



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

15. december 2021

Revideret svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 390 (Alm. del) af 2. juli 2021 stillet efter ønske fra Lars Boje Mathiesen

Spørgsmål

Vil ministeren oplyse virkningen på de offentlige finanser (umiddelbart, efter tilbageløb samt efter tilbageløb og adfærd) ved, at Nye Borgerliges forslag om, at retten til offentlig forsørgelse knyttes til det danske statsborgerskab gennemføres? Følgende bedes lagt til grund:

- Forslaget gælder alle offentlige overførselsindkomster, inkl. boligstøtte og børnefamilieydelse.
- Ved forslagens implementering får udlændinge 2 år til finde beskæftigelse eller blive selvforsørgende.
- Fremover forpligtes udlændinge til at tegne en obligatorisk forsikring mod arbejdsløshed. Indbetalinger skal dække de samlede forsørgelsesudgifter. Til gengæld kan forsikringen fradrages i den personlige indkomst.
- Udlændinge, som er ude af stand til at forsørge sig selv, eller hvis forsørgelse ikke påhviler en anden, mister opholdstilladelsen.

Ministerens besvarelse oplyser virkningen, fordelt efter anvendelse på hhv. 1) statsborgere fra tredjelande, 2) statsborgere fra EU/EØS og Schweiz, og 3) alle udlændinge uanset statsborgerskab.

Revideret svar

I det oprindelige svar på FIU spørgsmål nr. 390 (alm. del) af 2. juli 2021 er det oplyst, at i det hypotetiske scenarium, hvorefter alle udlændinge nægtes ret til offentlige ydelser, kunne der med betydelig usikkerhed forventes en stigning i den strukturelle beskæftigelse med omkring 2.800 personer blandt borgere med EU/EØS statsborgerskab og omkring 4.600 personer blandt borgere med statsborgerskab fra tredjelande. Det svarer til en afledt styrkelse af den offentlige saldo med 2,0 mia. kr. I den oprindelige opgørelse er personer, der ender med en negativ nettokompensationsgrad, når det ikke er muligt at modtage offentlige ydelser, ikke håndteret hensigtsmæssigt, hvilket har betydet, at de oplyste beskæftigelsesvirkninger er for lave. Finansministeriet beklager fejlen. Nedenfor følger et revideret svar, hvor fejlen er rettet.

Det skal indledningsvis bemærkes, at det følger af grundlovens § 75, stk. 2, at den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.

Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 485, anfører bl.a. følgende angående personkredsen omfattet af grundlovens § 75, stk. 2:

”Det må antages at følge af grundlovens § 75, stk. 2, at bestemmelsen ikke blot omfatter danske statsborgere, men også udlændinge, der opholder sig lovligt her i landet (modsat Ross 1980 s. 785). I U 2012.1761 H fastslog Højesteret, at en udlænding med opholdstilladelse som flygtning var omfattet af den personkreds, som er beskyttet af grundlovens § 75, stk. 2. Det er nærliggende, at også andre udlændinge, der opholder sig mere end rent midlertidigt her i landet, vil kunne være omfattet af bestemmelsen. Grundlovens § 75, stk. 2, er ikke til hinder for, at det bestemmes, at udlændinge skal udsendes af landet – herunder som følge af, at de ikke er i stand til at forsørge sig selv.”

I lyset af ordlyden af grundlovens § 75, stk. 2, og den nyere statsretlige litteratur er det Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen indebærer, at det påhviler staten at sikre et eksistensminimum for personer, der opholder sig mere end rent kortvarigt i Danmark, og hvis forsørgelse ikke påhviler andre. Det gælder også udlændinge uden lovligt ophold. Der henvises til udlændinge- og integrationsministerens besvarelse af 30. marts 2020 af spørgsmål nr. 5 ad beslutningsforslag nr. B 56.

Det bemærkes endvidere, at en ordning, hvorefter alle udlændinge nægtes ret til offentlige ydelser ikke vurderes at kunne gennemføres inden for rammerne af EU-retten og Danmarks internationale forpligtelser. Det samme gør sig gældende for en ordning, som går ud på, at alle udlændinge, som er ude af stand til at forsørge sig selv, eller hvis forsørgelse ikke påhviler en anden, mister opholdstilladelsen.

