dvs. i intervallet fra 400.000 til 450.000 kr. i figur 7 nedenfor samt figur 2). Formandskabet mener, at ophobningen indikerer, at grænsen udgør en restriktion.¹⁷

¹⁷ Det Økonomiske Råds analyse er fra 2017. Analysen blev derfor foretaget på baggrund af tal fra 2015, hvor beløbsgrænsen var på 375.000 kr. Figur 2 og 7 illustrerer, at der også er en ophobning af personer ved den nye beløbsgrænse. Af figur 7 fremgår det, at en mindre andel personer er opført med en indkomst, der umiddelbart ser ud til at ligge lavere end beløbsgrænsen på årsniveau. Det kan bl.a. skyldes, at nogle fortsat har en gyldig tilladelse fra før ændringerne i



Figur 7: Ophobning omkring beløbsgrænsen på godt 400.000 kr. i 2017

Fordelelingen af helårspersoner på beløbsordningen samt fast-track ordningens beløbsspor i 2017



Kilde: Figur 1 i svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019. Indkomstbegrebet svarer ikke til indkomstbegrebet i beløbsordningen, idet arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger (bortset fra ATP) ikke inkluderes, mens personalegoder inkluderes, se i øvrigt bilag 1 for problematik vedr. feriepenge. Værdien på X-aksen angiver den nedre grænse for indkomstintervallet.

Det Økonomiske Råds formandskab fremfører også, at tiltaget vil åbne døren for nogle af de personer, der før kunne komme til Danmark via den såkaldte greencard-ordning, der blev ophævet i 2016, jf. faktaboks nedenfor. Dette viser også, at der vil komme flere udlændinge til Danmark, når beløbsgrænsen sænkes.

Faktaboks: Greencard-ordningen, beløbsgrænsen og FL20

Greencard-ordningen er ophævet med virkning fra juni 2016. Greencard-ordningen gav udlændinge, der kan samle et vist antal point, adgang til Danmark, hvis de opfyldte en række nærmere fastsatte krav. I 2015 var der 2.740 fuldtidsbeskæftigede på ordningen. Af disse havde ca. 30 pct. eller godt 800 en indkomst i intervallet mellem den nuværende beløbsgrænse og 100.000 kr. under denne¹⁸. Sænkes beløbsgrænsen med 100.000 kr., vil disse personer i fremtiden kunne benytte beløbsordningen i stedet for greencard-ordningen.

2016, hvor beløbsgrænsen blev hævet fra 375.000 kr. til 400.000 kr. (2016-priser). Det kan også skyldes, at personerne er blevet ledige eller er udrejst, men har undladt at meddele CPR-registret dette, jf. bilag 3. Finansudvalget kunne eventuelt undersøge dette forhold.

¹⁸ Se Figur 4: Lønniveauer for greencardhavere i bilag 18, L169, Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 2015-16. Beløbsgrænsen på 426.985 kr. i 2019-priser udgør 394.522 kr. i 2015-priser. Ligeledes svarer 326.985 kr. i 2019-priser til 302.125 kr. i 2015-priser. Det skal understreges, at en fuldtidsbeskæftiget ikke nødvendigvis svarer til én person, samt at det indkomstbegreb, der ligger til grund for bilag 18, L169, Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 2015-16 ikke svarer til det indkomstbegreb, der ligger til grund for beløbsgrænsen.



At der *vil* komme flere personer til Danmark, såfremt beløbsgrænsen sænkes, understøttes også af, at Finansministeriet i et svar til Folketinget¹⁹ vurderer, at forøgelsen af beløbsgrænsen i 2016 har haft en negativ effekt på arbejdsudbuddet, jf. også bilag 1 for en beskrivelse af ændringen.

Omvendt kan der også peges på tiltag, der mindsker effekten af at udvide beløbsordningen. Med Finansloven for 2020 er den såkaldte positivliste blevet udvidet. Ifølge reglerne for positivlisten kan udlændinge, som har et jobtilbud inden for et bestemt beskæftigelsesområde, umiddelbart opnå opholds- og arbejdstilladelse. De krævede kvalifikationer er opført på positivlisten, som løbende revideres.

På denne baggrund vurderer de økonomiske konsulenter, at en reduktion af beløbsgrænsen vil lede til, at der vil komme ekstra personer til landet. Det understøtter konklusionen i sammenfatningen: At der alene er usikkerhed om størrelsen af den positive gevinst for den offentlige saldo, men ikke om der er en positiv gevinst. Lidt mere teknisk udtrykt: At det middelrette skøn for effekten på de offentlige finanser er større end nul, jf. også senere.

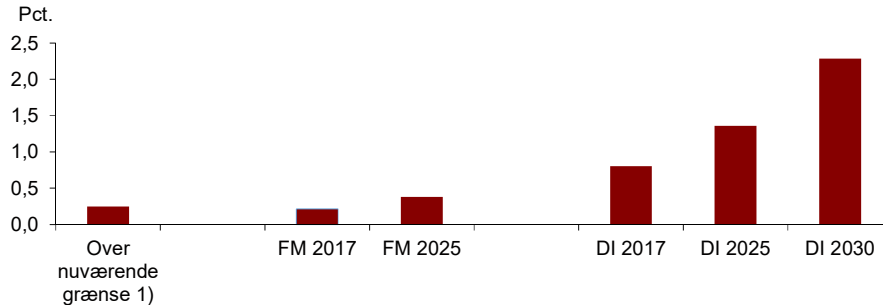
På den anden side har de økonomiske konsulenter ikke kunne pege på forhold, der kunne betinge en voldsom adfærdsændring omkring beløbsgrænsen. På den baggrund finder de økonomiske konsulenter, at Dansk Industris beskæftigelsesmæssige effekter er mindre velunderbyggede. Dansk Industris skøn indebærer, at mere end 2 ud af hundrede beskæftigede i indkomstintervallet vil være på beløbsordningen i 2030. Det er mere end 8 gange de 2,5 ud af tusinde, der var på ordningen i 2017 med en indkomst omkring beløbsgrænsen (dvs. mellem 400.000 og 450.000 kr.), jf. figur 8.

¹⁹ Finansudvalgets spørgsmål nr. 110 (Alm. del) af 6. december 2017. Finansministeriet vurderer dog, at der ikke eksisterer det nødvendige empiriske grundlag til at kunne opgøre størrelsesordenen.



Figur 8: DI forudsætter anden adfærd, end der i dag er, lige over beløbsgrænsen

Andel af beskæftigede, der forudsættes at være på beløbsordningen i det nye indkomstinterval i hhv. 2017, 2025 samt 2030 samt andel i 2017 lige over nuværende beløbsgrænse



Kilde: Egne beregninger på baggrund af tabel 3 i næværende analyse samt svar til Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019, herunder særligt figur 4. Andelen af beskæftigede er fremskrevet med udviklingen i beskæftigelsen fra 2017 til hhv. 2025 og 2030 i regeringens oktober fremskrivning. Note: 1) I intervallet 400.000-450.000 kr, idet beløbsgrænsen udgjorde 408.000 kr. i 2017. I illustrationen ses bort fra, at DI regner i fuldtidsbeskæftigede fra jobindeks, mens Finansministeret regner i helårspersoner. Dette fordi DI beregningsmæssigt forudsætter, at én fuldtidsbeskæftiget tæller som én helårsperson.

Det skal afslutningsvis fremhæves, at det ikke kan udelukkes, at de to institutioners syn på antallet af ekstra personer, der vil komme til Danmark, kan have ændret sig som følge af COVID-19 pandemien. I relation til effekten på de offentlige finanser i 2030 vil det være den langvarige adfærdseffekt af COVID-19 pandemien, der her har betydning.



Afsnit 2: Det typiske nettobidrag til den offentlige saldo

Der er stor forskel på Finansministeriets og Dansk Industris vurdering af, hvor meget de ekstra personer på beløbsordningen gennemsnitligt vil bidrage med til den offentlige saldo. Hvor Dansk Industri forudsætter, at nettobidraget gennemsnitligt vil udgøre, hvad der svarer til 61 øre pr. bruttolønningsskrone, forudsætter Finansministeriet, at nettobidraget maksimalt kan udgøre 45 øre pr. krone, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 6: Forudsætninger vedr. det gennemsnitlige nettobidrag

	FM lavt skøn	FM højt skøn	DI
Gennemsnitligt nettobidrag fra den enkelte, kr. 2019-priser	86.000	168.000	229.000
Nettobidrag i forhold til gennemsnittet af indkomsten i intervallet	23%	45%	61%

Kilde: Egen beregning på baggrund af svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan", jf. også note til tabel 1. Anm: I tabellen er det gennemsnitlige nettobidrag sat i forhold til gennemsnitslønnen i det indkomstinterval, der inkluderes i beløbsordningen. Såfremt de ekstra personer fordeler sig jævnt, svarer dette indkomstniveau til den gennemsnitlige indkomst.

2.1. Forklaring af Finansministeriets og Dansk Industris beregning

Såvel Dansk Industri som Finansministeriets beregninger tager udgangspunkt i en analyse fra Finansministeriet – en analyse, der er udarbejdet med henblik på at opgøre *indvandreres* bidrag til de offentlige finanser i et givent år. I den seneste analyse, der er fra 2019, kortlægger Finansministeriet, hvorledes forskellige befolkningsgrupper i 2016 bidrog til de offentlige finanser i 2016.

Ifølge Finansministeriet bidrog de 5.100 personer, der var rekrutteret via beløbsordningen, og som havde bopæl i Danmark i 2016, med knap 1,3 mia. kr. til den offentlige saldo i 2016. I gennemsnit bidrog den enkelte således med godt 250.000 kr. Beløbet dækker over, at personen selv bidrog med gennemsnitligt 299.000 kr., mens den gennemsnitlige udgift til medbragte familiemedlemmer udgjorde 47.000 kr., jf. tabel 7.

Tabel 7: Nettobidrag for personer på beløbsordningen i 2016

2016-niveau	Nettobidrag i alt	Helårspersoner	Gen. nettobidrag pr. rekrutteret person, 1000 kr. ¹⁾
Rekrutteret via beløbsordningen	1.524	5.100	299
Familiemedlemmer	-242	5.000	-47
I alt	1.282	10,1	251

Kilde: Tabel 1.3. side 12 i "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2016", Finansministeriet 2019. Note: 1) Egne beregninger pr. 5.100 personer på beløbsordningen.



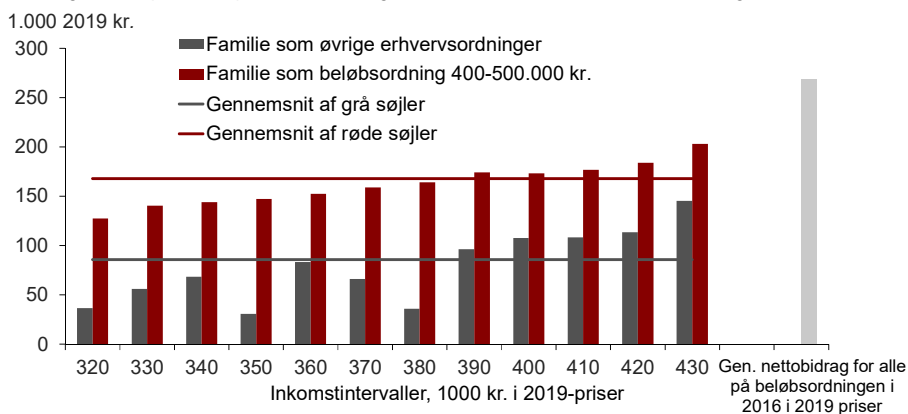
De økonomiske konsulenter kommenterer metoden i afsnit 2.2. Nedenfor følger først en beskrivelse af Finansministeriets og Dansk Industris beregning af det gennemsnitlige nettobidrag.

Finansministeriet understreger, at det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over gevinsten for det offentlige af at sænke beløbsgrænsen. Det skyldes ikke mindst, at personers nettobidrag til de offentlige finanser alene kan iagttages for personer med en indkomst over beløbsgrænsen.

I beregningen af nettobidraget tager Finansministeriet udgangspunkt i, at beløbsordningen²⁰ ikke er den eneste ordning, hvorefter tredjelandsborgere, altså borgere uden for EU/EØS/Schweiz, kan søge om arbejdstilladelse i Danmark²¹. Personer, der er kommet til landet på andre erhvervsordninger, kan have en lønindkomst under beløbsgrænsen. Ministeriet benytter lønfordelingen og nettobidraget til den offentlige saldo for denne gruppe i deres beregning. Finansministeriets beregning tager således udgangspunkt i det gennemsnitlige nettobidrag for personer på øvrige erhvervsordninger i det indkomstinterval, som beløbsordningen udvides med, dvs. mellem 327.000 og 427.000 kr. i 2019-priser, jf. figur 9.

Figur 9: Medbragt familie har stor betydning for gevinsten for det offentlige

Det gennemsnitlige nettobidrag til offentlig saldo givet familiemønsteret hos hhv. personer på øvrige ordninger samt personer på beløbsordningen med årsindkomst mellem 400.000 og 500.000 kr.



Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2016", Finansministeriet 2019. Reguleringsstallet er anvendt til opregning til 2019 priser.

En af de store ubekendte er, hvor mange udgifter den medbragte familie vil give anledning til. Børn og partnere til personer på beløbsordningen har i gennemsnit et mindre negativt nettobidrag end familier til personer på øvrige

²⁰ I det følgende vil beløbsordningen både referere til beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor.

²¹ Se bilag 2 for en beskrivelse af de forskellige ordninger.

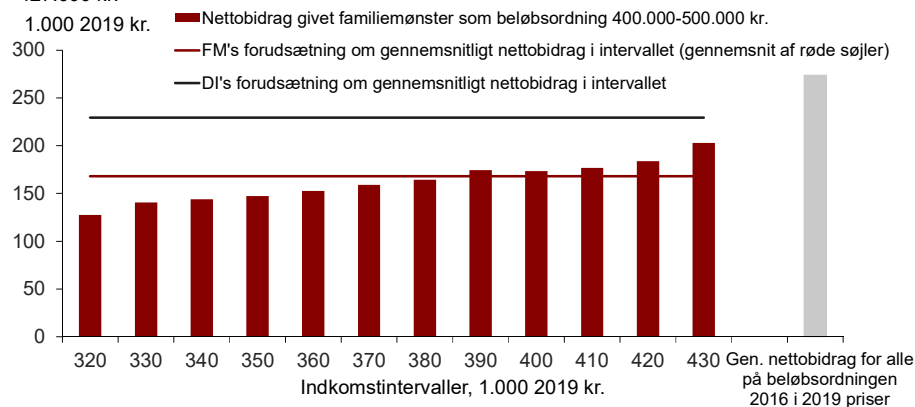


erhvervsordninger. Derfor angiver Finansministeriet provenueffekten i et interval. Den nedre grænse er beregnet på baggrund af familiemønsteret for personer på øvrige erhvervsordninger (grå søjler) i det relevante interval. Det giver gennemsnitligt 86.000 kr. pr. familie. Den øvre grænse er beregnet på baggrund af familiemønsteret for personer på beløbsordningen med en indkomst mellem 400.000 og 500.000 kr. (røde søjler). Det giver et gennemsnitligt nettobidrag på 168.000 kr. pr. familie/person, der rekrutteres på beløbsordningen.

Dansk Industri fastlægger derimod det typiske nettobidrag fra personer i det nye indkomstinterval som en andel af det gennemsnitlige nettobidrag for alle personer på den nuværende ordning.²² I metodenotatet fra 2019 forudsætter Dansk Industri, at den enkelte typisk bidrager med godt 1/3 mere til det offentlige, end Finansministeriets maksimale skøn, jf. figur 10.

Figur 10: Uenighed om den enkeltes nettobidrag forklarer 1/3 del af forskel

FM's maksimale og DI's skøn for nettobidrag til offentlige saldo i indkomstinterval 327.000 til 427.000 kr.



Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (alm. del) af 22. aug. 2019, Økonomisk Analyse: Indvanderes nettobidrag til de offentlige finanser i 2016, FM, april 2019, samt "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan". Note: Gennemsnittet er beregnet på baggrund af kilderne. Reguleringstallet er anvendt til fremskrivning af priser.

2.2. Hårene i suppen – en perspektivering af Finansministeriets metode

Som allerede nævnt bygger såvel Dansk Industris som Finansministeriets beregning på en analyse fra Finansministeriet fra 2019. I denne analyse fordelel Finansministeriet samtlige offentlige udgifter og indtægter i 2016 – via forskellige fordelingsnøgler – på alle personer *med bopæl* i Danmark i 2016.²³

²² Det fremgår af "Gevinster ved beløbsordningen" maj 2019: "Finansministeriet har vurderet, at hver person på beløbsordningen i 2014 i gennemsnit bidrog med 238.000 kroner netto til de offentlige finanser (2014-priser), hvor det antages, at personer i det nye interval bidrager 25 pct. mindre til de offentlige finanser, end personer på beløbsordningen gør i dag".

²³ Dvs. med registreret CPR-bopæl. For en nærmere beskrivelse af Finansministeriets metode henvises til bilag 1 i "Økonomisk analyse: Indvanderes nettobidrag til de offentlige finanser i 2015", Finansministeriet 2018 samt bilag 4 i nærværende analyse.



Dermed anlægger ministeriet i højere grad et gennemsnitligt perspektiv fremfor et margintalt perspektiv, jf. faktaboks nedenfor.

Faktaboks Den marginale eller den gennemsnitlige nettoudgift?

Inden Finansministeriet i 2017 udkom med "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2014", anlagde Finansministeriet et mere margintalt perspektiv. Det fremgår af to svar til Folketinget fra hhv. 2013 og 2014. Her medregner ministeriet kun de (direkte) personhenførbare indtægter og udgifter i en analyse af virkningen af indvandringen fra Østeuropa²⁴. Dette mere margintale perspektiv er også anvendt i den cost-benefit-analyse, som DEA har lavet i samarbejde med Dansk Industri, af effekten på de offentlige finanser af højt uddannede indvandrere, jf. DEA (2016).

I modsætning til det margintale perspektiv, hvor alene direkte henførbare udgifter og indtægter medregnes, anlægger Finansministeriet med nettobidragsanalyserne fra 2017 og frem et lidt bredere perspektiv²⁵. Nettobidragsanalyserne medregner alle direkte afledte indtægter og udgifter af den ekstra aktivitet, der følger med befolkningstilvæksten. Det betyder, at der eksempelvis tages hensyn til, at virksomhedernes betaling af selskabsskatter og energifgifter stiger, når den økonomiske aktivitet stiger som følge af indvandringen af arbejdskraft.

Fra 2017 og frem tager Finansministeriet også hensyn til, at mange offentlige udgifter direkte påvirkes af – eller er politisk knyttet til – den økonomiske aktivitet. Det sidste gælder eksempelvis ulandsbistand, udgifter til forskning og udvikling samt bidraget til EU. Med dette bredere perspektiv kan det teoretisk set være vanskeligt at afgrænse, hvad det er for udgifter og indtægter, der skal medregnes: Vil der eksempelvis være behov for mere politi, og hvad med vedligeholdelse af vejene?

Finansministeriet løser dette grænsedragingsproblem ved at fordele samtlige offentlige indtægter og udgifter i et givent år på befolkningen. Således skal indvandrerer på lige fod med den øvrige befolkning bidrage til finansieringen af f.eks. vedligeholdelse af veje, forsvar og offentlige investeringer. På denne måde er Finansministeriets metode snarere udtryk for en gennemsnitlig betragtning end en marginal betragtning.²⁶

²⁴ Jf. også svar på svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 324 (Alm. del) af 3. maj 2017.

²⁵ Jf. Finansministeriet 2017, "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser", Finansministeriet 2018, "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015" og Finansministeriet april 2019, "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2016".

²⁶ Jf. også Det Økonomiske Råds rapport forår 2017 for en beskrivelse af de forskellige metoder.



Det skal her understreges, at det er et meget omfattende analytisk arbejde, der ligger bag Finansministeriets beregning. En sådan beregning vil imidlertid altid hvile på en række forudsætninger, der kan problematiseres.

Med Finansministeriets metode vil nettobidraget fra en given befolkningsgruppe som udgangspunkt være positivt i år, hvor der er overskud på den offentlige saldo, og negativt i år med underskud. Det vil ske, selvom overskuddet skyldes en række midlertidige forhold såsom en særlig gunstig udvikling på aktiemarkedet eller ekstraordinære udgifter til offentlige investeringer. Finansministeriet peger da også selv på dette.ⁱⁱ

Hertil kommer, at Finansministeriets forudsætning om, at alle indtægter og udgifter følger befolkningstallet, ikke i alle tilfælde er hensigtsmæssig.²⁷

Kan alle indtægter og udgifter i 2016 henføres til befolkningen i 2016?

Det er ikke alle offentlige indtægter og udgifter i 2016, der kan henføres til de personer, der boede i Danmark i 2016. Eksempelvis betalte det offentlige i 2016 i alt godt 10 mia. kr. – eller godt 1.700 kr. pr. indbygger i renteudgifter for gæld, der var stiftet før 2016.²⁸ På tilsvarende vis skyldes statens selskabs- og kulbrinteskate fra olie- og gasudvindinger i Nordsøen på i alt ca. 2,5 mia. kr. i 2016 heller ikke befolkningen i 2016, hvor indtægterne udgjorde godt 400 kr. pr. person. I Finansministeriets analyse henføres en del af disse udgifter og indtægter til personer på beløbsordningen, hvilket leder til, at ministeriet implicit forudsætter, at disse indtægter og udgifter øges, når der kommer flere til Danmark via beløbsordningen.

Det skal også fremhæves, at ikke alle, der betalte skat til Danmark i 2016, havde *bopæl* i Danmark i 2016. Ifølge Finansministeriet udgør grænsependlere eksempelvis i alt godt 20 pct. af den udenlandske arbejdskraft i Danmark²⁹ i 2018. Dermed er der ikke en entydig sammenhæng mellem den økonomiske aktivitet og befolkningsantallet forstået som personer med CPR-bopæl. Med Finansministeriets metode vil indtægterne fra pendlere, der er rekrutteret via beløbsordningen, blive fordelt ud på den øvrige befolkning, samtidig med at ministeriet ser bort fra deres bidrag i analyser af beløbsordningen, jf. tabel 4 samt bilag 3.

²⁷ Det er hvad Finansministeriet implicit forudsætter, når samtlige offentlige udgifter og indtægter i 2016 fordeles på alle personer *med bopæl* i Danmark i 2016.

²⁸ De økonomiske konsulenter ønsker i den forbindelse at pege på, at Finansministeriet selv fremhæver, at DREAM-gruppen tager udgangspunkt i den såkaldt primære saldo (dvs. saldoen uden renteudgifter) i deres analyser, jf. Finansministeriet (2017). Alternativt, såfremt renteudgifterne fordeles, så burde Finansministeriet også fordele samtlige kursgevinster (og tab), jf. <https://altandellige.dk/blog/poulschou/sammenhaengen-mellem-offentlig-saldo-gæld-739>

²⁹ Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 310 (Alm. del) af 21. januar 2018.



En række af fordelingsnøglerne kan også problematiseres

Når Finansministeriet skal fordele de offentlige indtægter og udgifter, trækker ministeriet så vidt muligt på Danmarks Statistiks registre. I Danmarks Statistiks registre findes den faktiske betaling af eksempelvis indkomstskatter og overførselsindkomster på personniveau.³⁰ For ca. halvdelen af de offentlige indtægter og godt 70 pct. af udgifterne eksisterer der imidlertid ikke en sådan direkte registrering³¹. Det gælder f.eks. for betalingen af moms og hele det såkaldt kollektive offentlige forbrug, der f.eks. dækker over retsvæsenet, forsvaret og den offentlige administration. For disse poster er det dermed nødvendigt at foretage en række antagelser, dvs. at opstille såkaldte fordelingsnøgler³².

Fordelingsnøgler vil næsten altid kunne problematiseres. Det betyder imidlertid ikke, at alle forudsætninger er lige hensigtsmæssige. Finansministeriets analyse af nettobidraget er udformet med henblik på at bedømme effekten af indvandring generelt. Nedenfor vil der blive argumenteret for, at der med fordel kan anvendes specifikke fordelingsnøgler, når det skal vurderes, hvor meget en person på beløbsordningen typisk bidrager med til den offentlige saldo.

Finansministeriet fordeler samtlige indirekte skatter og afgifter såsom moms og afgifter på cigaretter ud på befolkningen med den disponible indkomst – dvs. indkomsten efter skat og pensionsbidrag – som fordelingsnøgle. Dermed forudsætter ministeriet implicit, at forbrugsmønstret for personer på beløbsordningen ikke afviger – væsentligt – fra forbrugsmønstret for andre. Dvs. at alle anvender den samme andel af deres indkomst på forbrug i året, og at de køber de samme varer. Dermed vil betalingen af moms og afgifter til den danske statskasse pr. kroners disponible indkomst også være den samme.

I andre sammenhænge forudsætter centraladministrationen imidlertid, at udlændinge, der kun bor og arbejder kort tid i Danmark, anvender en større andel af deres disponible indkomst på forbrug i udlandet, og at udlændingene dermed betaler en mindre andel af deres disponible indkomst til den *danske* statskasse i moms og afgifter, end personer med dansk statsborgerskab gør.³³ Hvis Finansministeriets metode korrigeres, så der sikres konsistens, vil

³⁰ Finansministeriet trækker imidlertid ikke direkte på Danmarks Statistiks registre, men via den såkaldte lovmodel på en 33 pct. stikprøve.

³¹ Jf. tabel i bilag 4.

³² For en nærmere beskrivelse af Finansministeriets metode henvises til bilag 1 i "Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015", Finansministeriet 2018.

³³ Jf. svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 495 af 5. juli 2018.



det isoleret set lede til en reduktion af det typiske nettobidrag til det offentlige fra personer på beløbsordningen.³⁴

Til gengæld undervurderer Finansministeriet stigningen i selskabsskatten, såfremt den private sektors andel af økonomien vokser som følge af rekrutteringen af personer på beløbsordningen. Det sker, fordi Finansministeriet implicit forudsætter, at en ekstra person på beløbsordningen ansættes på en – for dansk økonomi som helhed – gennemsnitlig arbejdsplads. Derfor lader ministeriet betalingerne af selskabsskat pr. kroners løn være den samme for alle lønmodtagere³⁵. Det betyder, at ministeriet ser bort fra, at personer på beløbsordningen typisk ansættes i det private³⁶ og kun i forholdsvis ringe grad trækker på det offentlige forbrug og dermed den offentlige beskæftigelse, hvorfor den afledte stigning i den offentlige beskæftigelse som følge af indvandringen vil være forholdsvis lille.

Det er ikke muligt for de økonomiske konsulenter i Folketinget at bedømme den samlede effekt af disse forhold uden adgang til Finansministeriets model.

2.3. De økonomiske konsulents beregning

Det gennemsnitlige nettobidrag til den offentlige sektor fra den ekstra indvandring af personer på beløbsordningen er lig med de gennemsnitlige offentlige merindtægter minus de gennemsnitlige offentlige merudgifter som følge af hver indvandret person på beløbsordningen.

De økonomiske konsulenter har ikke umiddelbart mulighed for at opstille en model for merudgifterne og dermed heller ikke for nettobidraget. I bilag 5 opstiller de økonomiske konsulenter imidlertid en simpel model for de gennemsnitlige merindtægter, der følger med den ekstra økonomiske aktivitet fra de ekstra personer på beløbsordningen.

I modsætning til Finansministeriet, der tager udgangspunkt i den offentlige saldo i et givent år, tager de økonomiske konsulents model direkte udgangspunkt i den økonomiske aktivitet/produktion, som en ekstra person på

³⁴ I modsat retning trækker det forhold, at ministeriet også fordeler alle de indirekte skatter og afgifter, der betales af danske virksomheder i deres produktion, ud på hele befolkningen i forhold til disponibel indkomst – dvs. også på eksempelvis pensionister.

³⁵ Eksklusiv kulbrinte-selskabsskat fra aktiviteterne i Nordsøen.

³⁶ Jf. Finansministeriet 2018: "Analyse af beløbsordningen", er personer på beløbsordningen typisk ansat i det private erhvervsliv.



beløbsordningen vil lede til.³⁷ Modellen beregner, hvor stor en del af merproduktionen der vil tilfalde det offentlige i form af skatter eller afgifter givet den før-skat-løn, som personen på beløbsordningen opnår³⁸.

Såvel Finansministeriet som Dansk Industri forudsætter, at merindvandringen af udenlandsk arbejdskraft slår direkte ud i den indenlandske arbejdsstyrke og beskæftigelse og dermed også i den indenlandske produktion.

De økonomiske konsulenter model sigter mod at opføre det maksimale niveau for indtægterne. Derfor forudsætter modellen, at det alene vil være aktiviteten i den private sektor, der øges. Det betyder, at kapitalapparatet (såsom maskiner og bygninger) i de danske virksomheder også vil stige, når der kommer flere på beløbsordningen.³⁹ Når danske virksomheders investeringer i maskiner og bygninger stiger, vil statens indtægter fra selskabsskatten (på sigt) stige. Det skyldes, at selskabsskatten netop beskatter afkastet fra virksomhedernes maskiner og bygninger. Den ekstra produktion vil også give anledning til flere indtægter fra indirekte skatter fra danske virksomheder såsom eksempelvis energiafgifter og grundskyld, jf. bilag 5.

På baggrund af den model og de resultater, der er nærmere beskrevet i bilag 5, skønner de økonomiske konsulenter, at den øgede aktivitet i den private sektor – givet skattereglerne i 2016 – maksimalt vil give anledning til offentlige merindtægter svarende til ca. 60 pct. af bruttolønindkomsten. Indtægterne består ikke bare af personskatter men også af moms og afgifter fra de varer, som personerne på beløbsordningen køber for deres løn. Endvidere dækker merindtægterne som ovenfor forklaret over selskabsskat samt afgifter på de input, der anvendes i produktionen. De økonomiske konsulenter har beregnet, at alle disse indtægter samlet set maksimalt udgør, hvad der svarer til ca. 60 pct. af bruttoindkomsten eller ca. 60 øre pr. før-skat-lønkrone for personer med indkomst mellem 327.000 og 427.000 kr. (2019-priser), jf. figur 11.

³⁷ Det teoretiske set up for denne model svarer til en model for en lille åben økonomi med fuldkommen konkurrence på alle markeder samt en Cobb-Douglas produktionsfunktion.

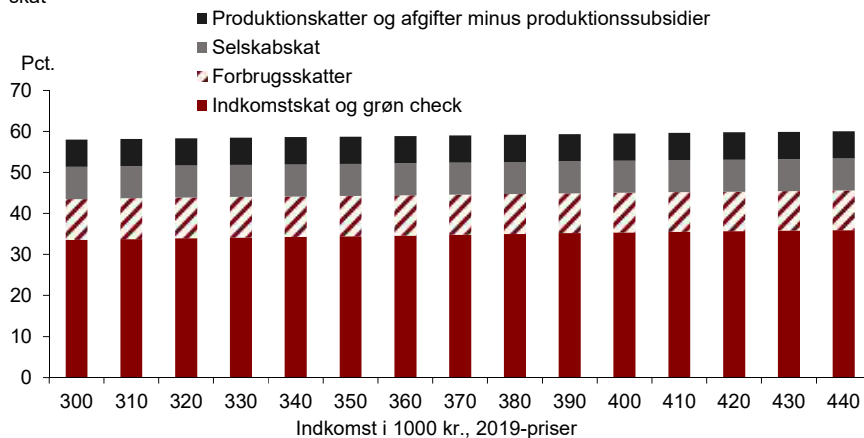
³⁸ Dvs. i lighed med DREAM-gruppen sigter de økonomiske konsulenter model mod at opføre de såkaldt strukturelle offentlige indtægter, jf. Finansministeriet (2017).

³⁹ Idet tiltaget ikke påvirker den indenlandske opsparing, må den ekstra kapital grundlæggende stamme fra udlandet. Det forudsættes, at der er tale om FDI-investeringer, hvorfor der alene betales selskabsskat og således eksempelvis ikke aktieindkomstskat af overskuddet.



Figur 11: Offentlige indtægter udgøres langt fra alene af indkomstskatter

Samlet betaling af skatter og afgifter fra den ekstra produktion opgjort som andel af lønnen før skat



Kilde: Egne beregninger. 2016-skatteregler i 2019-priser. Anm: Inkl. grøn check udregnet givet personen ikke har børn, ingen ejerbolig. Personen indbetaler ikke til en fradragsberettiget pensionsordning og bor i en gennemsnitskommune.

Hverken Dansk Industri eller Finansministeriet tager hensyn til, at indkomstskattereglerne og afgifterne ændrer sig fra 2016 og frem mod 2025. De økonomiske konsulenter har undersøgt betydningen af ændringen i indkomstskattereglerne i bilag 5 og viser, at det ikke har den store betydning.

Denne beregning er også behæftet med usikkerhed

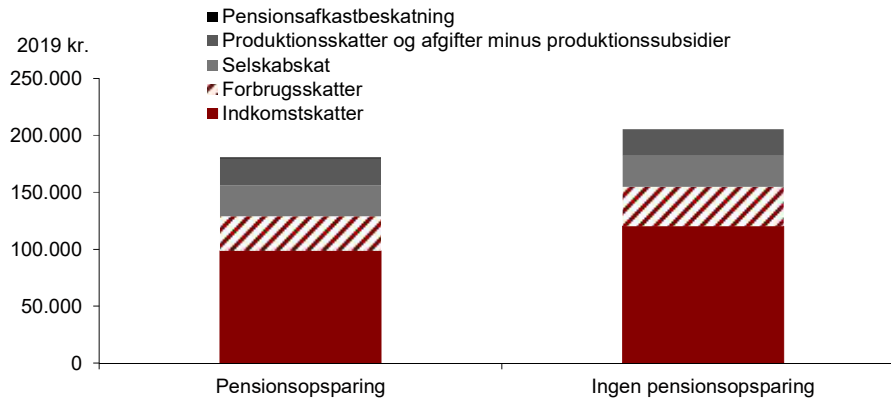
De økonomiske konsulenter beregninger er behæftet med usikkerhed. I bilag 5 er det blandt andet forklaret, hvorledes de offentlige skatteindtægter i året bliver mindre, såfremt personen på beløbsordningen indbetaler til en skattefradragsberettiget pensionsordning. Det skyldes dels, at pensionsindbetalinger alene beskattes med et såkaldt arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. i indbetalingsåret, og dels at pensionsopsparingen ikke bliver anvendt på privat forbrug af eksempelvis mad og tøj i Danmark, hvorfor indtægterne fra moms og afgifter også bliver mindre, når en udlænding sparer op til pension, jf. figur 12.⁴⁰

⁴⁰ Finansministeriet har oplyst de økonomiske konsulenter, at det indkomstbegreb, de anvender i deres analyse af nettobidraget, dvs. i figur 3 i svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019, er eksklusiv pension, på trods af at indbetalinger til arbejdsmarkeds-pensioner indgår i det indkomstbegreb, der ligger til grund for beløbsgrænsen. Er det korrekt, er der en risiko for, at Finansministeriet har udvalgt en forkert referencegruppe. Dvs. at ministeriet inkluderer personer med en bruttoindkomst over den nuværende beløbsgrænse. Det kan trække i retning af, at ministeriet overvurderer skatte- og afgiftsindtægterne pr. person.



Figur 12: Pensionsindbetalinger mindsker skatteindtægter i året

Samlet betaling af skatter og afgifter i året fra ekstra produktion ved en bruttoløn på 350.000 kr.



Kilde: Egne beregninger. 2025-skatteregler (inkl. grøn check) i 2019-priser. Anm: Person med mere end 15 år til pension, ingen børn eller ejerbolig og bor i en gennemsnitskommune. Note: 1) Personen indbetaler 15 pct. af bruttoindkomst til en fradragsberettiget pensionsordning. Pensionsformuen svarer til tre års indbetalinger.

Nogle af personerne på beløbsordningen vil blive beskattet af deres pensionsudbetalinger, selvom de er flyttet fra Danmark, når pensionen bliver udbetalt, jf. bilag 5. Sådanne indtægter medregnes hverken i figur 12 eller i Finansministeriets analyse, der som udgangspunkt alene opgør nettobidraget til de offentlige finanser i 2016 fra indvandrere i 2016. Der er således ikke tale om en egentlig analyse af den langsigtede effekt på de offentlige finanser.

En egentlig langsigtet vurdering af effekten på de offentlige finanser (en analyse af effekten for den finanspolitiske holdbarhed) ville imidlertid ikke bare medregne eventuelle fremtidige indtægter fra beskattningen af pensionsudbetalinger, men også fremtidige offentlige udgifter til de personer, der måtte opnå opholdstilladelse, og derfor tilbringer deres alderdom i Danmark.

2.4. DI's skøn medregner ikke udgifter

Med udgangspunkt i den her opstillede model vurderer de økonomiske konsulenter, at de gennemsnitlige offentlige indtægter, der følger med den ekstra økonomiske aktivitet fra en person på beløbsordningen i indkomstintervallet fra 327.000 til 427.000 kr. (2019-priser), maksimalt udgør ca. 60 pct. af bruttoindkomsten – indtægterne vil være mindre, såfremt personen indbetaler til en fradragsberettiget pensionsopsparing.

For at komme fra indtægterne til nettobidraget skal der tages højde for de afledte offentlige merudgifter til eksempelvis sundhed og vedligeholdelse af veje. Med andre ord skal merudgifterne fratrækkes merindtægterne, inden man har nettobidraget. Derfor må nettobidraget ifølge de økonomiske konsulents beregning være mindre end 60 pct.



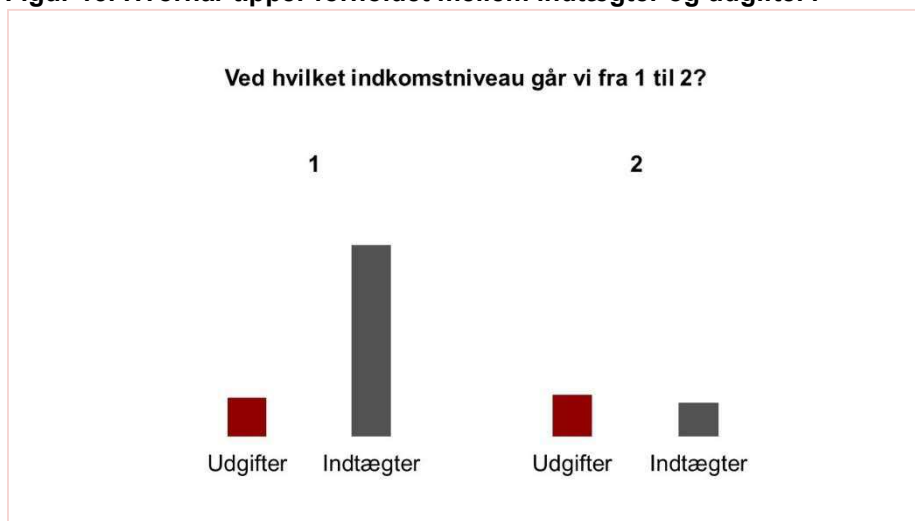
På den baggrund vurderer de økonomiske konsulenter, at Dansk Industris skøn for det gennemsnitlige nettobidrag på 61 pct. er for højt, såfremt det er hensigten, at nettobidraget skal beregnes under hensyn til afledte offentlige merudgifter till personen og dennes medbragte familie.ⁱⁱⁱ

Som allerede nævnt er de økonomiske konsulenter ikke umiddelbart i stand til på samme måde at bedømme Finansministeriets model. Det skyldes, at de økonomiske konsulenter ikke – umiddelbart – har mulighed for at opstille en model for de offentlige udgifter og dermed alene kan bedømme Finansministeriets model på baggrund af den model for indtægterne, som er opstillet i bilag 5. I afsnit 2.2. er der imidlertid både peget på forhold, der betyder, at Finansministeriets metode leder til overvurdering, og forhold, der leder til en undervurdering af det gennemsnitlige nettobidrag.

2.5. Hvornår tipper forholdet mellem indtægter og udgifter?

Højtlønnede indvandrere vil typisk bidrage mere til de offentlige finanser end lavtlønnede. Det skyldes, at skatte- og afgiftsbetalingen typisk stiger med indkomstniveauet, mens de offentlige udgifter ikke i samme grad afhænger af indkomstniveauet. Det betyder, at forholdet mellem indtægter og udgifter på et tidspunkt vil tippe, jf. figur 13.

Figur 13. Hvornår tipper forholdet mellem indtægter og udgifter?



Finansministeriet vurderede i 2018, at skiftet indtræder omkring et indkomstniveau på ca. 200.000 kr.⁴¹ I den seneste analyse fra Finansministeriet tipper forholdet for indkomster senere, dvs. for indkomst et sted under 160.000 kr., givet familiemønsteret for personer på beløbsordningen i indkomstintervallet

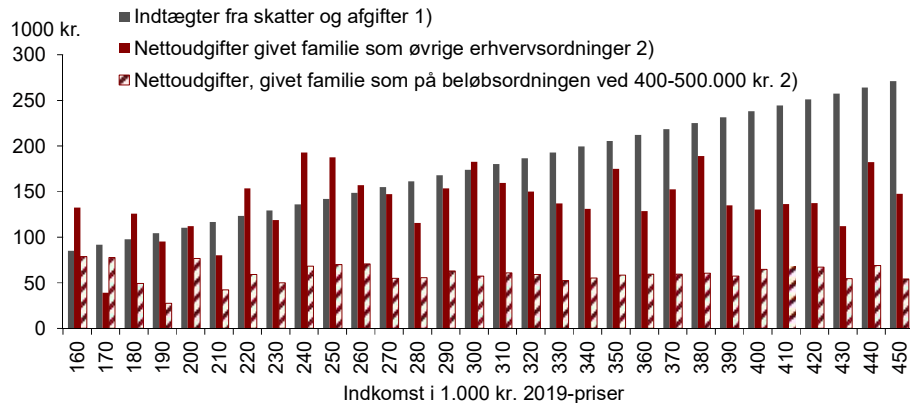
⁴¹ Jf. "Økonomisk analyse: Indvanderes nettobidrag til de offentlige finanser i 2015", Finansministeriet 2018.



400- 500.000 kr., jf. figur 14.⁴² Tages der i stedet udgangspunkt i en familiestruktur svarende til personer på øvrige erhvervsordninger, synes forholdet mellem indtægter og udgifter at tippe ved ca. 300.000 kr., jf. at de røde søjler og de grå søjler første gang svarer til hinanden ved et indkomstniveau på 300.000 kr. i figur 14.

Figur 14: Illustration af gennemsnitlige offentlige indtægter og udgifter pr. person

Opdeling af det gennemsnitlige nettobidrag i offentlige indtægter og offentlige udgifter



Kilde: 1) Egne beregninger af samlede skatter og afgifter givet 2016-skatteregler i 2019 priser, jf. bilag 5
2) Nettoudgifterne er udregnet residualt ud fra nettobidraget i svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt på baggrund af oplysninger fra Finansministeriet. Posten kan derfor indeholde indtægter fra beskatning af afkastet fra eventuel formue. Anm: Indtægter er beregnet givet, at personen ikke indbetaler til en fradragsberettiget pensionsordning.

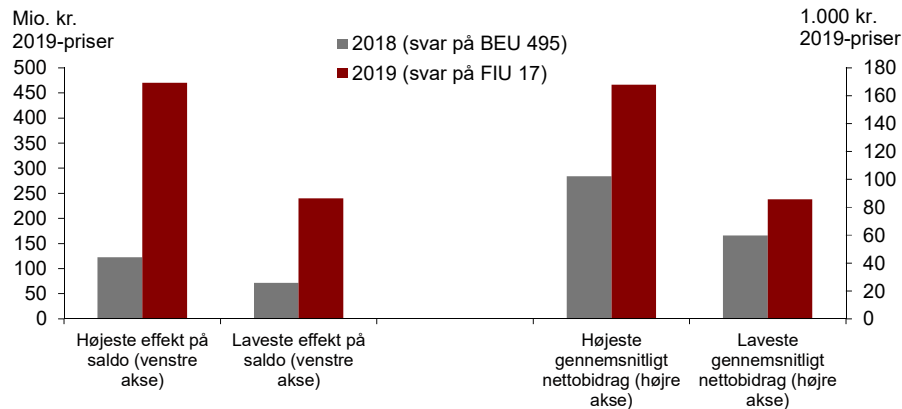
Afslutningsvis vil de økonomiske konsulenter pege på, at Finansministeriets metode betyder, at nettobidraget pr. person er relativt afhængig af, hvilket år der tages udgangspunkt i. I Finansministeriets seneste svar fra 2019 udregnes nettobidraget som allerede nævnt med udgangspunkt i 2016, mens nettobidraget i et svar til Folketinget fra 2018 tager udgangspunkt i 2015. Sammenligningen af de to svar viser, at skiftet i sig selv ledte til, at Finansministeriets skøn for det højeste gennemsnitlige nettobidrag steg fra godt 100.000 kr. til 168.000 kr. eller med 68 pct. jf. figur 15.

⁴² Finansministeriet har ikke oplyst det konkrete niveau for udgifterne i svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019. Derfor er figur 14 konstrueret på baggrund af de økonomiske konsulenteres modelberegning og Finansministeriets skøn for nettobidraget for de forskellige grupper.



Figur 15: Stor usikkerhed forbundet med Finansministeriets beregninger

Finansministeriets provenu skøn samt skøn for det gennemsnitlige nettobidrag pr. ekstra ved 100.000 kr. reduktion af beløbsgrænsen



Kilde: Egne beregninger på baggrund af svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019. Reguleringsstallet i personskatteloven er anvendt til omregning af 2018-priser til 2019 priser. Det laveste skøn afpejler familiemønster som på øvrige erhvervsordninger højeste skøn svarer til familiemønster som for personer på beløbsordningen med indkomst mellem 400.000 og 500.000 kr. årligt.

Udsvingene i det samlede skøn over effekten for den offentlige saldo er større. Den samlede gevinst for det offentlige stiger med mere end 300 pct. i de to svar fra hhv. 2018 til 2019. Det skyldes ikke bare stigningen i det gennemsnitlige nettobidrag, men at Finansministeriets vurdering af det ekstra antal personer, der vil komme til Danmark, også stiger. Finansministeriet gør da også opmærksom på, at deres beregninger er behæftet med stor usikkerhed, hvorfor Finansministeriet kalder dem for beregningseksempler.

De økonomiske konsulenter ønsker i den forbindelse at pege på, at beregningerne formentlig ville svinge mindre, såfremt Finansministeriets metode sigtede mod at opgøre det strukturelle provenu og således rensede beregningen for midlertidige forhold.

2.6. Delkonklusion

I analysen ovenfor er der argumenteret for, at Dansk Industris nettobidrag er for højt sat, såfremt nettobidraget også skal tage højde for afledte offentlige merudgifter.

Samtidig må Finansministeriets middelrette skøn for effekten af en nedsættelse af beløbsgrænsen være i hvert fald større end nul, så længe beløbsgrænsen ikke sættes længere ned end til 300.000 kr. ^{iv} Det følger af, at en reduktion af beløbsgrænsen vil lede til en stigning i antallet af personer, jf. afsnit 1.4, samt at det gennemsnitlige nettobidrag ifølge Finansministeriets beregninger er positivt i dette indkomstinterval.

De økonomiske konsulenter er overordnet set enige i principperne bag den metode, som Finansministeriet anvender, men har dog peget på en række metodemæssige korrektioner, som Finansministeriet kunne foretage.



Afsnit 3. Bredere samfundsøkonomiske effekter

Indvandringen af udenlandsk arbejdskraft kan påvirke andre lønmodtageres løn og beskæftigelse og dermed skattebasen og de offentlige indtægter. Sådanne effekter indgår ikke i Finansministeriets beregning.

Her indtager Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Dansk Industri forskellige synspunkter. Dansk Industri peger på, at ordningen ikke vil påvirke lønniveauet, idet det indgår som et krav i beløbsordningen, at aflønningen skal ske til sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår.⁴³ Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fremhæver derimod, at en reduktion af beløbsgrænsen betyder, at tusindvis af danske – særligt ufaglærte – arbejdere bliver udsat for konkurrence fra udlandet.⁴⁴

De økonomiske konsulenter vil her pege på, at en nedsættelse af beløbsgrænsen vil lede til et større udbud af arbejdskraft – flere vil udbyde deres arbejdskraft til et givent lønniveau – hvilket **alt andet lige** vil reducere lønstigningstakterne. Om ikke andet så vil dette gælde ved fremtidige lønforhandlinger. Det trækker isoleret set i retning af lavere beskæftigelse og lavere løn for dem, der allerede bor i Danmark.

Spørgsmålet er imidlertid, hvad der sker med efterspørgslen efter arbejdskraft. Finansministeriet og Dansk Industri forudsætter, at et øget arbejdsudbud – i hvert fald på sigt – vil lede til øget beskæftigelse, fordi virksomhedernes investeringer i maskiner og andet kapitalapparat vil følge med stigningen i arbejdsudbuddet.⁴⁵ Formandskabet for Det Økonomiske Råd forklarer i 2017, hvordan den umiddelbare virkning af stigningen i arbejdsstyrken vil være et lønpres for dem, der allerede er i landet, og dermed et større afkast fra kapital, hvilket vil få investeringerne til at stige. Derfor forventer formandskabet, at kapitalapparatet i form af maskiner og bygninger vil stige, indtil lønnen og produktionen pr. beskæftiget er tilbage til udgangsniveauet. Dermed vil en udvidelse af beløbsordningen betyde, at Danmark – på sigt – havner i en situation med uændret lønniveau, men med en samlet højere beskæftigelse.

Formandskabet for Det Økonomiske Råd peger i deres rapport fra foråret 2017 på, at en lavere beløbsgrænse måske ligefrem kan lede til, at efterspørgslen efter arbejdskraft på sigt stiger så meget, at lønniveauet øges som følge af tiltaget. Det skyldes, at Danmark er et lille land, som på mange områder er afhængig af andre lande i form af international handel, spredning af viden og udveksling af arbejdskraft. Formandskabet peger mere konkret på, at

⁴³ "Fem myter om udenlandsk arbejdskraft og beløbsordningen", www.DI.dk

⁴⁴ "Tusindvis af arbejdere kan blive udfordret med ny beløbsgrænse", AE

⁴⁵ Jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 435 (Alm. del) af 30. juni 2017.



et større udbud af arbejdskraft kan lede til stordriftsfordele, og at der f.eks. kan opnås et bedre match mellem virksomhederne og arbejdstager.

Formandskabet konkluderer overordnet, at resultaterne fra den internationale forskning tyder på, at udenlandsk arbejdskraft generelt set har en positiv indflydelse på lønniveauet, men at der kan være negative effekter på både løn og beskæftigelse for de grupper på arbejdsmarkedet, der er i tættest konkurrence med den indvandrede udenlandske arbejdskraft.

Hensigten med denne analyse er at vurdere effekten for de offentlige finanser. Her bliver det relevant, at Finansministeriets normale beregningsprincipper indebærer, at en ændring af timelønnen i den private sektor – som udgangspunkt – vil være omtrent neutral for de offentlige finanser.⁴⁶ Det skyldes, at en stigning i timelønnen ikke kun øger skatteindtægterne, men også de offentlige udgifter til indkomstoverførsler via den såkaldte (sats)regulering samt de offentlige ansattes lønkrav og lønninger.^y

Ligeledes, selvom en udvidelse af beløbsordningen måtte lede til et fald i beskæftigelsen for udvalgte grupper, betyder det ikke nødvendigvis, at beløbsordningen – samlet set – vil lede til flere ledige. Af Det Økonomiske Råds årsrapport fra 2017 fremgår det, at indvandring og genudvandring er konjunkturafhængig, dvs. at udlændingene udvander eller undlader at indvandre, når den økonomiske aktivitet daler. Med andre ord vil beløbsordningen lede til, at der ikke vil være lige så mange ledige i tilfælde af en lavkonjunktur, som der ellers ville være. Om dette også er tilfældet under den nuværende økonomiske tilbagegang som følge af COVID-19-pandemien, har de økonomiske konsulenter ikke tilstrækkeligt med data til at kunne bedømme.

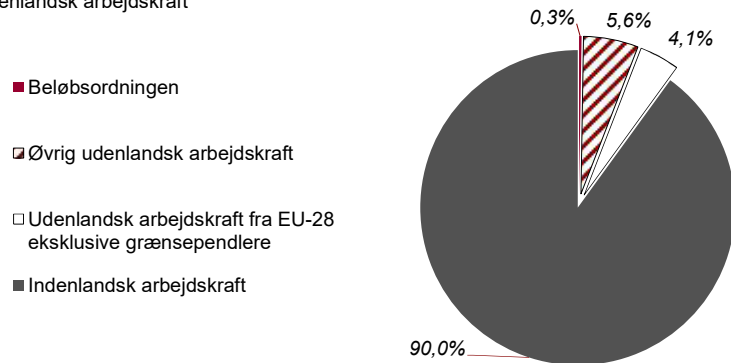
Beløbsordningens bredere samfundsøkonomiske betydning skal dog under alle omstændigheder vurderes på baggrund af ordningens forholdsvis lille udbredelse. Samlet set kommer størstedelen af den udenlandske arbejdskraft i Danmark fra EU/EØS. Ifølge Finansministeriet var der i 2018 knap 113.000 udenlandske arbejdstagere fra EU/EØS (fuldtidspersoner) i Danmark, mens godt 7.200 fuldtidsbeskæftigede var rekrutteret via beløbsordningen eller fast-track ordningens beløbsspor, jf. figur 16.

⁴⁶ Jf. "Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet", www.fm.dk



Figur 16: Beløbsordning udgjorde 0,3 pct. af fuldtidsbeskæftigede i 2018

Andel af fuldtidsbeskæftigede i 2018 på beløbsordningen eller fast-track-ordningens beløbsspor samt øvrig udenlandsk arbejdskraft



Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 310 af 21. januar 2018. Antallet af fuldtidsbeskæftigede på beløbsordningen er beregnet ud fra oplysninger fra jobindeks.dk samt en forudsætning om, at fast-track ordningens beløbsspor udgør 90 pct. af fast-track-ordningen. Anm: Jobindeks definition af en fuldtidsbeskæftiget afviger fra definitionen i FIU nr. 310.

Selv hvis Dansk Industri får ret i sin fremskrivning, vil en reduktion af grænsen på ca. 100.000 kr. alene føre til, at ca. 2 pct. af de beskæftigede i indkomstintervallet er rekrutteret via beløbsordningen, jf. figur 8.

3.1. Delkonklusion

De økonomiske konsulenter har ikke kunnet pege på andre bredere samfundsøkonomiske effekter, der helt oplagt burde integreres i analysen af, hvorledes en ændring af beløbsgrænsen påvirker den offentlige saldo. Således vurderer de økonomiske konsulenter i stil med Finansministeriet og Dansk Industri, at principperne i budgetmetoden overordnet set er hensigtsmæssige.

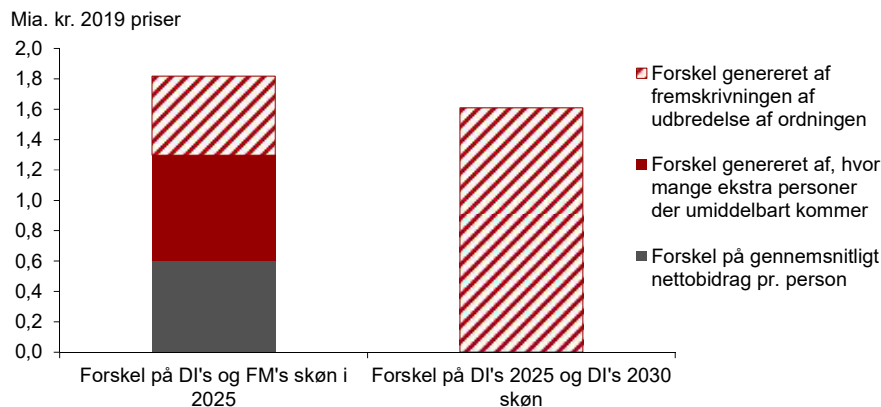


Afsnit 4. Konklusion

Hvor Dansk Industri skønner, at en reduktion af beløbsgrænsen med ca. 100.000 kr. vil give anledning til godt 2 mia. kr. i 2025 og 3,9 mia. kr. i 2030, angiver Finansministeriet i beregningseksemplet i svar på Finansudvalgsspørgsmål nr. 17, at nettoindtægten for det offentlige maksimalt vil udgøre knap 0,5 mia. kr. i 2025. Knap en tredjedel af forskellen på skønnet i 2025 kan forklares med, at de to institutioner er uenige om den fremtidige udbredelse af ordningen. Hvor Dansk Industri forventer, at ordningen i fremtiden bliver mere end dobbelt så populær, forventer Finansministeriet en meget mere afdæmpet vækst. Det er også fremskrivningen af udbredelsen af ordningen, der trækker forskellen på Dansk Industris skøn i 2025 og 2030, jf. figur 17.

Figur 17: Uenighed om fremskrivning trækker en tredjedel af forskel i 2025

Forskel på DI og Finansministeriets højeste skøn forklaret af hhv. forskel på vurderingen af antallet af ekstra personer og forskel på forudsætning om det gennemsnitlige nettobidrag pr. person



Kilde: Egne beregninger på baggrund af svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (alm. del) af 22. aug. 2019 samt "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene i DI's 2030-plan", november 2019, www.DI.dk, Anm: Se note til tabel 1, 3 og 5.

Selvom Finansministeriets analyser peger på, at en reduktion af beløbsgrænsen vil medføre en gevinst for de offentlige finanser, så behandler ministeriet tiltaget, som om det mest sandsynlige (det centrale skøn) er, at tiltaget slet ikke påvirker de offentlige finanser. Med undtagelse af forskerordningen har hverken den forrige eller den nuværende regering således ladet ændringer af internationale rekrutteringsordninger finansiere andre tiltag.⁴⁷

⁴⁷ Jf. svar på Finansudvalgsspørgsmål nr. 16 af 22. august 2019. Endvidere skal Finansministeriets svar på spørgsmål nr. 41 på L1, Finansudvalget 2019-20, der omhandler Venstres 17 erhvervsinitiativer, herunder effekten af en ændring af beløbsgrænsen, fremhæves: "Det bemærkes, at der alene er tale om et illustrativt regneeksempel. Praksis på området er, at der pga. betydelig usikkerhed samt manglende empirisk grundlag ikke indregnes hverken positive eller negative beskæftigelsesvirkninger af ændringer i internationale rekrutteringsordninger, med undtagelse af forskerordningen. Der blev således heller ikke medregnet hverken mindre- eller merindtægter, da man sidst forhøjede beløbsordningen".



Finansministeriet begrundet dette med den usikkerhed, der er forbundet med beregningen. De økonomiske konsulenter vil i den sammenhæng pointere, at alle Finansministeriets beregninger viser, at en reduktion af beløbsgrænsen med op til 100.000 kr. vil lede til en nettogevinst for det offentlige, og at usikkerheden således knytter sig til størrelsen af nettogevinsten. Udsvingene vil formentlig blive reduceret, såfremt Finansministeriet – som ministeriet normalt gør – sigter mod at beregne det strukturelle nettoprovenu og således renser beregningen for midlertidige forhold.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.



Bilag 1 Regelgrundlaget for beløbsordningen

Afsnittet beskriver regelgrundlaget for beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor samt betydningen af den nye ferielov fra september 2020

Tredjelandsborgere, altså borgere uden for EU/EØS/Schweiz, kan alene arbejde i Danmark med en gyldig arbejds- og opholdstilladelse. De kan blandt andet søge om arbejds- og opholdstilladelse efter beløbsordningen, hvis deres løn overstiger et vist beløb, som årligt reguleres. Tilladelsen gives som udgangspunkt for fire år. Derefter skal man ansøge om forlængelse.⁴⁸

Pr. 1. januar 2020 udgør minimumslønnen efter beløbsordningen 436.000 kr. I hovedteksten samt nedenfor benævnes minimumslønnen; *beløbsgrænsen*.

Kun grundløn, indbetalinger til arbejdsmarkedspension samt udbetalte feriepenge kan indgå ved opgørelsen af beløbet. Det betyder blandt andet, at fri bil, bolig mv. ikke kan indgå i opgørelsen. Frem til 1. juli 2017 kunne sådanne løndelev som udgangspunkt indgå, og de vil fortsat kunne indgå i sager om forlængelse af opholdstilladelse, hvor førstegangsansøgningen er indgivet før 2017.

Beløbet skal udbetales til en dansk bankkonto. Løn, der overstiger beløbsgrænsen, vil kunne udbetales på anden vis eller i et andet land og kan udgøres af øvrige løndelev.

Grænsen på 436.000 kr. i 2020 reguleres årligt. Den årlige regulering af beløbsgrænsen gælder alene for nye ansøgninger om opholds- og arbejdstilladelser. Ved forlængelse af en opholds- og arbejdstilladelse er det beløbsgrænsen på tidspunktet for den første ansøgning, der skal være opfyldt, hvis medarbejderen stadig har det samme job hos arbejdsgiveren. Der er derfor ikke noget krav om, at medarbejdere, der har opholds- og arbejdstilladelse under beløbsordningen, får en lønstigning som følge af den årlige regulering.

Arbejdstagere, der har søgt om opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af beløbsordningen senest den 9. juni 2016, kan derfor nøjes med en bruttoårløen på mindst 375.000 kr.

Såfremt en person på beløbsordningen mister jobbet, kan der ansøges om et såkaldt jobsøgningsophold på op til 6 måneder. Det skal i den forbindelse fremhæves, at personer, der har en opholdstilladelse efter beløbsordningen, hverken må modtage kontanthjælp, starthjælp eller andre ydelser efter lov om aktiv socialpolitik⁴⁹.

⁴⁸ Dette bilag bygger på "Analyse af beløbsordningen", Finansministeriet 2018 samt "Notat vedrørende beregning af lønkrav", Udlændinge og Integrationsministeriet d. 28 januar 2020.

⁴⁹ Jf. www.Siri.dk



Ændringer af ordningen fra 2007 til i dag

Beløbsordningen – som den kendes i sin nuværende form – blev introduceret med ændringer i udlændingeloven pr. 1. juli 2008, hvor den såkaldte "375.000 kr. regel" blev indført. Ordningen har været uændret fra 1. juli 2008 til 2016.

I 2016 blev beløbsgrænsen hævet til 400.000 kr. i 2016-priser, og reguleringen af beløbsgrænsen blev ændret. Dette skete med et flertal uden om den daværende VLAK-regering.

Beløbsordningen blev igen ændret i juni 2017. Ændringen indebar bl.a., at lønudbetaling op til beløbsgrænsen skal ske til en dansk bankkonto, og at kun grundløn, indbetalinger til arbejdsmarkedspension samt udbetalte feriepenge kan indgå ved opgørelsen af beløbet.

Endelig blev ordningen lempet en smule 1. juni 2019. Således er der alene krav om ansættelse 30 timer om ugen mod tidligere fuldtidsansættelse (37 timer). Lønnen skal dog fortsat leve op til indtægtskravet.

Der er i princippet to ordninger, hvorefter udlændinge kan søge om arbejds- og opholdstilladelse efter reglerne for beløbsordningen: selve beløbsordningen samt fast-track ordningens beløbsspor. Fast-track ordningen gør det lettere for certificerede virksomheder at hente udenlandsk arbejdskraft, idet virksomheden selv kan tage sig af ansøgningsprocessen i forbindelse med opholds- og arbejdstilladelse. Foruden beløbssporet indeholder fast-track ordningen også et forsker-, uddannelses- og et korttidsspor, der henvender sig til forskellige typer af medarbejdere.

Betydningen af den nye ferielov fra september 2020

Der har været en diskussion af, hvorledes ikke udbetalte feriepenge skal behandles, når beløbsordningen skal analyseres⁵⁰. I dette afsnit forklares, hvorledes den nye ferielov vil virke på samme måde som en reduktion af beløbsgrænsen, samt reducere den betydning ikke udbetalte feriepenge har på indkomstkrauet.

For en person, der indtræder på det danske arbejdsmarked 1. januar og afholder fem ugers ubetalt ferie i løbet af året, betyder de nuværende regler, at vedkommendes løn er ca. 9,6 pct. mindre det første år end den årsløn, der fremgår af vedkommendes ansættelseskontrakt⁵¹. Vælger personen i stedet at undlade at afholde – ubetalt – ferie, vil arbejdsgivernes lønudgift være større det første år end den løn, der fremgår af ansættelseskontrakten.

⁵⁰ Se f.eks. "Ufaglærte har intet at frygte ved ændring af beløbsordningen", jf. Dansk Industri, oktober 2018.

⁵¹ Her er set bort fra, at pensionsindbetalingerne ikke bliver reguleret ned, når der afholdes ferie. De 9,6 pct. fremkommer som $37 \cdot 5 / 1924$, idet den såkaldte bruttoårsnorm udgør 1924 timer.



I september 2020 træder der imidlertid en ny ferielov i kraft. I modsætning til de gamle feriepengeregler optjener lønmodtagere under de nye regler løbende 2,08 feriedage pr. måned. For en person, der indtræder på det danske arbejdsmarked 1. januar og afholder fem ugers ferie i året, betyder de nye regler, at det alene er 2,08 dage, der må afholdes for egen regning. Dermed vil vedkommendes løn det første år ikke afvige væsentligt fra den årsløn, der fremgår af vedkommendes ansættelseskontrakt, såfremt vedkommende holder ferie.

De nye ferieregler betyder således, at en person på samme ansættelsesretslige vilkår vil få mere udbetalt det første år, såfremt personen vælger at afholde ferie det første år. Dermed vil personen have nemmere ved at opfylde beløbsgrænsen.



Bilag 2 Udlændinges muligheder for arbejdstilladelse

Alle EU-borgere har i dag adgang til det danske arbejdsmarked. Det samme gælder imidlertid ikke for statsborgere fra andre lande uden for EU. Udlændinge fra tredjelande kan derimod få adgang til det danske arbejdsmarked via en række erhvervsordninger. Nedenfor beskrives disse ordninger kort. Gennemgangen er baseret på kapitel 4 i "Rapport fra Det Økonomiske Råds formandskab", Forår 2017 Det Økonomiske Råd samt borger.dk

Nordiske borgere: Statsborgere fra Sverige, Norge, Finland eller Island kan frit opholde sig i Danmark på ubestemt tid uden arbejds- og opholdstilladelse.

Borgere fra andre EU- og EØS-lande⁵²: Statsborgere fra andre EU/EØS-lande, som kommer til Danmark for at søge arbejde, har ret til at opholde sig i landet i op til seks måneder og herefter så længe, det kan dokumenteres, at de søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat. (En EU/EØS-borger, som opholder sig mere end tre måneder i Danmark, skal søge om et registreringsbevis og kan få udstedt et, hvis vedkommende er arbejdstager eller driver selvstændig virksomhed. Registreringsbeviset er gyldigt, så længe EU/EØS-borgere tjener en indkomst mindst svarende til starthjælp.) Efter fem års uafbrudt ophold i landet har EU/EØS-borgere ret til tidsubegrænset ophold og velfærdsydelse her i landet.

Borgere fra tredjelande (uden for Norden samt EU- og EØS-landene):

For udlændinge fra tredjelande, uden permanent opholdstilladelse, eller som er flygtninge eller familiesammenførte, er den generelle regel, at muligheden for opholds- og arbejdstilladelse først og fremmest afhænger af deres kvalifikationer. Opholds- og arbejdstilladelsen gives typisk for fire år ad gangen og med mulighed for at få den forlænget. Ved tidsbegrænset ansættelse gælder tilladelsen aldrig længere end ansættelsesperioden. Desuden skal de væsentlige løn- og ansættelsesforhold være sædvanlige efter danske forhold.

Særlige ordninger for at arbejde i Danmark

Der findes en række ordninger, som gør det lettere for højt kvalificerede udlændinge at opnå opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. For alle ordninger gælder, at udlændingen skal kunne fremvise en jobkontrakt eller et konkret jobtilbud med angivelse af løn- og ansættelsesvilkår.

Fire centrale ordninger er kort beskrevet nedenfor:

Positivlisten: Udlændinge, som har et jobtilbud indenfor et beskæftigelsesområde, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft, kan umiddelbart opnå opholds- og arbejdstilladelse. De krævede kvalifikationer er opført på Positivlisten, som løbende revideres.

⁵² EU-borgere dækker over de borgere, der er bosat i EU's medlemslande, mens EØS-borgere er betegnelsen for borgere fra Lichtenstein, Norge og Island. Statsborgere fra Schweiz er omfattet af de samme regler som EU/EØS-borgere.



Beløbsordningen: Udlændinge, som er tilbudt arbejde med høj løn, har særlig let adgang til det danske arbejdsmarked. Der stilles ikke særlige krav til uddannelse, erhvervsområde eller stillingens præcise karakter. Ordningen omfatter også personer, som har søgt om asyl. Kravet til den årlige løn er flere gange blevet ændret, og pr. 1. januar 2020 er kravet, at personen er tilbudt arbejde med en årlig løn på minimum 436.000 kr., jf. også bilag 1.

Greencard-ordningen (ophævet): Greencard-ordningen er ophævet med virkning fra juni 2016. Greencardordningen medførte, at udlændinge var fritaget fra krav om en særskilt arbejdstilladelse. En opholdstilladelse efter Greencard-ordningen blev givet efter individuel vurdering på baggrund af et pointsystem. For at kunne opnå opholdstilladelse efter Greencard-ordningen skulle ansøgeren have optjent et specifikt antal point. Pointene blev tildelt efter fem kriterier: uddannelse, sprogfærdigheder, arbejdserfaring, tilpasnings-evne og alder.

Forskere: Udenlandske forskere kan få opholds- og arbejdstilladelse, hvis de har et jobtilbud som forsker på et universitet eller i en virksomhed i Danmark.

Fritagelse for arbejdstilladelse: Montører, konsulenter og instruktører er fritaget for arbejdstilladelse i op til tre måneder. Det er et krav, at de er indrejst for at montere, installere, efterse eller reparere maskiner, edb-programmer eller lignende.

Udenlandsk arbejdskraft udstationeret i Danmark: Udlændinge beskæftiget i Danmark for udenlandske virksomheder (inklusive selvstændige uden ansatte) i op til tre måneder indgår ikke arbejdsstyrken, men opfattes som import af tjenesteydelser. Disse personer skal indberettes til Registret for Udenlandske Tjenesteydelser (RUT), og oplysningerne skal omfatte den tjenesteydelse, der leveres, og de medarbejdere, der er udstationeret. Disse lønmodtagere er også omfattet af dele af den lovgivning, der beskytter danske arbejdstager som f.eks. arbejdsmiljøloven og dele af funktionærloven.



Bilag 3 Kilder til opgørelse af antallet på beløbsordningen

Antallet af personer på beløbsordningen kan opgøres på mange forskellige måder. Finansministeriet sigter mod at opgøre, hvor mange personer der bor i Danmark, mens Dansk Industris analyser sigter mod at opgøre mængden af arbejdskraft, der rekrutteres via beløbsordningen. Dette bilag beskriver de forskellige definitioner, herunder hvorledes Finansministeriet ser bort fra pendlere, men inkluderer personer, der ikke har indkomst i året. Bilaget er teknisk og henvender sig primært til fagpersoner.

Der er forskel på det data, der danner udgangspunkt for hhv. Finansministeriets og Dansk Industris analyse. Hvor Finansministeriets analyse tager udgangspunkt i antallet af helårspersoner fra Danmarks Statistiks registre over på CPR-bopælsregistreringer, baserer Dansk Industris analyse sig på antallet af fuldtidsbeskæftigede fra jobindsats.dk. De to metoder beskrives og sammenlignes i dette bilag.

Dansk Industri baserer sig på jobindsats.dk

Dansk Industri baserer deres analyse på antallet af fuldtidsbeskæftigede fra jobindsats.dk. Jobindsats.dk tager udgangspunkt i personer, for hvem der er indberettet lønindkomst inden for året til SKATs eIndkomstregister. Alle personer, der er registreret med indkomst i Danmark i en del af (eller hele) året, vil således blive medtalt i Dansk Industris analyser. Herunder også pendlere, der ikke har bopæl i Danmark.

Jobindsats omregner de forskellige personer til antallet af fuldtidsbeskæftigede på baggrund af det af virksomhederne indberettede antal løn-/arbejdstimer. En fuldtidsbeskæftiget person svarer til en person, der har haft en 37-timers arbejdsuge hele året. Personer, der er beskæftiget i færre timer eller i kortere perioder, indgår alene proportionalt med antallet af timer, personen har arbejdet. Ligeledes kan en person godt tælle som mere end én fuldtidsbeskæftiget, såfremt personen har arbejdet mere end 37 timer. Det kan dog alene ske, såfremt personen har lønindberetninger fra flere forskellige virksomheder (CVR-numre) i samme periode.⁵³

Finansministeriets analyse baserer sig på bopæl

Finansministeriets analyser tager derimod udgangspunkt i CPR-bopælsregistreringer fra Danmarks Statistiks registre. Her vil personer, der eksempelvis alene havde bopæl i de sidste måneder af året være inkluderet i beregningen proportionelt med, hvor lang tid personen har haft CPR-bopæl i landet.

⁵³ Jf. <https://www.jobindsats.dk/jobindsats/Hjaelp/InfoOmMaalinger/Y25/Y25L01.aspx>



Danmarks Statistik har oplyst, at de ikke kan frasortere personer, der har glemt at framelde sig folkeregistret, da de flyttede fra landet⁵⁴. Således behøver en person ikke at have haft indkomst fra Danmark i den valgte periode for at indgå i Finansministeriets analyse.

Sammenligning - forskellen er ikke stor i 2017

Der er i princippet to ordninger, hvorefter udlændinge kan søge om arbejds- og opholdstilladelse efter reglerne for beløbsordningen: selve beløbsordningen samt fast-track ordningens beløbsspor, jf. også bilag 1. Hvor der ifølge Finansministeriet var 5.967 helårspersoner på beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor i 2017, var der ifølge Dansk Industri 6.242 fuldtidsbeskæftigede, jf. tabel 8.

Tabel 8: Forklaring af del af forskel på Finansministeriets og DI's skøn

2017, antal	FM	Rekonstruktion af DI's beregning ¹⁾
	Helårspersoner	Fuldtidsbeskæftigede
A. Beløbsordningen i alt (A.1+ A.2)	5.006	4.985
A.1. Pendlere		212
A.2. CPR-bopæl	5006	4773
B. Fast-track. beløbsspor i alt (B.1 + B.2)	961	1257
B.1 Pendlere		133,2
B.2. CPR-bopæl	961	1124
C. I alt (A+B)	5.967	6.242

Kilde: Figur 2 i svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt oplysninger fra jobindsats.dk. Note: 1) DI forudsætter, at 90 pct. af fast-track ordningen omfatter beløbssporet. Ifølge Dansk Industris notat "Dansk Industri 2030-plan: "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkeds-forslagene" var der i alt 6.237 fuldtidsbeskæftigede på ordningen i 2017. Forskellen på 5 til de 6.242 i tabel 8 skyldes muligvis opdatering af data.

Det er ikke underligt, at der er forskel på Finansministeriet og Dansk Industris opgørelse – de to organisationer tager jo udgangspunkt i to forskellige begreber. Der kan både peges på forhold, der trækker i retning af, at Dansk Industris antal bliver højere end Finansministeriets og omvendt, jf. boks 1.

Boks 1. Forskel på antallet på beløbsordningen i DI- og FM-analyse

Finansministeriet og Dansk Industri tager udgangspunkt i to forskellige definitioner, når de opgør antallet på beløbsordningen. Følgende forhold trækker i retning af, at antallet ifølge Dansk Industri bliver mindre end Finansministeriets:

- Finansministeriet medregner også personer, der ikke har optjent indkomst i året – og som måske er rejst ud af landet, men bare har glemt at framelde sig CPR-registret

⁵⁴ Jf. mail til de økonomiske konsulenter fra Danmarks Statistik.



- Personer på beløbsordningen kan være ledige i en del af året. Fra 2019 kan de også arbejde mindre end 37 timer, så længe de opfylder beløbsgrænsen.

Følgende forhold medfører, at antallet ifølge Dansk Industri bliver større end Finansministeriets:

- Finansministeriet ser bort fra pendlere/grænsegængere
- En person, der arbejder mere end 37 timer om ugen, tæller som mere end 1, hvis vedkommende har mere end en arbejdsplads.

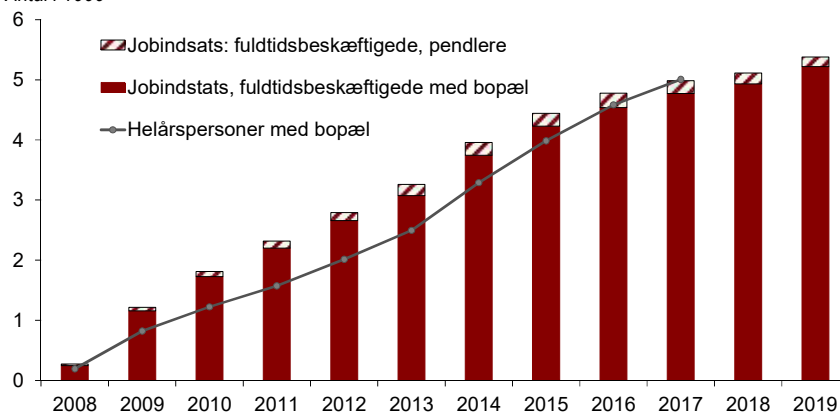
Det er måske snarere bemærkelsesværdigt, at forskellen på antallet i de to måder at opgøre antallet på ikke er større i 2017. Med henblik på at undersøge forskellen på data fokuseres nedenfor på alene på beløbsordningen, idet beløbssporet er en beregnet størrelse i Dansk Industris analyser.

Ifølge Danmarks Statistiks registrer var der 5.006 helårspersoner på beløbsordningen i 2017. Til sammenligning var der ifølge jobindeks 4.985 fuldtidsbeskæftigede, jf. figur 18.

Figur 18: Forskel på data-kilder har lille betydning for udgangspunktet i 2017

Antallet på beløbsordningen fra 2008 til 2017 opgjort som helårspersoner med bopælsregistreringer samt fuldtidsbeskæftigede med og uden bopæl

Antal i 1000



Kilde: Figur 2 i svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt jobindsats.dk.

I modsætning til efter 2016 har antallet af fuldtidsbeskæftigede i jobindsats før 2016 ligget væsentligt over det antal af helårspersoner, som Finansministeriet tager udgangspunkt i. Kun en mindre del af denne forskel (det skraverede areal i figur 20) kan forklares med, at Finansministeriet ikke medregner antallet af pendlere, når de tager udgangspunkt i bopælsregistreringer.

Forklaringen på den relativt store forskel mellem den røde søjle, der ser bort fra pendlere, og den grå kurve frem mod 2015 kan være, at relativt mange personer på beløbsordningen har haft flere end én arbejdsplads frem mod 2015. I 2012 udgør antallet af fuldtidsbeskæftigede med bopæl (rød søjle) således ca. 130 pct. af antallet af helårspersoner på beløbsordningen (grå



kurve). Det er ikke mindst bemærkelsesværdigt, idet ca. 10 pct. af antallet af helårspersoner ifølge Finansministeriet ikke har optjent indkomst i løbet af året og derfor ikke kan indgå i opgørelserne fra Jobindsats, se også nedenfor. De økonomiske konsulenter har kun kunnet finde et forhold, der kan begrunde dette: At en del personer på beløbsordningen har haft mere end et job.

Betydningen af at Finansministeriet ser bort fra pendlere

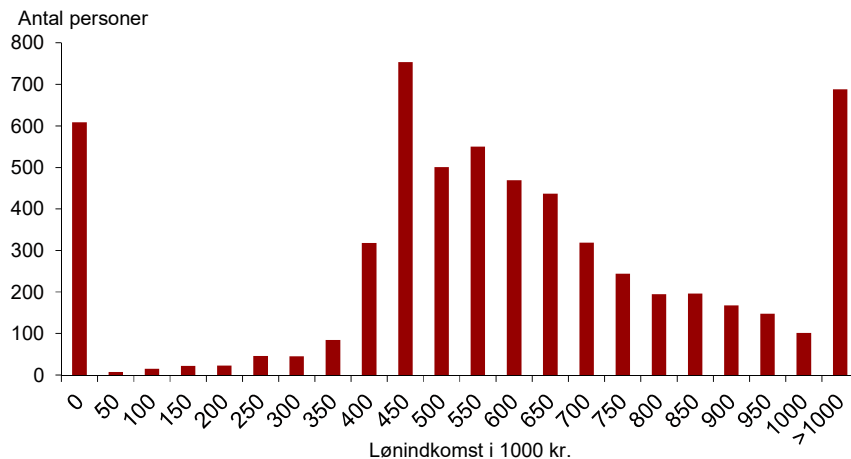
Finansministeriet ser på den ene side bort fra pendlere, men inkluderer på den anden side personer, der sandsynligvis er fraflyttet, men bare har glemt at framelde sig CPR-registret, jf. boks 1.

Selvom det ene forhold måske til dels opvejer det andet, når det kommer til at bedømme det absolutte antal på ordningerne, er det bestemt ikke uvæsentligt, når det kommer til at bedømme den samlede gevinst for det offentlige ved beløbsordningen.

I 2017 var der 10 pct. eller 600 helårspersoner, der ikke modtog løn, jf. figur 21. Hvis disse personer ikke befinder sig i Danmark, men Finansministeriet alligevel tilskriver personerne et træk på de offentlige udgifter, vil ministeriet undervurdere den gevinst, som den nuværende beløbsordning udgør for de offentlige finanser. De økonomiske konsulenter har ikke umiddelbart mulighed for at kvantificere betydningen af dette.

Figur 19: Finansministeriet medregner personer uden indkomst i året

Antal helårspersoner på beløbsordningen og fast-track ordningens beløbsspor i 2017



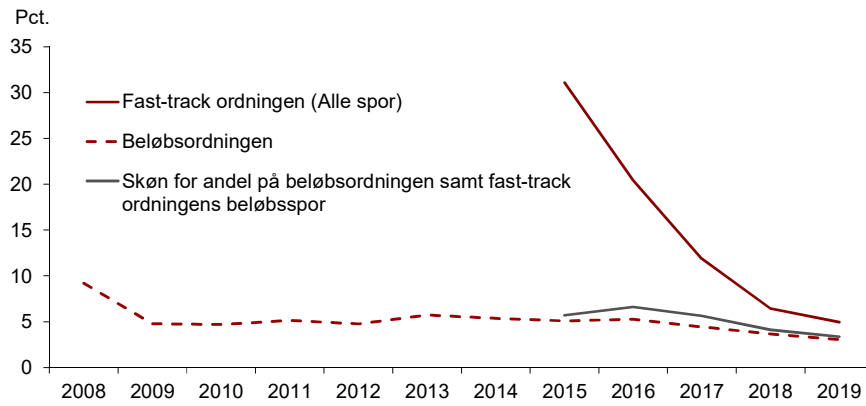
Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019.

Samtidig medfører Finansministeriets metode, at ministeriet ikke medregner gevinsten fra pendlere på ordningen. På baggrund af oplysninger fra jobindsats.dk vurderer de økonomiske konsulenter, at pendlere udgør mellem 3 og 5 pct. af den arbejdskraft, der har bopæl i Danmark, som følge af ordningen, jf. figur 20.



Figur 20: Pendlere udgør mellem 3 og 5 pct. af personer med bopæl

Andel fuldtidsbeskæftigede pendlere på beløbsordningen samt fast-track ordningens beløbsspor fra 2009 til 2019



Kilde: Egne beregninger på baggrund af jobindsats.dk. Den grå kurve er dannet ved at anvende oplysningerne om helårspersoner på de to ordninger fra svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 som fordelingsnøgle. For 2018 og 2019 anvendes fordelingsnøgle fra 2017.



Bilag 4. Overordnede principper bag Finansministeriets metode

Bilaget indeholder en beskrivelse af de overordnede principper, som Finansministeriets anvender, når ministeriet fordeler samtlige offentlige udgifter og indtægter i et givent år på alle personer med bopæl i Danmark i året⁵⁵. Fremstillingen er i høj grad alene en gengivelse af bilag 1 i "Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015", Finansministeriet 2018, idet metoden perspektiveres og forklares yderligere i hovedteksten.

Ved beregningen af nettobidraget til de offentlige finanser for forskellige befolkningsgrupper, fordeler Finansministeriet alle de offentlige indtægter og udgifter på personer i befolkningen i året.

For en række indtægter og udgifter foreligger denne individualisering umiddelbart i Danmarks Statistiks registre. Det er fx tilfældet for indkomstskatter, ejendomsskatter samt udgifter til overførselsindkomster. For øvrige indtægter og udgifter er individualiseringen så vidt muligt foretaget på baggrund af registeroplysninger om enhedsudgifter og aktivitetsmål fra personregistre (fx udgifter til uddannelse, sundhed og børnepasning) eller ved lovmodelberegninger ud fra gældende regler (fx vægtafgift og registreringsafgift).

For en række indtægts- og udgiftsområder foreligger der ikke registeroplysninger, der direkte afspejler den enkeltes træk på eller bidrag til de offentlige finanser. I disse tilfælde anvendes forskellige fordelingsnøgler til individualiseringen, jf. boks nedenfor og tabel 9.

På indtægtssiden er ca. 53 pct. af de samlede offentlige indtægter individualiseret direkte fra registeroplysninger. Det drejer sig primært om personlige indkomstskatter, jf. tabel 9. Derudover er knap 38 pct. af de offentlige indtægter fordelt på enkeltindivider ved anvendelse af fordelingsnøgler (fx disponibel indkomst, lønindkomst eller pensionsformue), fordi der ikke umiddelbart foreligger oplysninger om den enkeltes bidrag. Det drejer sig fx om indtægterne fra moms, selskabsskat og PAL-skat.

⁵⁵ Dvs. med registreret CPR-bopæl. For en nærmere beskrivelse af Finansministeriets metode henvises til bilag 1 i "Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015", Finansministeriet 2018.



Tabel 9: FM's metode til fordeling af offentlige indtægter og udgifter på personer

	Direkte fra registre	Aktivitetsmål fra registre samt modelberegninger	Fordelingsnøgler (fx indkomst)	Fordelt ligeligt på hele befolkningen (eller voksne)
Indtægter	53 pct.	2 pct.	38 pct.	7 pct.
Udgifter	30 pct.	32 pct.	5 pct.	33 pct.

Kilde: Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015", Finansministeriet 2018

På udgiftssiden er det omkring 30 pct. af de samlede offentlige udgifter, der umiddelbart er individualiseret direkte fra registeroplysninger. Disse udgiftsposter består primært af udgifter til indkomstoverførsler, herunder fx folkepension, førtidspension og dagpenge. Lidt over en tredjedel af de offentlige udgifter er fordelt ved anvendelse registerbaserede aktivitetsmål og lovmodelberegninger. De omfatter fx udgifter til en række offentlige serviceydelser, hvor der i registrene er oplysninger om, hvilke individer der modtager offentlige serviceydelser (fx sundhed, pleje og uddannelse).

Faktaboks

De enkelte poster på den offentlige saldo er individualiseret på baggrund af følgende principper:

1. Poster, der i forvejen er individualiseret, hvorved posten direkte kan henføres til de pågældende personer (fx de fleste personskatter og indkomsterstattende overførsler, jf. tabel 9).
2. Poster, der er beregnet ud fra gældende regler og satser på baggrund af personregistre.
3. Poster, der er fordelt på baggrund af enhedspriser og aktivitetsmål fra personregistre.
4. Poster, der er fordelt på baggrund af fordelingsnøgler:
 - 4a. Poster, der er fordelt ligeligt ud på befolkningen på baggrund af den andel af året, som personen har boet i landet.
 - 4b. Poster, der er fordelt ligeligt ud på den voksne del af befolkningen på baggrund af den andel af året, som personen har boet i landet.
 - 4c. Poster, der er fordelt proportionalt med disponibel indkomst.
 - 4d. Poster, der er fordelt proportionalt med lønindkomst.
 - 4e. Poster, der er fordelt proportionalt med pensionsformue.

For en række indtægts- og udgiftsposter er det ikke entydigt, hvorledes individualisering skal foretages. Dette gælder fx for indtægterne fra selskabs- og produktionsskatter og udgifter til kollektivt forbrug. Herudover er områder, hvor der ikke er tilstrækkeligt dækkende registeroplysninger. En fuldstændig individualisering af de offentlige finanser fordrer derfor anvendelse af en række antagelser og fordelingsnøgler. 4a-4e henviser til sådanne fordelingsnøgler.



Væsentlige poster, hvor der ikke forligger registeroplysninger, inkluderer indtægterne fra moms og produktions- og importskatter. Disse poster er individualiseret på baggrund af disponibel indkomst. Indtægterne fra selskabsskatter er fordelt ud på befolkningen på baggrund af den enkeltes lønindkomst.

Til individualisering af det offentlige forbrug er bl.a. anvendt opgørelser fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Kilde: Økonomisk analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015", Finansministeriet 2018



Bilag 5. Skatte- og afgiftsindtægter fra den ekstra aktivitet

I dette bilag dokumenteres den model, som de økonomiske konsulenter anvender til at skønne over merindtægterne fra den økonomiske aktivitet, der følger med indvandringen af personer på beløbsordningen. Det vises, at det offentlige merindtægter afhænger af, om personen på beløbsordningen indbetaler til en fradragsberettiget pensionsordning. Bilaget henvender sig primært til fagpersoner.

Indledningsvist skal det fremhæves, at modellen ikke er en model for det gennemsnitlige nettobidrag, men alene opgør de offentlige merindtægter med udgangspunkt i den stigning i den indenlandske økonomiske aktivitet, som følger med merindvandringen.

Det skal understreges, at denne model også bygger på en række beregningsantagelser. Hensigten med modellen er alene at foretage en grov vurdering af niveauet af det gennemsnitlige nettobidrag. Dvs. om det udgør 20, 40 eller 60 pct. af den indkomst, som de ekstra personer på beløbsordningen opnår.⁵⁶

Såvel Finansministeriet som Dansk Industri forudsætter, at merindvandringen af udenlandsk arbejdskraft slår direkte ud i den indenlandske beskæftigelse og dermed i produktionen.

De økonomiske konsulenter udregner værdien af den samlede produktion, givet at aktivitetsstigningen sker i den private sektor. Beregningen af værdien af den samlede merproduktion sker ud fra sammenhængene i nationalregnskabet. Det forudsættes, at forholdet mellem værdien af den produktion, som merindvandringen giver anledning til, og den lønsum, der udbetales til de ekstra personer på beløbsordningen, svarer til gennemsnittet i nationalregnskabet, idet der dog ses bort fra de brancher, der dækker over ejerboligerne og den offentlige sektor⁵⁷.

Modellen tager derefter udgangspunkt i de skatter og afgifter, der betales som følge af den stigning i aktiviteten i den private sektor, der følger med merindvandringen. Det udnyttes, at værdien af den samlede merproduktion pr. definition kan inddeles i fire komponenter: Aflønning af hhv. kapital og medarbejdere, betaling af indirekte ikke-varetilknyttede skatter samt betaling for øvrige input i produktionen, jf. tabel 7.

⁵⁶ Det teoretiske setup for denne model svarer til en lille åben økonomi med fuldkommenkonkurrence på alle markeder samt en Cobb-Douglas produktionsfunktion.

⁵⁷ Dvs. LB Boliger samt, O_Q Offentlig administration, undervisning og sundhed.



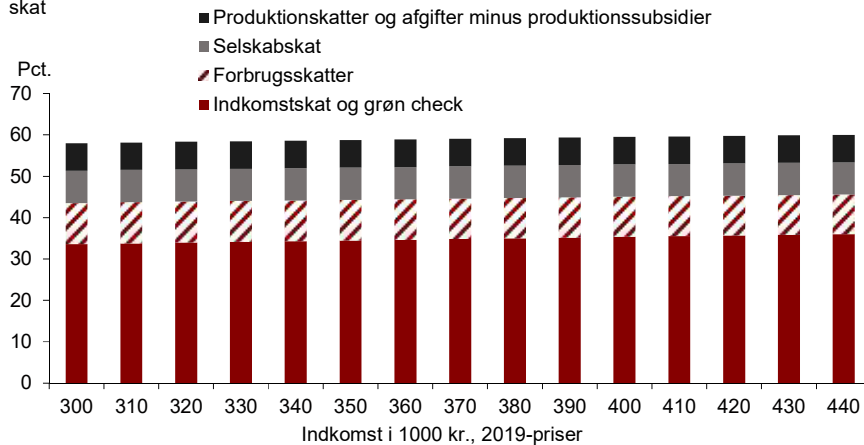
Tabel 7: Skatte- og afgiftsindtægter afledt af øget aktivitet

Værdien af merproduktionen fordelt på anvendelse	Skatteindtægter afledt af øget aktivitet i den private sektor
1. Anvendelse af øvrige input	Indirekte skatter og afgifter pålagt de input, som virksomhederne anvender i produktionen.
2. Indirekte ikke varetilknyttede skatter	Indirekte ikke varetilknyttede skatter, betalt af virksomhederne
3. Aflønning af medarbejdere	Direkte og indirekte beskatning af lønindkomst
4. Aflønning af kapitalapparatet (Brutto-restindkomst)	Direkte og indirekte beskatning af brutto-restindkomsten
Værdi af samlet merproduktion (1+2+3+4)	

Med udgangspunkt i den opstillede model skønner de økonomiske konsulenter, at de samlede skatte- og afgiftsindtægter fra økonomiske aktiviteter, der følger med en ekstra person på beløbsordningen, udgør ca. 60 pct. af bruttolønnen, jf. figur 21.

Figur 21: Offentlige indtægter udgøres langt fra alene af indkomstskatter

Samlet betaling af skatter og afgifter fra den ekstra produktion opgjort som andel af lønnen før skat



Kilde: Egne beregninger. 2016-skatteregler i 2019-priser. Anm: Inkl. grøn check udregnet givet personen ikke har børn, ingen ejerbolig. Personen indbetaler ikke til en fradragsberettiget pensionsordning og bor i en gennemsnitskommune. Svarer til figur 11 i hovedteksten.

De centrale beregningsforudsætninger dokumenteres nedenfor.

Indkomstskat og grøncheck

Den indkomst, som personer på beløbsordningen tjener i Danmark, vil blive beskattet i Danmark. Der findes særlig lempelige skatteregler for meget højt-lønnede udlændinge, jf. boks i afsnit 2.1 hovedteksten, men i det indkomstinterval som beløbsordningen udvides med – dvs. mellem 327.000 og 427.000 kr. i 2019 niveau – er der ikke forskel på beskatningen af danskere og de udlændinge, der kommer til landet.



Figuren bygger således på den samlede skattebetaling fra en person i 2016 – opgjort i 2019-priser. Den grønne check inkluderes og beregnes givet, at personen ikke har børn. Personen forudsættes at bo i en gennemsnitlig kommune. Eventuelt ejendomsværdiskatten indgår i tilbageløbet (uddybes nedenfor) og derfor ikke her. Det har relativ stor betydning for den samlede skattebetaling, om den skattepligtige indbetaler til en fradragsberettiget pensionsordning, jf. også nedenfor. Beregningerne bygger som udgangspunkt på en antagelse om, at der ikke indbetales til en fradragsberettiget pensionsordning. Dermed var den gennemsnitlige indkomstkattesats 33,6 og 35,4 pct. for personer med en bruttoindkomst på hhv. 300.000 kr. og 400.000 kr. (opgjort i 2019-priser) i 2016, jf. figuren ovenfor.

Indirekte skatter

Personer på beløbsordningen betaler ikke alene indkomstskat, men også moms og afgifter når den udbetalte løn anvendes på forbrug i Danmark. I beregningerne forudsætter de økonomiske konsulenter, at der betales 15 øre i afgifter og moms, hver gang der anvendes en krone på privat forbrug. Det svarer til den såkaldte tilbageløbsfaktor, som Skatteministeriet anvender ved personskattelettelse til udlændinge, der arbejder i Danmark i en periode af livet, jf. svar på spørgsmål til Skatteudvalget nr. 495 af 5. juli 2018. De indirekte forbrugsskatter skønnes dermed at udgøre knap 10 pct. af bruttolønnen.

Selskabsskat og indirekte skatter

Når Finansministeriet forudsætter, at merindvandringen øger beskæftigelsen, forudsætter ministeriet også implicit, at det indenlandske kapitalapparat forøges. Det vil – på sigt – lede til øgede indtægter fra selskabsskatten.

Med udgangspunkt i en forudsætning om, at knap 60 pct. af den samlede aflønning af arbejdskraft og kapital (bruttofaktorindkomsten) går til lønninger, kan den samlede indtægt, der går til aflønning af investorer og virksomheds-ejere, udregnes. Det er denne bruttoestindkomst, som danner udgangspunkt for selskabsskatten. En del af denne aflønning går til afskrivninger, der kan fradrages i skattegrundlaget, og det samme gælder den andel, der er lånefinansieret.

Af Skatteøkonomisk Redegørelse 2019 fremgår det, at det strukturelle niveau for selskabsskatten udgør 4,4-4,5 pct. af bruttoværditilvæksten i private selskaber. På baggrund af beregningsforudsætningerne A til B i tabellen nedenfor, kan selskabsskatten dermed udregnes som 7,8 pct. af lønnen.



Tabel 10: Beregningsforudsætninger

	Pct.
A. Aflønning af ansatte ifht. BFI ¹⁾	56,9
B. Selskabsskat som andel af BVT ³⁾	4,5
C. Selskabsskat	22,0
D. Indirekte ikke varetilknyttede skatter som andel af BFI ¹⁾	0,3
E. Indirekte varetilknyttede skatter netto som andel af bruttoværditilvæksten ¹⁾	3,5

Kilde: 1) Egne beregninger af gennemsnittet i nationalregnskabet fra 2014 til 2018. Brancherne LB Boliger samt, O_Q Offentlig administration, undervisning og sundhed inkluderes ikke i beregningen. 3) Skatteøkonomisk Redegørelse 2019.

Den øgede produktion vil også medføre flere indirekte skatter. Eksempelvis betales afgifter af den energi, der anvendes i produktionen, ligesom der betales vægtafgift, AER-bidrag (bidrag til Arbejdsgivernes Elevrefusion), lønsum og ejendomsskatter mv. På baggrund af oplysningerne fra nationalregnskabet i tabel 8 ovenfor skønnes de indirekte skatter, som virksomhederne betaler i produktionen, at udgøre 6,7 pct. af aflønningen af medarbejderne. Det skal her understreges, at de indirekte skatter i nationalregnskabet og dermed også i denne model er inklusive subsidier til eksempelvis løntilskud samt til eksempelvis landbruget fra EU – dvs. der er tale om et nettobeløb.⁵⁸

Skatte- og afgiftsreglerne ændres frem mod 2025

Hverken Dansk Industri eller Finansministeriet tager hensyn til, at personskattereglerne ændrer sig frem mod 2025. De økonomiske konsulenter vurderer imidlertid, at den gennemsnitlige personskat kun falder med maksimalt godt 0,2 procentpoint i indkomstintervallet 300.000 – 400.000 kr., hvorfor det ikke har den store betydning for beregningen, jf. figur 22.⁵⁹

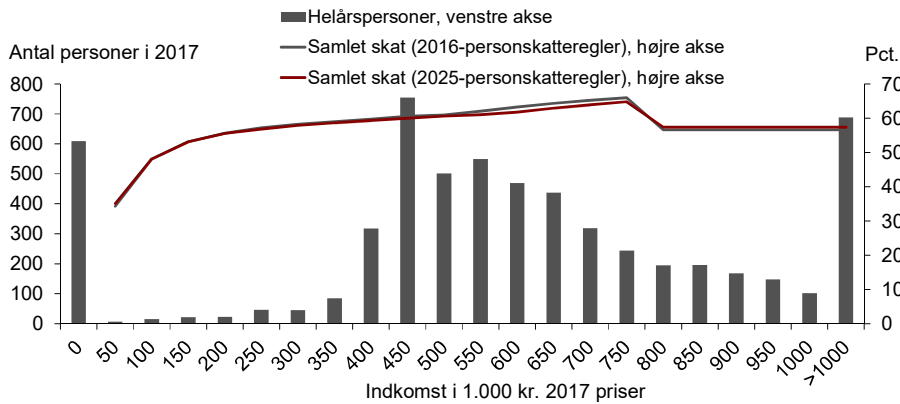
⁵⁸ Idet tilskuddet fra EU ikke direkte belaster den danske statskasse, er det sidste ikke helt hensigtsmæssigt. Såfremt modellen udbygges med de offentlige udgifter, der følger den indenlandske aktivitet, bør der korrigeres for dette.

⁵⁹ Over den nuværende beløbsgrænse er det særligt forøgelsen af topskattegrænsen, der trækker skattelettelsen for personer op til grænsen for bruttoskatteordningen. For personer på bruttoskatteordningen blev skatten skærpet i 2017, idet den effektive skat steg fra 31,9 pct. til 32,8 pct. Effekten af personskatteletterelser i denne model reduceres generelt af, at fremgangen i den disponible indkomst vil lede til en stigning i de indirekte afgifter.



Figur 22: Ændring af personskatteregler frem mod 2025 betyder ikke så meget

Samlet betaling af skatter og afgifter fra ekstra produktion opgjort som andel af lønnen før skat



Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019 samt egne beregninger.
Note: 2016- og 2025-skatteregler (inkl. grøn check) i 2017 priser. Anm: Person bor i en gennemsnitlig kommune uden børn eller ejerbolig og indbetaler ikke til en fradragsberettiget pensionsordning. Personskat og arbejdsmarkedsbidrag, indirekte skatter og afgifter samt selskabsskat.

De økonomiske konsulenter har ikke undersøgt, hvorledes ændringen af afgiftsreglerne frem mod 2025 vil påvirke resultatet. På baggrund af Finansministeriets seneste lange fremskrivning fra oktober 2019 vurderer de økonomiske konsulenter imidlertid, at der betales lidt færre indirekte skatter pr. kroners disponibel indkomst i 2025 sammenlignet med 2016. Det sker blandt andet som følge af de afgiftslempler, der var en del af Energiaftalen fra 2018. Det betyder, at nettobidraget i 2025 er marginalt mindre end det, som de to institutioner forudsætter.

Pensionsindbetalinger reducerer de offentlige indtægter på kort sigt

I beregningerne ovenfor er det forudsat, at udlændingen ikke indbetaler til en fradragsberettiget pensionsordning. I dette afsnit vises, at denne forudsætning ikke er ukontroversiel, men kan have en stor betydning for resultatet.

Indbetalinger til såkaldt skattefradragsberettigede pensionsordninger vil umiddelbart reducere skatte- og afgiftsindtægterne i det år, hvor lønnen udbetales. Senere når danske lønmodtagere går på pension, og opsparingen udbetales, beskattes opsparingen efter de almindelige personskatteregler, ligesom der betales moms og afgifter af beløbet i takt med, at pensionsopsparingen bliver anvendt til privat forbrug af eksempelvis mad og tøj. På denne måde er der – for personer med permanent bopæl i Danmark – i høj grad bare tale om, at pensionsindbetalingerne udskyder skatten til et senere tidspunkt.

For udlændinge, der kun er i Danmark en del af deres arbejdsliv, vil indbetalingerne imidlertid lede til et permanent tab af offentlige indtægter. Det skyldes for det første, at udlændingen ikke vil bo i Danmark, når pensionen udbetales, hvorfor den moms og de afgifter, der – på sigt – betales af den mad og det tøj, som købes for opsparingen, vil gå til en udenlandsk statskasse. Lige-



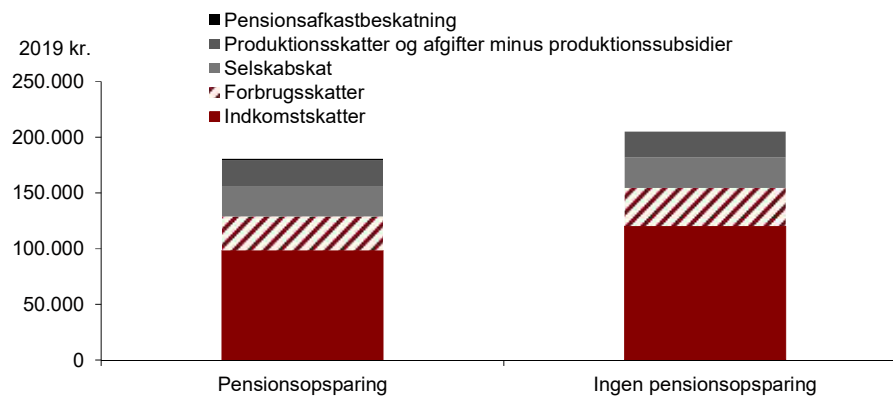
ledes er det heller ikke sikkert, at Danmark vil have ret til at beskatte pensionsudbetalingerne med almindelig indkomstskat. Det afhænger af den konkrete dobbeltbeskatningsoverenskomst⁶⁰, som Danmark har indgået med udlændingens hjemland.

Over halvdelen af personerne på beløbsordningen er i dag rekrutteret fra enten Indien, Kina og USA, jf. Analyse af beløbsordningen. I forhold til disse tre lande har Danmark beskatningsretten til pensionsudbetalinger til USA og Indien men ikke til udbetalinger til Kina⁶¹.

Ifølge den model, som er beskrevet i dette bilag, reduceres den samlede betaling af skatter og afgifter i året med ca. 7 procentpoint af bruttoindkomsten, såfremt 15 pct. af bruttolønnen går til en fradragsberettiget pensionsordning, jf. figur 23. Ved en årsindkomst på 350.000 kr. reduceres beløbet med knap 25.000 kr. i 2025 svarende til 7 pct. af bruttoindkomsten, jf. figur 23.

Figur 23: Pensionsindbetalinger mindsker skatteindtægter i året

Samlet betaling af skatter og afgifter i året fra ekstra produktion ved en bruttoløn på 350.000 kr.



Kilde: Egne beregninger. 2025-skatteregler (inkl. grøn check) i 2019-priser. Anm: Person med mere end 15 år til pension, ingen børn eller ejerbolig og bor i en gennemsnitskommune. Note: 1) Personen indbetaler 15 pct. af bruttoindkomst til en fradragsberettiget pensionsordning. Pensionsformuen svarer til tre års indbetalinger og forudsættes forrentet med 5 pct. Svarer til figur 12.

Når den samlede skatte- og afgiftsbetaling reduceres, skyldes det også, at der som en del af en skatteaftale fra 2018 blev indført et ekstra pensionsfradrag i 2025.

⁶⁰ En dobbeltbeskatningsaftale er en bilateral aftale mellem to lande, der fordeler beskatningsretten til forskellige former for indkomst.

⁶¹ Jf. www.skm.dk



Kilder:

Arbejderbevægelses Erhvervsråd, (maj 2019): "Tusindvis af arbejdere kan blive udfordret med ny beløbsgrænse", www.ae.dk

Dansk Industri, (maj 2019) "Gevinster ved beløbsordningen", www.di.dk

Dansk Industri, (november 2019): "Dansk Industri 2030-plan: "Metodenotat – beregningerne af arbejdsmarkedsforslagene", www.di.dk

Tænketanken DEA, (november 2016): "Er Højtuddannede Indvandrere en god Forretning for Danmark? – En Registreret Cost-benefit Analyse af Højtuddannede Indvandrere"

Det Økonomiske Råd (forår 2017): Kapitel 4 i "Rapport fra Det Økonomiske Råds formandskab", Forår 2017

Finansministeriet, (2012): "Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet", www.fm.dk

Finansministeriet, (april 2013): "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 109 (Alm. del – §7) af 29. november 2012, 2012-13"

Finansministeriet, (februar 2014): "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 69 (Alm. del) af 6. november 2013, 2013-14"

Finansministeriet, (april 2017): "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser"

Finansministeriet, (juni 2017): "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 324 (Alm. del) af 3. maj 2017, 2016-2017"

Finansministeriet, (august 2017): "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 435 (Alm. del) af 30. juni 2017, 2016-2017"

Finansministeriet, (februar 2018): "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015"

Finansministeriet, (oktober 2018): "Svar på beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 496 af 5. juli 2018, 2017-2018"

Finansministeriet (2018): "Analyse af beløbsordningen", <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L151D/bilag/7/2033460/index.htm>

Finansministeriet, (april 2019): "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2016"

Finansministeriet, (december 2019): "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 16 (Alm. del) af 22. august 2019, 2019-2020"

Finansministeriet, (december 2019): "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019, 2019-2020"

Kleven, H. J., Landais, E. M., Saez, E., & Schultz, E. S. (2014). Migration and wage effects of taxing top earners: evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics* 129, s. 333-378.



Produktivitetskommissionen, (2014): "Baggrundsrapport, Skat og produktivitet"

Skatteministeriet (januar 2020): "Skatteøkonomisk Redegørelse 2019"

Udlændinge- og Integrationsministeriet, (maj 2016): "Bilag 18, L169, Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget, 2015-16"

Udlændinge- og Integrationsministeriet, (maj 2016): Endeligt svar på Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalgets spørgsmål nr. 2, 2015-16 L 169

Udlændinge og Integrationsministeriet, (januar 2020): "Notat vedrørende beregning af lønkrav"

ⁱ Dansk Industris beregning forudsætter, at antallet af lønmodtagere i det indkomstinterval, som beløbsgrænsen nedsættes, udgør knap 90 pct. af antallet af lønmodtagere i indkomstintervallet over den nuværende beløbsgrænse. Tages i stedet udgangspunkt i lønmodtagere, der ifølge Arbejderbevægelsens Erhvervsliv er ansat fuldtid (fuldtidsbeskæftigelsesgrad på mere end 0,9 i given måned i 2017), bliver tallet mindre, jf. AE's analyse: "Tusindvis af arbejdere kan blive udfordret med ny beløbsgrænse". Således fremgår det implicit af analysen, at antallet i indkomstintervallet fra beløbsgrænsen til 350.000 kr. (svarende til en nedsættelse af grænsen med ca. 75.000 kr.) alene udgør 30 pct. af antallet over beløbsgrænsen. Selvom det alene er en nedsættelse af beløbsgrænsen med 75.000 kr. der undersøges i AE's analyse, er der langt op til 90 pct.

ⁱⁱ Finansministeriet har ikke foretaget en egentlig beregning af, hvorledes korrektionen for midlertidige forhold vil påvirke resultatet vedr. nettobidraget fra personer på beløbsordningen. Tabellen nedenfor indikerer imidlertid, at midlertidige forhold ikke har den store betydning for Finansministeriets seneste analyse af nettobidraget for indvandrere i 2016. Korrektionen ville derimod have ledt til en nedjustering af det gennemsnitlige nettobidrag fra vestlige indvandrere på 5.000 kr. i 2014 og en opjustering af bidraget i 2015 på 3.000 kr. Det svarer til mellem -17 og 12 pct. af deres gennemsnitlige nettobidrag i de to år.

Tabel. Betydningen af korrektionen for midlertidige forhold

Årets priser	2014	2015	2016
Vestlige indvandrere	-5.000	3.000	0
Ikke vestlige indvandrere	-1.000	6.000	1.000

Kilde: Finansministeriet 2017, "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser", Finansministeriet 2018, "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015" og Finansministeriet april 2019, "Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2016".

ⁱⁱⁱ Det skal her pointeres, at den model, som de økonomiske konsulenter her har opstillet, alene opgør de afledte indtægter fra den ekstra økonomiske aktivitet. Dermed ses der bort fra, at personer, der rekrutteres via beløbsordningen, kan have en formue, og at Danmark i de fleste tilfælde vil have retten til at beskatte afkastet fra denne formue. Ved en rente på 5 pct. og en skat på 27 pct. svarende til den laveste beskatning af aktieindkomst, skal formuen udgøre knap 2,6 mio. kr., før end beskatningen af afkastet svarer til 35.000 kr., hvilket *alene* svarer til nettoudgiften for det offentlige fra den medbragte familie for personer på beløbsordningen med indkomst mellem 400.000 og 500.000 kr., jf. svar på Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 496 af 5. juli 2018. Det fremgår ikke af svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 17 (Alm. del) af 22. august 2019, hvor stor denne udgift skønnes at være i 2016.



^{iv} Idet det gennemsnitlige nettobidrag kun i visse tilfælde bliver mindre end nul for indkomster på mindre end 300.000 kr. må det – ifølge Finansministeriets metode – være muligt at sætte grænsen længere ned end 300.000 kr. og stadig opnå en positiv effekt på den offentlige saldo.

^v På den anden side vil det – isoleret set – have en negativ effekt på den offentlige saldo, hvis reduktionen af beløbsgrænsen leder til, at indkomsten for nogle af personer, der allerede er på ordningen, reduceres. Dette kunne vise sig ved, at ophobningen af personer omkring beløbsgrænsen rykker ned omkring den nye beløbsgrænse. Effekten af denne adfærdseffekt på den offentlige saldo vil imidlertid også være begrænset, idet reduktionen af lønningerne må lede til et større overskud i danske virksomheder. Et sådant ekstraordinært overskud vil blive beskattet med selskabsskat og i mange tilfælde igen med eksempelvis aktieindkomstskat ved udbetalingen af udbytte til aktionærerne.

Således er den såkaldte tilbageløbsprocent ved en ekstraordinær udbetaling til danske virksomheder eksempelvis større end 40 pct. i forslag til lov om Ejendomsvurderingslov fra 2017. Det betyder, at Skatteministeriet forudsætter, at 40 øre af hver krone, der udbetales til danske virksomheder, som et ekstraordinært overskud, tilfalder statskassen i form af forøgede skatteindtægter.