De følgende beregninger betragtes bl.a. af de nævnte grunde som rent hypotetiske.

Statsborgere fra EU/EØS-lande og Schweiz modtog i 2019 offentlige overførsler for 4,2 mia. kr. (2021-niveau) efter skat, når der ses bort fra overførsler til personer i folkepensionsalderen, mens statsborgere fra tredjelande¹ modtog offentlige overførsler for omkring 8,7 mia. kr. efter skat. I et hypotetisk regneeksempel, hvor offentlig forsørgelse gøres afhængig af dansk statsborgerskab, er den umiddelbare virkning på de offentlige finanser omkring 12,8 mia. kr., svarende til ca. 9,8 mia. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 1*.

¹ Tredjelande omfatter i dette svar alle lande uden for EU/EØS samt Schweiz.

Tabel 1

Opgørelse af de offentlige udgifter til overførsler til personer under folkepensionsalderen med ikke-dansk statsborgerskab, 2019 i 2021-niveau

	Udgifter efter indkomstskat	Efter tilbageløb
Statsborgerskab	Mia. kr.	Mia. kr.
EU/EØS og Schweiz	4,2	3,3
Tredjelande	8,7	6,7
<i>I alt for alle uden dansk statsborgerskab</i>	<i>13,0</i>	<i>10,0</i>
Dansk	-0,2	-0,1
<i>I alt</i>	<i>12,8</i>	<i>9,8</i>

Anm.: I beregningen indgår personer fra 15-årsalderen frem til folkepensionsalderen, som er i befolkningen ultimo 2019. Overførslerne er fremskrevet til 2021-niveau med udviklingen i satsreguleringsprocenten. Der er set bort fra udgifter til overførsler til personer i folkepensionsalderen. Herudover er grøn check i denne besvarelse ikke betragtet som en overførsel. Der er i beregningen antaget en tilbageløbsfaktor på 23 pct., jf. Finansministeriets dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren (26. april 2019). Pga. afrundning summer enkeltelementerne ikke nødvendigvis til de anførte totaler.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik, samt en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen.

Det kan bemærkes, at forslaget også berører danske statsborgere, som er gift med personer omfattet af forslaget. Det skyldes dels, at ægtepar, som eksempelvis er ramt af kontanthjælpsloftet, vil kunne opnå en større kontanthjælp (og boligstøtte), når ægtefællens kontanthjælp bortfalder. Dels vil de danske statsborgere kunne udnytte en større del af ægtefællens bundfradrag i indkomstbeskatningen, når ægtefællens overførselsindkomst bortfalder.

I spørgsmålet er det specificeret, at der indføres en obligatorisk forsikring mod ledighed, hvor forsikringsbidraget modsvares af de offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Det er på den baggrund lagt til grund, at forslaget gælder overførsler for udenlandske statsborgere i den erhvervsaktive alder, hvor perioder med ledighed kan opstå.

Der er i opgørelsen af det umiddelbare provenu ikke taget højde for, hvad det vil have af konsekvenser, hvis de udenlandske statsborgere, der ikke længere kan modtage offentlige overførsler, eventuelt udrejser af Danmark, herunder sammen med en ægtefælle med dansk statsborgerskab.

Der kan opgøres grove skøn på dele af adfærdsvirkningerne ved forslaget, men det vurderes på det foreliggende grundlag ikke muligt at opgøre fuldt dækkende skøn.

Ses der på den isolerede virkning af, at de pågældende personer mister deres overførselsindkomst, afspejler det en markant styrkelse af det økonomiske incitament til beskæftigelse gennem en stigning i det såkaldte forskelsbeløb og dermed en reduktion i kompensationsgraden. Baseret på Finansministeriets gængse regnemetoder for, hvordan arbejdsudbuddet påvirkes af ændringer i

nettokompensationsgraden, skønnes forslaget umiddelbart at øge den strukturelle beskæftigelse med omkring 5.700 personer blandt borgere med EU/EØS statsborgerskab og omkring 12.400 personer blandt borgere med statsborgerskab fra tredjelande. Det svarer til en afledt styrkelse af den offentlige saldo med 4,8 mia. kr.

Det skal dog i forhold til denne opgørelse bemærkes, at regnemetoderne principielt alene gælder for virkninger ved *marginale* ændringer. Gøres den samlede overførselsindkomst afhængig af statsborgerskab, er der imidlertid tale om en markant ændring af overførslerne for personer uden dansk statsborgerskab. Markante ændringer indebærer, at erfaringsgrundlaget, som beregningsforudsætningerne er baseret på, har mindre relevans end ved marginale ændringer, og at usikkerheden ved skønnene derfor er markant.

Det har ikke været muligt at inkludere den foreslåede obligatoriske forsikring mod arbejdsløshed i beregningerne. Det skyldes hovedsageligt, at udformningen af en sådan forsikringsordning forudsætter stillingtagen til, om forsikringsbidraget er ens for alle, og om ydelsen i tilfælde af ledighed også er ens for alle samt en stillingtagen til, hvor lang en periode der kan opnås forsørgelsesydelse i tilfælde af ledighed. Derudover er det ikke oplagt, om forsikringsbidraget tænkes at give anledning til et ligningsmæssigt fradrag med en fradragsværdi svarende til øvrige faglige kontingenter som fx a-kasse og fagforening eller som anført i spørgsmålet et fradrag i den personlige indkomst, hvorved der også gives fradrag i bundskat og topskat. I sidstnævnte tilfælde vil forsikringspræmien være mindre for den højtloønnede, men forsikringsydelsen vil være den samme som for alle andre.

I forhold til en vurdering af de afledte adfærdsvirkninger af en ny forsikringsordning for udenlandske statsborgere vil der endvidere skulle tages stilling til, hvor mange der ikke har mulighed for at betale forsikringsbidraget, og hvad det har af konsekvenser, samt hvordan det påvirker adfærden for dem, der efter gældende regler bidrager til arbejdsløshedsforsikring gennem et a-kasemedlemsskab. Det kan i den forbindelse bemærkes, at regeringen har fjernet opholdskravet for ret til dagpenge, som den tidligere regering indførte og som betød, at det reelt ikke var muligt for en række udenlandske statsborgere at forsikre sig mod ledighed. Dermed har udenlandske statsborgere igen en reel mulighed for at forsikre sig mod ledighed.

Ved indarbejdelse af en obligatorisk forsikringsordning mod arbejdsløshed vil de personer, der har formået at opretholde deres opholdsgrundlag, være sikret et forsørgelsesgrundlag. Det betyder som udgangspunkt, at en del af den umiddelbare besparelse, som følge af at udenlandske statsborgere ikke længere kan modtage de nuværende offentlige overførselsindkomster, angivet i tabel 1 ovenfor, bortfalder. Til gengæld opnås en omtrent tilsvarende indtægt fra forsikringsbidragene. Om indtægten fra forsikringsbidragene fuldt ud modsvarer udgifterne til den nye forsørgelsesydelse, afhænger bl.a. af den gennemsnitlige bidragsperiodes længde i forhold til den gennemsnitlige ydelsesperiode, og af om

fradraget for forsikringsbidraget indrettes på en sådan måde, at fradragsværdien er på niveau med skatten af forsørgelsesydelsen.

Det skal bemærkes, at en nyttilkommet, der kan arbejde, har pligt til at forsøge at finde sig et arbejde, så personen kan bidrage til det samfund, pågældende er kommet til, frem for at være på passiv forsørgelse. Regeringen har fremlagt et forslag om, at udgangspunktet for alle nyttilkomne og personer med et integrationsbehov skal være, at man deltager og bidrager med 37 timer om ugen for at modtage den fulde ydelse fra det offentlige.

Endelig skal det bemærkes, at det fremgår af Nye Borgerliges forslag ”*PLANEN – For et mere borgerligt Danmark*”, at personer, der ikke frivilligt vil udrejse, vil blive anbragt i et udrejsecenter på lommepenge. Udgiften til ophold på udrejsecenter og lommepenge indgår ikke i vurderingen af de umiddelbare økonomiske konsekvenser ovenfor. Det bemærkes endvidere for en ordens skyld, at Finansministeriet ikke har forholdt sig nærmere til de praktiske eller juridiske aspekter af forslaget.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister