

Skat og migration

Af Kirstine Korsager, stud.scient.pol., Anders Toftegaard, stud.scient.pol. og stud.scient.pol. Jan Ulrik Rasmussen

1. Indledning

Den danske velfærdsstat er til debat. Fremtidens velfærd og finansiering diskuteres. Et centralt element er i den forbindelse – selvom regeringen afviser ændringer – skattestrukturen. Ikke mindst globaliseringen, der ikke kun har øget kapitalens og varernes frie bevægelighed, men også gjort individerne mere mobile, har givet ny vind i sejlene til fortællerne for en lavere skat på arbejde. Blandt andre Velfærdskommissionen og CEPOS argumenterer for, at den nuværende skattetekniske indretning i Danmark hverken gør det attraktivt for de højtuddannede danskere at blive i Danmark efter endt uddannelse eller for de højtuddannede udlændinge at flytte hertil (Velfærdskommissionen, 2005; CEPOS, 2006). Velfærdskommissionen foreslår i den forbindelse en omlægning af skattesystemet, så det i stedet for arbejde i højere grad er fast ejendom, der beskattes. For sænkes skatten på arbejde ikke, vil resultatet på sigt blive en gradvis udhuling af velfærdsstatens finansieringsgrundlag og et omfattende underskud af human kapital i Danmark i takt med, at flere og flere højtuddannede vælger Danmark fra. Foreløbig er diskussionen hovedsageligt teoretisk funderet og baseret på avancerede økonomiske fremskrivninger, der tager udgangspunkt i et problem, man i højere grad har vedtaget end faktisk konstateret eksistensen af. Spørgsmålet er imidlertid, om omfanget af de højtuddannede danskers migration er så stort, at det reelt udgør et problem? Og om problemet i så fald er særegent dansk og spe-

cifikt relateret til den høje danske indkomsts-kat – eller om andre lande oplever tilsvarende migration? Det er disse spørgsmål, der i det følgende forsøges besvaret.¹

2. Teori og hidtidige studier

Anbefalingerne af lavere skat på arbejde – ikke mindst for de højtuddannede for at undgå at de migrerer – fremsat af Velfærdskommissionen og CEPOS kan begrundes ud fra dele af den økonomiske teori, der tager udgangspunkt i den amerikanske økonom Charles M. Tiebouts teori om den lokale optimering af skatte- og servicestrukturen og de dele af den økonomiske teori, der forsøger at forklare og forudsige de internationale migrationsstrømme.

Tiebout søger under antagelse af spatiel mobilitet (Tiebout, 1956) at vise, hvordan den enkelte borger afslører sine præferencer med hensyn til offentlige goder på det lokale niveau ved sit valg af bopæl. På det lokale niveau varierer skatte- og servicestrukturen fra lokalitet til lokalitet, hvilket giver den enkelte mulighed for at vælge den skatte- og servicekombination, der er i størst overensstemmelse med hans/hendes præferencer. Den rationelle vælger stemmer så at sige med fødderne. En implikation af dette er, at de mest velstillede har tendens til at »band together ... [to] avoid paying taxes for the poor« (Tiebout, 1961:94). Er man rig, er præferencen for et højt serviceniveau mindre, fordi man på grund af sin højere indtægt via skatten

skal betale relativt mere for den, end hvis man var mindre bemidlet. De rigere vil derfor alt andet lige vægte en lav skatteprocent højere end et omfattende udbud af offentlig service. For de mindre velstillede vil det modsatte gøre sig gældende. Konsekvensen heraf er, at det for højtloønnede vil være rationelt at fravælge Danmark til fordel for lande med en lavere grad af omfordeling, mens det for lavtlønnede vil være særdeles fordelagtigt at bosætte sig i Danmark.

Vender man blikket mod den neoklassiske økonomis mikroteori om den internationale migration, kan også den give anledning til at forvente, at de højtuddannede vil fravælge Danmark, selvom teorien ikke som sådan handler eksplicit om skatteforskelle. Ifølge den neoklassiske økonomis mikroteori om migration træffer den rationelle aktør individuelt sin beslutning om at migrere på baggrund af en cost-benefit kalkulation (Massey et al., 1993). Potentielle migranter estimerer omkostningerne og gevinsterne ved at flytte til forskellige lokaliteter og migrerer dertil, hvor den foruddiskonterede nettogevinst i løbet af en vis tidshorisont er størst. Fire forhold er her afgørende for den enkeltes migrationsbeslutning. For det første de internationale forskelle i både løn- og beskæftigelsesrater, der tilsammen afgør den forventede indkomst. For det andet de individuelle human kapital karakteristika, eksempelvis udannelse, sprogkundskaber og erfaring, der øger den forventede indtægt eller sandsynligheden for beskæftigelse i destinationslandet sammenlignet med oprindelseslandet. For det tredje individuelle karakteristika, sociale forhold eller teknologier, der mindsker migrationsomkostningerne og dermed øger nettogevinsten ved migration. Og endelig som det fjerde påvirkes de internationale migrationsstrømme af regeringernes politik, der influerer på de forventede indtægter i afsender- og/eller modtagerlandene og påvirker omkostningerne ved migration.

Den såkaldte Roy-Borjas model, der er resultat af George J. Borjas viderebygning af Andrew D. Roy's modelarbejde, er udviklet på baggrund af ovenstående og sigter mod at forklare og forudsige de internationale migrationsstrømmes størrelse og sammensætning. Med hensyn til størrelsen af migrationsstrømmen mellem to lande afhænger denne, ifølge Roy-Borjas modellen, af forholdet mellem første moment af indkomstfordelingerne i afsender- og modtagerlandet, mens sammensætningen af migrationsstrømmen mellem to lande afhænger af indkomstfordelingernes andet moment. Forholdet mellem gennemsnitsindkomsten i to lande vil således afgøre størrelsen af migrationsstrømmen, mens dens sammensætning vil afhænge af forholdet mellem indkomstfordelingerne i de to lande. Hvis indkomstspredningen i land A er *mindre* end i land B, vil migrationsstrømmen fra land A til land B være domineret af individer fra den *øvre* ende af indkomstfordelingen og migrationsstrømmen fra land B til A domineret af individer fra den *nedre* ende af indkomstfordelingen. Dette skyldes, at indkomstspredningen kan ses som en indikator på, hvor omfordelende velfærdsstaten i et givent land er. Er velfærdsstaten meget omfordelende, hvilket især kommer individer fra den nedre ende af indkomstfordelingen til gode, vil indkomstspredningen i landet være lille. Modsat vil en større indkomstspredning tyde på en mere begrænset omfordeling mellem rig og fattig, hvilket må siges at være mest fordelagtigt for dem i den øvre ende af indkomstfordelingen (Borjas, 1994).

Den neoklassiske mikroteori og i forlængelse heraf Roy-Borjas modellen giver således al mulig grund til at forvente en omfattende strøm af højtuddannede, der migrerer fra Danmark. For en stor del af de højtuddannede danskere kan den foruddiskonterede nettogevinst ved at migrere til et andet land forventes at være betydelig netop på grund af skattepolitikken og den høje grad af omfor-

deling mellem samfundets top og samfundets bund. I international sammenligning er skattetrykket højt i Danmark – en person, der tjener 167 % af APW (Average Production Worker), vil i Danmark reelt kun kunne råde over knap halvdelen af sin indtægt og vil derfor kunne se frem til en væsentlig indkomstfremgang ved at migrere til lande med et lavere skattetryk. At så stor en del af de højt-lønnedes indtægt er bundet af skat i Danmark, er en konsekvens af, at den danske velfærdsstat i international sammenligning er særdeles omfordelende, hvorfor Danmark også hører til blandt de lande, hvor indkomstspredningen er mindst. De højtuddannede danskere vil således kunne forvente at høste en betydelig økonomisk gevinst ved at migrere. Og selve det at migrere vil næppe – ud fra en økonomisk betragtning – være forbundet med omkostninger af større betydning. Globaliseringen og den teknologiske udvikling har gjort det billigt og let at rejse og kommunikere på tværs af landegrænser, og især de højtuddannede er bedre rustede til at overkomme de sproglige og kulturelle barrierer i destinationslandet. Hertil kommer, at de højtuddannede på grund af deres forventede bidrag til beholdningen af human kapital ofte er yderst velkomne i destinationslandene, og at efterspørgslen efter højtuddannet arbejdskraft mange steder er stor, hvilket de seneste år har fået en række landes regeringer til at gennemføre ændringer i immigrationslovene med henblik på at gøre det lettere for højtuddannede at opnå arbejds- og opholdstilladelse. Tilbage er stort set kun de psykologiske migrationsomkostninger, forbundet med at bryde med sin fortid og skulle bygge en ny tilværelse op.

3. Undersøgellesdesign

Med udgangspunkt i de teoretiske overvejelser om skat og migration har Velfærdskommissionen, CEPOS og andre fortalere for en lavere skat på arbejde for derved at fastholde de højtuddannede i Danmark således god grund til at mene, som de gør. Men det hæn-

der, at teoretiske argumenter er ét og virkeligheden noget andet. I det følgende vil blive undersøgt, hvordan det forholder sig i Danmark. Tre overordnede spørgsmål vil i den forbindelse søges besvaret. Det første spørgsmål drejer sig om problemets omfang og om, hvorvidt migrationsregnskabet set fra dansk side er positivt eller negativt. Dette vil blive belyst ved dels at se på, hvor mange højtuddannede danskere der er emigreret, og hvor mange højtuddannede der er immigreret til Danmark fra andre OECD-lande, og dels ved at se på, hvor mange af migranterne der skifter statsborgerskab og dermed ikke kan forventes at have planer om at returnere. Det andet spørgsmål relaterer sig til de højtuddannede danske emigranternes lokaliseringsbeslutning og dermed indirekte til om det høje skattetryk i Danmark kan siges at have været afgørende for migrationsbeslutningen. Spørgsmålet vil blive afdækket ved at se på, hvilke OECD-lande de højtuddannede danskere er migreret til og i forlængelse heraf, om der er en sammenhæng mellem andelen af de højtuddannede, der er immigreret til et givent land, og dette lands skattetryk set i forhold til de øvrige landes. På baggrund af den økonomiske teori må det forventes, at jo lavere skattetryk set i forhold til i Danmark, desto flere af de højtuddannede danskere har valgt at bosætte sig i det pågældende land, hvilket undersøges ved lineær regression. Det tredje og sidste spørgsmål, der vil blive behandlet, sætter Danmark ind i en international sammenhæng og drejer sig om, hvorvidt problemet med højtuddannede, der er migreret, er særegent dansk. Spørgsmålet belyses ved at se på, om andelen af højtuddannede, der er migreret fra Danmark, er væsentligt større end andelen af højtuddannede, der er migreret fra andre OECD-lande, og ved at se på, om der på internationalt niveau er en sammenhæng mellem andelen af højtuddannede, der er migreret fra et givent land, og dette lands skattetryk. Sidstnævnte undersøges ved lineær regression. Korrelationen mellem skattetrykket og andelen af højtuddannede,

der er migreret, forventes at være negativ, fordi de mest privilegerede, jævnfør Tiebout, foretrækker at bosætte sig i lande, hvor de, fordi skatten er lav, slipper for at betale for de fattigere og i forlængelse heraf, fordi de i disse lande, jævnfør den neoklassiske migrationsteori, kan disponere over en større del af deres indkomst.

4. Undersøgelserdata

Undersøgelserne af, hvor stort problemet med højtuddannede, der er migreret fra Danmark, er, om problemet er særegent dansk, og om der statistisk kan påvises at være en generel sammenhæng mellem de højtuddannedes migration og skattetrykket i OECD-landene, bygger på data fra OECD's databaser.

I OECD's Migration Database findes detaljerede og sammenlignelige opgørelser over antallet af immigranter og emigranter i de fleste OECD-lande. Data fra 14 af de anvendte OECD-lande er fra 2001, mens data i et enkelt tilfælde er fra 1999², i tre tilfælde fra 2000³, i to tilfælde fra 2002⁴ og i andre to tilfælde fra 2003⁵. Men da der ikke synes at være grund til at antage, at tallene ikke skulle være nogenlunde stabile fra år til år, er opgørelsetidspunktet næppe af større betydning, og data kan ud fra en gennemsnitsbetragtning ses som en indikator på omfanget af migrationen i OECD-landene omkring år 2001. Opgørelserne indeholder ud over oplysninger om oprindelsesland, destinationsland og nuværende statsborgerskab også oplysninger om immigranter og emigranternes uddannelsesniveau. Højtuddannede er her personer med en lang eller mellemlang, videregående uddannelse. Disse opgørelser danner grundlaget for kortlægningen af omfanget af problemet med højtuddannedes migration fra Danmark. Da der imidlertid ikke findes tal for danskere migreret til Holland, Island, Korea og Japan, er disse lande helt udeladt af optællingen.

Ligeledes i OECD's Migration Database findes en opgørelse over andelen af højtuddanne-

de, der efter endt uddannelse er migreret fra de enkelte OECD-lande, hvor de er født. Igen er data hovedsageligt fra 2001⁶. Men da der heller ikke her synes at være grund til at antage, at andelen ikke skulle være nogenlunde stabile fra år til år, er det eksakte opgørelsetidspunkt igen næppe af større betydning. Opgørelsen bruges til kortlægningen af, hvorvidt problemet med højtuddannede, der er migreret, er særegent dansk, og om der synes at være en sammenhæng mellem andelen af højtuddannede, der er migreret, og skattetrykket.

Oplysningerne om de enkelte OECD-landes skattetryk stammer fra OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation Database. Som udtryk for skattetrykket er valgt en variabel, der inkluderer indkomsts-katten plus den ansattes sociale bidrag minus kontante ydelser, gældende for en person, der tjener 167 % af APW opgjort i 2001. Målet inkluderer mere end blot indkomstskatteprocenten, men er et mere reelt billede af, hvor stor en del af lønnen den enkelte har til rådighed, hvilket man må gå ud fra, er det, der optager den rationelle, potentielle migrant. Da højtuddannede opgøres som både dem med en lang og en mellemlang, videregående uddannelse, kan der rejses tvivl om, hvorvidt det er alle inden for gruppen, der tjener 167 % af APW. Dog kan der i den forbindelse argumenteres for, at grænsen for, hvornår der skal betales topskat i en række lande, er så lav, at størstedelen af gruppen af højtuddannede vil være berørt, hvorfor det som en gennemsnitsbetragtning kan forsvares af anvende den ovenfor definerede skattetryksvariabel i analysen. Og da skattetrykket i OECD-landene har været relativt stabilt gennem en årrække, må en eventuel tidsforskydning mellem migrationstidspunkt og tidspunkt for opgørelse af skattetrykket forventes at være uden væsentlig betydning.

5. Analyse

Det hænder – som nævnt – at teori er ét og virkelighed noget andet. Hvor stort et pro-

blem de højtuddannedes migration set med danske øjne kan siges at udgøre, og i hvor høj grad forklaringen på de højtuddannedes migrationsmønstre generelt er at finde i den økonomiske teori, undersøges i det følgende.

5.1 Hvor stort er problemet med højt uddannede, der er migreret fra Danmark?

Hvert år vælger et antal højtuddannede, født og opvokset i Danmark, at flytte til et andet land. Nogle forlader Danmark permanent, mens andre vender tilbage efter en årrække. Ifølge OECD's opgørelser var der, jævnfør Tabel 5.1.1, i 2001 i alt 59.874 højtuddannede danskere, der havde valgt at bosætte sig i et andet OECD-land. Af disse havde 18.726 valgt at frasige sig deres danske statsborgerskab, hvilket kan tyde på, at migrationsbeslutningen for deres vedkommende er permanent. Andre 26.851 af de højtuddannede danske emigranter var i 2001 fortsat danske statsborgere og har således mulighed for en forholdsvis uproblematisk returnmigration. Hvorvidt de resterende 14.297 højtuddannede, født i Danmark, men i 2001 bosiddende i et andet OECD-land, har valgt at frasige sig det danske statsborgerskab eller har valgt at beholde dette, vides ikke, da opgørelserne fra enkelte lande enten er ufuldstændige med hensyn til immigranternes statsborgerskab eller slet ikke indeholder oplysninger om dette, jævnfør Tabel 5.1.1. Udelades gruppen med ukendt statsborgerskab, svarer de 18.726 højtuddannede, der har frasagt sig det danske statsborgerskab, til 41 % af de migrerede. Af dem, hvis nuværende statsborgerskab er kendt, kan 41 % således ikke forventes at have planer om at vende tilbage til Danmark, mens de øvrige 59 % har bevaret muligheden for en forholdsvis uproblematisk returnmigration, idet de fortsat er danske statsborgere. At 59 % af de højtuddannede emigranter fortsat er danske statsborgere, kan dog ikke tages som en garanti for, at de alle i løbet af en årrække rejser tilbage til Danmark, da årsagen til, at de fortsat har dansk statsborgerskab ligeså vel kan være proble-

mer med at opnå statsborgerskab i det land, de har valgt at bosætte sig i. Derfor kan det ikke udelukkes, at mere end de 41 %, der har opgivet deres danske statsborgerskab, set fra dansk side vil være permanent mistet arbejdskraft og dermed betyde tab af human kapital og gode skatteydere.

At så forholdsvis mange ikke umiddelbart kan forventes at returnigrere, er i lyset af tidligere undersøgelser noget overraskende. Økonomi- og Erhvervsministeriet estimerer i en analyse fra 2003, at ca. 80 % af de højtuddannede, der forlader Danmark, på sigt vender tilbage (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003: kap. 9) og Nielsen, Schou og Søbygaard at tre ud af fire returnigrerer inden for en periode på seks år (Nielsen et al., 2002). Diskrepansen med hensyn til estimerterne af, hvor stor en del af de højtuddannede, der kun forlader Danmark for en begrænset periode, kan tænkes at skyldes forskelle, hvad angår opgørelsesmetoder. Både analyserne fra Økonomi- og Erhvervsministeriet og af Nielsen, Schou og Søbygaard tager udgangspunkt i data fra Dansk Statistik, der opgør antallet af returnigranter inden for de enkelte migrantkohorter, mens nærværende analyse bygger på den samlede bestand af højtuddannede danske emigranter. Ikke desto mindre tyder resultatforskellene på, at konklusionerne fra såvel Økonomi- og Erhvervsministeriet som Nielsen, Schou og Søbygaard er lige vel optimistiske og på, at man i forlængelse heraf hidtil har undervurderet problemets omfang. At mindre end 59 % af de højtuddannede, der har forladt Danmark efter endt uddannelse, kan ventes at returnigrere, må siges at udgøre et betydeligt problem set fra et dansk synspunkt. Såfremt antallet af højtuddannede, der er emigreret til et andet OECD-land, modsvares af en tilsvarende immigration af højtuddannede fra det øvrige OECD-område, vil dette problem imidlertid mindskes.

Fortsat dansk statsborger	Skiftet til andet statsborgerskab	Ukendt statsborgerskab	I alt
26.851	18.726	14.297	59.874

Kilde: OECD Migration Database.

Tabel 5.1.1. Antallet af højtuddannede danskere migreret til andet OECD-land. Migranter til Holland, Island, Korea og Japan udeladt.

Ser man på antallet af højtuddannede, der er kommet til Danmark fra et andet OECD-land, er dette, jævnfør Tabel 5.1.2, i alt 32.449 personer. Af disse har 14.114 skiftet til dansk statsborgerskab, mens de resterende 18.335 har beholdt deres oprindelige statsborgerskab. Af gruppen af højtuddannede immigranter fra det øvrige OECD-område kan 43 % således forventes at have planer om at forblive i Danmark, mens det er mere usikkert, hvilke fremtidsplaner de resterende 57 % har. At størstedelen af immigranterne fortsat er statsborgere i deres oprindelsesland, behøver ikke betyde, at de rent faktisk returnerer, men kan lige så vel skyldes et ønske om at bevare muligheden for dette eller besvær med at opnå dansk statsborgerskab. Ikke desto mindre nyder Danmark p.t. godt af 32.449 højtuddannedes viden, evner og skatteindbetalinger uden at have haft udgifter til deres uddannelse, hvilket set fra dansk side er et plus i regnskabet – dog ikke et stort nok plus til at opveje antallet af højtuddannede, der efter endt uddannelse i Danmark er emigreret, og disses potentielle skatteindbetalinger.

Set fra dansk side er migrationsregnskabet således negativt. Mens i alt 59.874 højtuddannede efter endt uddannelse på opgørelses-tidspunktet havde forladt Danmark og bosat sig i et andet OECD-land, var der i alt kun

Skiftet til dansk statsborgerskab	Beholdt oprindeligt statsborgerskab	I alt
14.114	18.335	32.449

Kilde: OECD Migration Database.

Tabel 5.1.2. Antallet af højtuddannede fra andre OECD-lande migreret til Danmark. Migranter fra Holland, Island, Korea og Japan udeladt.

32.449 højtuddannede, der efter endt uddannelse i et andet OECD-land havde bosat sig i Danmark. Dette giver et underskud på 27.425 højtuddannede. Lidt bedre bliver det dog, hvis man baserer regnskabet på antallet af højtuddannede, hvis migrationsbeslutning med en vis sikkerhed kan siges at være permanent. Mindst 18.726 af de højtuddannede, der er rejst fra Danmark, har frasagt sig deres danske statsborgerskab og kan således ikke forventes at vende tilbage, mens mindst 14.114 af de højtuddannede, der er kommet til Danmark, har opnået dansk statsborgerskab og derfor kan formodes at blive permanent. Dette begrænser underskuddet af højtuddannede til 4.612 personer, men er dog behæftet med en betydelig usikkerhed, da statsborgerskabsstatus for en forholdsvis stor andel af de højtuddannede danske emigranter vedkommende er ukendt. Ydermere bør det bemærkes, at det er tvivlsomt, om skatteindtægterne fra de højtuddannede immigranter vil kunne modsvare de tabte skatteindtægter fra gruppen af højtuddannede, der er immigreret i forholdet én til én, da der fra dansk side, omend (stadig) i begrænset omfang, eksperimenteres med fordelagtige skatteordninger for højtuddannede udlændinge, der vælger at bosætte sig i Danmark.

At omtale fænomenet med højtuddannede, der forlader Danmark, som et problem, er således i et vist omfang berettiget. Antallet af

højtuddannede danskere, der er emigreret til et andet OECD-land udgør 59.874 personer, hvoraf det med en vis sikkerhed kan siges, at mindst 18.726 personer, svarende til 41 % af gruppen, hvis statsborgerskab er kendt, ikke påtænker at returnere. Og antallet af højtuddannede danske emigranter modsvarer end ikke tilnærmelsesvis af antallet af højtuddannede immigranter fra de andre OECD-lande.

Ser man alene på de højtuddannede, er der således i det danske migrationsregnskab et underskud, svarende til 27.425 personer.

Spørgsmålet er så, om det er skattetrykket, der får de højtuddannede danskere til at emigrere.

	Land	Skiftet statsborgerskab	Beholdt dansk statsborgerskab	Ukendt statsborgerskab	I alt	Procent migranter	Skattetryk
1	USA	6.209	8.565	0	14.774	24,68	30,3
2	Storbritannien	0	0	7.364	7.364	12,30	26,1
3	Sverige	2.218	4.952	0	7.170	11,98	36,0
4	Canada	4.390	1.360	0	5.750	9,60	27,5
5	Norge	2.125	3.555	0	5.680	9,49	36,2
6	Australien	2.364	2.302	39	4.705	7,86	32,9
7	Tyskland	0	0	4.250	4.250	7,10	47,8
8	Frankrig	512	2.116	0	2.628	4,39	30,8
9	Schweiz	382	1.162	0	1.544	2,58	26,2
10	Spanien	0	0	1.453	1.453	2,43	24,2
11	Belgien	56	881	0	937	1,56	48,2
12	Italien	0	0	681	681	1,14	33,3
13	Tyrkiet	162	476	0	638	1,07	32,3
14	Luxemburg	3	574	0	577	0,96	31,2
15	New Zealand	0	0	366	366	0,61	25,9
16	Irland	36	285	0	321	0,54	27,4
17	Grækenland	66	168	0	234	0,39	23,2
18	Østrig	61	160	0	221	0,37	35,4
19	Portugal	23	134	0	157	0,26	23,4
20	Mexico	0	0	144	144	0,24	11,3
21	Finland	65	61	0	126	0,21	38,8
22	Polen	27	36	0	63	0,11	32,4
23	Tjekkiet	13	39	0	52	0,09	26,8
24	Ungarn	12	22	0	34	0,06	40,5
25	Slovakiet	2	3	0	5	0,01	22,9
	I alt	18.726	26.851	14.297	59.874	100,00	

Kilde: OECD's Databaser.

Tabel 5.2.1. Migrerede højtuddannede danskere fordelt på OECD-lande og skattetryk i destinationslandet.

5.2 Hvad ligger bag de højtuddannede danskeres lokaliseringsbeslutning?

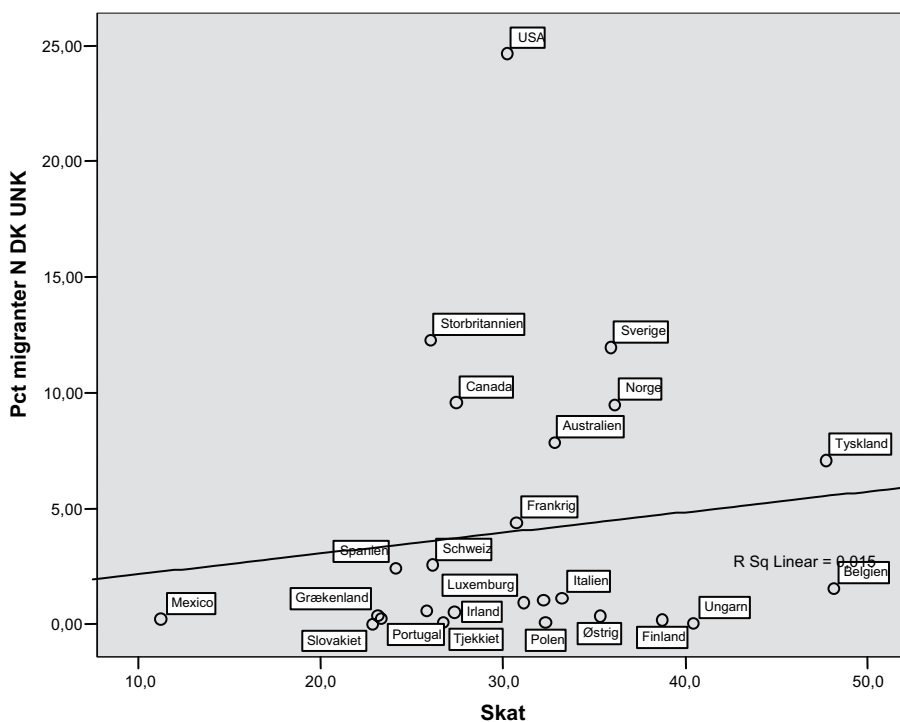
Træffer de højtuddannede danskere i overensstemmelse med de økonomiske teorier deres migrationsbeslutning på baggrund af en økonomisk cost-benefit kalkule, bør resultatet af en undersøgelse af, hvor de højtuddannede danskere er migreret hen, være, at jo lavere skat set i forhold til i Danmark, desto større andel af de højtuddannede danskere er migreret dertil.

5.2.1 Hvilke OECD-lande er de højtuddannede danskere migreret til?

Som det fremgår af Tabel 5.2.1, er de fem foretrukne destinationslande USA, Storbritan-

nien, Sverige, Canada og Norge – lande, der med undtagelse af Storbritannien ikke i international sammenligning skiller sig ud på grund af specielt lave skatter.

Hvordan de højtuddannede danskeres migration rent faktisk fordeler sig på OECD-landene i forhold til de enkelte landes skattetryk, ses af Figur 5.2.1. Overraskende nok – i forhold til de teoretiske forventninger – er skattetrykket i de foretrukne migrationslande i OECD-sammenligning på et middelniveau, og antallet af højtuddannede, der migrerer til Tyskland, der har det næsthøjeste skattetryk langt højere end antallet af migranter, der har foretrukket Mexico, der ellers har det klart



Kilde: OECD's Databaser.

Figur 5.2.1. Migrerede højtuddannede danskere og skattetryk i destinationslandet.

laveste skattetryk. Var et lavt skattetryk det afgørende, burde de højtuddannede primært være migreret til Mexico, Slovakiet, Portugal, Schweiz og Tjekkiet, hvor kun et fåtal rent faktisk har valgt at bosætte sig.

Undersøges den bivariate sammenhæng mellem skattetrykket og andelen af højtuddannede danskere, der har bosat sig i et givent land, viser det sig da også, som det fremgår af Tabel 5.2.3, at sammenhængen er svagt positiv. Dog er sammenhængen ikke signifikant og modellen kun i stand til at forklare 1,5 % af variationen i andelen af højtuddannede migranter. Selvom den manglende signifikans ikke i sig selv skal tillægges afgørende betydning, dels fordi analysen bygger på populationsdata, dels fordi det generelt er yderst vanskeligt at opnå signifikans med så få observationer (n = 25), synes det alligevel rimeligt at konkludere, at data ikke umiddelbart indikerer, at det er et lavt skattetryk, der er det væsentligste for de højtuddannedes lokaliseringsbeslutning.

De bivariate sammenhænge synes således ikke at bekræfte de teoretiske forventninger. Skattetrykket er kun i stand til at forklare 1,5 % af variationen i de højtuddannede danskers destinationsvalg og sammenhængen i øvrigt svagt positiv og insignifikant.

5.2.2 Hvilke lande er de danskere, der har skiftet statsborgerskab, migreret til?

Ser man udelukkende på, hvilke lande de højtuddannede, der har frasagt sig deres danske statsborgerskab og således næppe har planer om at returnere, har valgt at bosætte sig i, er de fem foretrukne lande, som det fremgår af Tabel 5.2.2, USA, Canada, Sverige, Norge og Frankrig. Rækkefølgen er ændret, men ellers er den eneste forskel fra opgørelsen, der inkluderer alle højtuddannede danske emigranter, at Storbritannien, der er blandt landene, som må udgå af analysen på grund af mangelfulde oplysninger med hensyn til emigranternes statsborgerskab, er er-

stattet af Frankrig. Hvordan forholdet og sammenhængen mellem andelen af højtuddannede danskere, hvis migrationsbeslutning kan formodes at være permanent, og skattetryk i destinationslandet, rent faktisk er, undersøges i det følgende.

	Land	Skiftet statsborgerskab	Procent	Skattetryk
1	USA	6.209	37,95	30,3
2	Canada	4.390	26,83	27,5
3	Sverige	2.218	13,56	36,0
4	Norge	2.125	12,99	36,2
5	Frankrig	512	3,13	30,8
6	Schweiz	382	2,33	26,2
7	Tyrkiet	162	0,99	32,3
8	Grækenland	66	0,40	23,2
9	Finland	65	0,40	38,8
10	Østrig	61	0,37	35,4
11	Belgien	56	0,34	48,2
12	Irland	36	0,22	27,4
13	Polen	27	0,17	32,4
14	Portugal	23	0,14	23,4
15	Tjekkiet	13	0,08	26,8
16	Ungarn	12	0,07	40,5
17	Luxemburg	3	0,02	31,2
18	Slovakiet	2	0,01	22,9
	I alt	16.362	100	

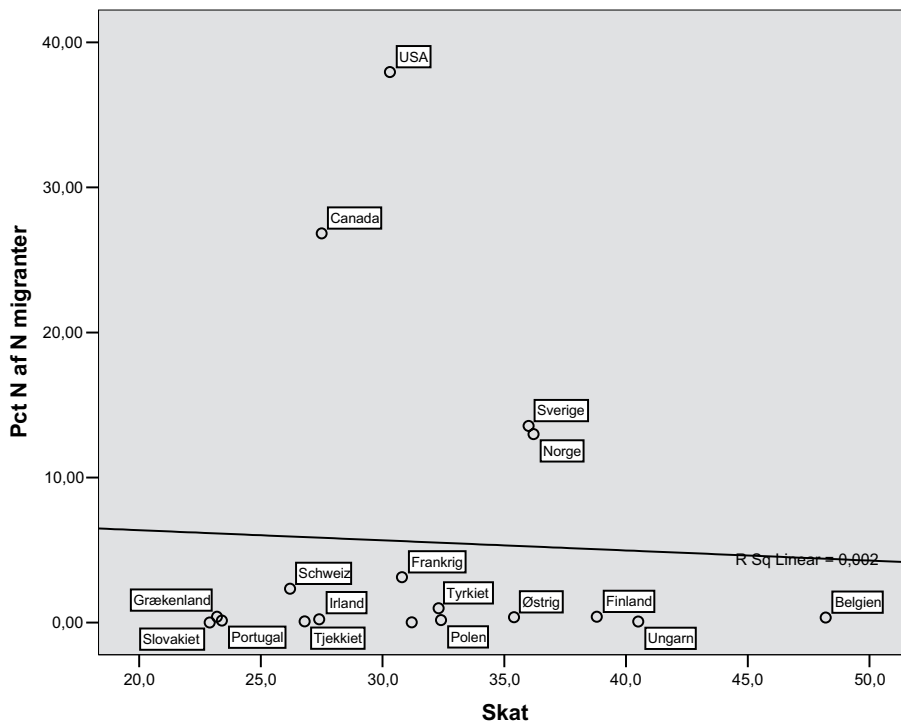
Kilde: OECD's Databaser.

Tabel 5.2.2: Migrerede højtuddannede danskere, der har skiftet statsborgerskab, fordelt på OECD-lande.

Forholdet mellem andelen af højtuddannede danskere, hvis migrationsbeslutning kan formodes at være permanent, og skattetrykket i destinationslandet fremgår af Figur 5.2.4. Her ses det, at i alt knap 65 % af gruppen har valgt at emigrere til USA og Canada, der lig-

ger i den lave ende med hensyn til skattetryk, mens i alt godt 26 % af gruppen har valgt at bosætte sig i Sverige eller Norge, hvor skattetrykket er i den højere ende. Belgien har på trods af det suverænt højeste skattetryk tiltrukket flere højtuddannede danske emigranter end Slovakiet og Portugal, der er blandt landene med lavest skattetryk.

uddannede danskere, der med stor sandsynligvis har fravalgt Danmark permanent, er data således mere i overensstemmelse med teorien, end hvis man ser på hele gruppen af højtuddannede danske migranter. Der er en tendens til, at det er landene med lavest skattetryk, der er blevet foretrukket af flest højtuddannede danskere uden planer om returnmigration. Tendensen er imidlertid forsvinden-



Kilde: OECD's Databaser.

Figur 5.2.4. Migrerede højtuddannede danskere, der har skiftet statsborgerskab, og skattetryk i destinationslandet.

Undersøges den bivariate sammenhæng mellem andelen af permanente migranter og skattetrykket i destinationslandet, viser denne sig dog, jævnfør Tabel 5.2.3, at være omend yderst svag og insignifikant, så trods alt negativ. Ved alene at se på den del af de højt-

de lille, og i sig selv forklarer skattetrykket kun 0,2 % af variationen i antallet af permanente danske emigranter i de forskellige lande. Så at skattetrykket er det afgørende for denne gruppe af migranter, synes heller ikke overbevisende.

Andel højtuddannede danske emigranter			
		Uanset statsborgerskab (n=25) ¹	Skiftet statsborgerskab (n=18) ¹
	Regressionskoefficient	R ² = 0,015	R ² = 0,002
Skatte-tryk	Beta	0,089	- 0,070

1. Ingen signifikante værdier.

Tabel 5.2.3. Skattetryk i destinationslandet og andel højtuddannede danske emigranter.

5.3 Er problemet med højtuddannede, der er migreret, særegent dansk?

For 24 OECD-lande fremgår andelen af højtuddannede, der er migreret fra de enkelte lande af Tabel 5.3.1. Og på baggrund heraf kan det hurtigt konstateres, at problemet med højtuddannede, der er migreret, langt fra er enestående dansk. I OECD-sammenligning har ni andre lande et langt større problem med højtuddannede, der er migreret, end Danmark. Sammenlignet med Irland, hvor 26,71 % af de højtuddannede har forladt landet, New Zealand, hvor 17,02 % af de højtuddannede er rejst, eller Storbritannien, hvor antallet er 12,23 %, synes det en smule overdrevet at omtale de 6,81 % af de højtuddannede, der er migreret fra Danmark, som værende et stort problem. At de 6,81 % højtuddannede, der er migreret fra Danmark, muligvis er et større problem for Danmark end de 12,23 %, der har forladt Storbritannien, er for Storbritannien, kan skyldes forskelle med hensyn til andelen af returnmigranter og antallet af højtuddannede emigranter. At dømme ud fra analysen af, hvor de højtuddannede danskere er migreret hen, er Storbritannien et populært land. Det samme kan man imidlertid næppe sige om Irland.

	Land	Andel af højtuddannede, der er emigreret	Skattetryk
1	Irland	26,72	27,4
2	New Zealand	17,02	25,9
3	Portugal	12,89	23,4
4	Storbritannien	12,23	26,1
5	Østrig	10,18	35,4
6	Ungarn	9,60	40,5
7	Schweiz	9,22	26,2
8	Grækenland	7,97	23,2
9	Holland	7,64	34,9
10	Danmark	6,81	50,1
11	Finland	6,73	38,8
12	Belgien	6,51	48,2
13	Mexico	5,75	11,3
14	Italien	5,66	33,3
15	Tyskland	5,52	47,8
16	Tyrkiet	5,22	32,3
17	Sverige	4,67	36,0
18	Norge	4,96	36,2
19	Frankrig	4,50	30,8
20	Canada	3,88	27,5
21	Australien	3,69	32,9
22	Spanien	2,48	24,2
23	Japan	0,99	22,1
24	USA	0,66	30,3

Kilde: OECD's Databaser.

Tabel 5.3.1. Andelen af højtuddannede i OECD-lande, der er migreret og skattetryk i oprindelseslandet.

Sammenligner man andelen af højtuddannede danskere, der er migreret, med lande som USA og Japan, hvor henholdsvis 0,66 og 0,99 % af de højtuddannede er taget til udlandet, synes det mere reelt at tale om den danske situation som værende problematisk. Men i virkeligheden er det her snarere selve

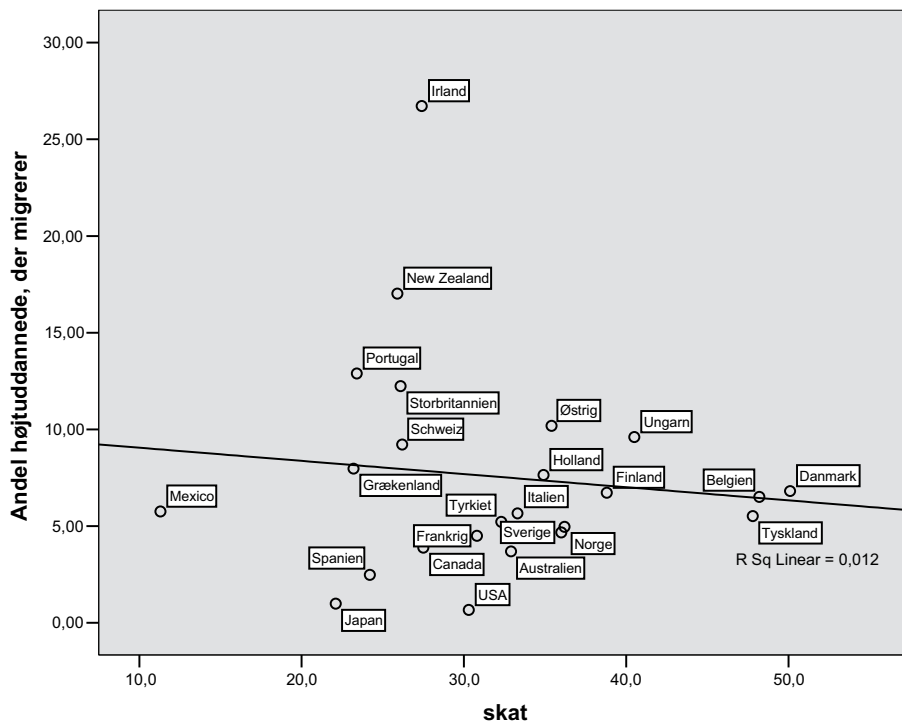
sammenligningen, der er problematisk. Både Japan og USA er så store lande, at en flytning fra den ene ende af landet til den anden ville svare til at rejse fra Danmark til Italien. I Japan og USA kan det bare gøres uden at krydse nogen nationalgrænser. Med dette in mente bliver billedet en hel del mere nuanceret.

Af Tabel 5.3.1 fremgår ligeledes skattetryk for de enkelte OECD-lande. At der er en sammenhæng mellem denne og andelen af højtuddannede, der er migreret, synes ikke umiddelbart evident. Irland eksempelvis, der har den suverænt højeste migrationsrate, har også det næstlaveste skattetryk. På trods af, at det strengt taget, jævnfør den økonomiske teori, ikke er et lands skattetryk i sig selv,

men forholdet mellem forholdene i oprindelses- og destinationsland, der er det afgørende, tyder intet således umiddelbart på, at den økonomiske teori har væsentlig større forklaringskraft, når der ses på de internationale migrationsstrømme.

5.3.1 Er der en sammenhæng mellem skattetryk og andel af højtuddannede, der er migreret i OECD-landene?

Er empirien i overensstemmelse med den økonomiske teori, bør der være en sammenhæng mellem et lands skattetryk og andelen af højtuddannede, der forlader det pågældende land. Ifølge den økonomiske teori bør tendensen være, at jo højere skattetryk desto større andel af de højtuddannede vil finde det attraktivt at



Kilde: OECD's Databaser.

Figur 5.3.1. Andel højtuddannede, der er migreret og skattetryk i hjemlandet.

rejse til et andet land, hvor en større del af lønnen vil være til egen disposition.

Forholdet mellem andelen af højtuddannede, der er migreret fra de 24 OECD-lande, og disse landes skattetryk for denne indkomstgruppe fremgår af Figur 5.3.1. Og på baggrund heraf kan det konkluderes, at data ikke tyder på en tendens til, at migrationsraten i overensstemmelse med den økonomiske teori stiger med skattetrykket. Rent faktisk viser den bivariate sammenhæng sig, jævnfør Tabel 5.3.2, at være svagt negativ. Sammenhængen er dog ikke signifikant, og alene kan skattetrykket kun forklare 1,2 % af variationen i landenes migrationsrater. At et lavt skattetryk i sig selv er et effektivt middel til at fastholde de højtuddannede i deres hjemland, understøttes således ikke af data.

Migrationsrate for højtuddannede		
	n=24 ¹	
	Regressionskoefficient	R ² = 0,012
Skattetryk	Beta	-0,068

1. Ingen signifikante værdier.

Tabel 5.3.2: Skattetryk i oprindelseslandet og andelen af højtuddannede, der er migreret.

6. Diskussion og konklusion

Den økonomiske teori giver umiddelbart al mulig grund til at frygte et omfattende migrationsproblem i Danmark. Skatteteknisk har vi i henhold til den økonomiske teori indrettet os på en måde, der ud fra en økonomisk cost-benefit kalkule giver de højtuddannede danskere incitament til at migrere og gør det meget lidt økonomisk attraktivt for højtuddannede udlændinge at komme til Danmark. Men ved nærmere undersøgelse synes de empiriske kendsgerninger kun i meget ringe

grad at understøtte de teoretiske forventninger, og at den skattetekniske indretning i Danmark rent faktisk har ført til et omfattende migrationsproblem i Danmark, synes særdeles tvivlsomt. Ser man på opgørelserne af, hvor mange danskere der omkring år 2001 var bosat i det øvrige OECD-område sammenholdt med antallet af udlændinge fra dette område, der boede i Danmark, er netto-regnskabet negativt. I 2001 kunne antallet af højtuddannede danskere, der havde forladt Danmark, således ikke modsvares af et tilsvarende antal højtuddannede udenlandske tilflyttere. Dette kan siges at være et problem, ikke mindst fordi det for den danske stat betyder manglende tilbagebetaling af uddannelsesudgifterne via senere skatteindbetalinger og et nettounderskud af human kapital. Især hvis kun omkring 60 % returnmigrerer. Men at henføre migrationsproblemerne til den høje marginalsat i Danmark synes imidlertid en smule forhastet.

Ikke mindst når de højtuddannede danskers migrationsrate sammenlignes med tilsvarende migrationsrater i en række andre OECD-lande, synes argumentet om, at det er skattetrykket, der skræmmer de højtuddannede danskere væk, at blegne. En række af OECD-landene har et langt mindre skattetryk end Danmark – men også en langt højere migrationsrate. Så at et lavt skattetryk i sig selv er nok til at fastholde den højtuddannede arbejdskraft, er tvivlsomt. Udenlandske pull-faktorer, som er uden for de hjemlige politikeres rækkevidde, spiller tilsyneladende også ind. Men at det af disse pull-faktorer er lige præcis et lavt skattetryk, der er afgørende for de højtuddannedes vurdering af, hvor attraktivt det er at bosætte sig i et givent land, tyder data imidlertid heller ikke på. I hvert fald er der meget lidt, der peger i retning af, at det er skattetrykket, der alene er det afgørende for de højtuddannede danske migranternes lokaliseringsbeslutning. Kun hvis man ser på det lille udsnit af danske migranter, der må formodes ikke at påtænke returnmigration, er der

en forsvindende lille negativ sammenhæng mellem skattetryk i destinationslandet og emigrantandelen, men her kan landenes skattetryk ikke forklare mere end 0,2 % af variationen i de højtuddannede danskeres lokaliseringsvalg.

Set fra dansk side er implikationen heraf i forhold til migrationspolitikken, at hvis målet er dels at fastholde de højtuddannede danskere, dels at tiltrække højtuddannet udenlandsk arbejdskraft, så er det næppe skatteomlægninger eller skattelettelser i tråd med anbefalingerne fra Velfærdskommissionen og CEPOS, der i det danske tilfælde er det mest effektive. Migrationsbeslutningen er en »pakkeløsning«, hvor andet og mere end blot snævert økonomiske overvejelser indgår og så længe skatteyderne kan se, at de får noget for pengene, er det næppe den eksakte skatteprocent, der er afgørende. Det at skatten giver adgang til en række velfærdsydelser, såsom børnepasning, uddannelse, hospitalsophold og et udstrakt sikkerhedsnet, kan muligvis være medvirkende til at forklare, at der trods det relativt høje skattetryk og de teoretiske forventninger, er mange højtuddannede, der finder Danmark attraktiv. I denne sammenhæng spiller det begrænsede omfang af negative eksternaliteter formentlig også en rolle. I international sammenligning er eksempelvis omfanget af kriminalitet mindre i Danmark end i USA og Mexico. Den relativt høje grad af social kapital, dvs. generaliserede tillid, blandt danskerne må ligeledes forventes at resultere i en højere tolerance overfor skattetrykket.

Alternativt til ensidigt at sætse på skattelettelser for at gøre Danmark mere attraktiv i de højtuddannedes øjne vil en satsning på at øge kvaliteten og prestigen i forskningsmiljøerne og en udbygning af karrieremulighederne antageligvis være en mere effektiv strategi. I et vist omfang er dette allerede iværksat. Et konkret tiltag i denne retning er eksempelvis bestræbelserne på at opfylde Barcelona-mål-

sætningen, der tilsiger at 3 % af BNP skal bruges på forskning og udviklingsarbejde, og indførelsen af green-card ordningen, der har til formål at tiltrække særligt kvalificeret arbejdskraft fra ikke EU-lande og giver udlændinge, der efter en grundig udvælgelsesproces vurderes egnet, adgang til det danske arbejdsmarked.

Fra dansk side har man dog også det økonomiske aspekt med i strategien. Siden starten af 1990'erne har det været muligt for højt-lønnede immigranter at komme til landet på den såkaldte forskerordning, der giver en skatterabat i de første tre år, man arbejder i landet. Set i lyset af den yderst svage sammenhæng mellem skattetryk og migration, når fokus flyttes fra teori til virkelighed, må det dog siges at være særdeles hensigtsmæssigt, at skattelettelserne kun udgør et ud af flere instrumenter i bestræbelserne på at øge de højtuddannedes incitamenter til at bosætte sig og arbejde i Danmark.

Referencer

- Borjas, George J. 1994. »The Economics of Immigration«, *Journal of Economic Literature*, vol. 32, no. 4, pp. 1667-1717.
- CEPOS. 2006. »OECD's »Taxing Wages«: Høj Marginalskat i DK for topskatteydere«, notat af 28. marts 2006.
- Massey, Douglas S., Arango, Joaquin, Hugo, Graeme, Kouaouci, Ali, Pellegrino, Adela og Taylor, J. Edward. 1993. »Theories of International Migration: A Review and Appraisal«, *Population and Development Review*, vol. 19, no. 3, pp. 431-466.
- Nielsen, Søren Bo, Schou, Poul og Søbygaard, Jacob Krog. 2002. »Elements of income tax evasion and avoidance in Denmark«, *Swedish Economic Policy Review* 9 (2002) pp. 139-164.
- Tiebout, Charles M. 1956. »A Pure Theory of Local Expenditures«, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5. (oktober, 1956), pp. 416-424.
- Tiebout, Charles M. 1961. »Economic theory of fiscal decentralization«, *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton, NJ: National Bureau of Economic Research.

Velfærdskommissionen. 2005. *Analyserapport Fremtidens Velfærd – vores valg*, Copenhagen: Velfærdskommissionen.

Økonomi- og Erhvervsministeriet. 2003. »Vækst gennem globalisering – Handlingsplan og baggrundsanalyse«, *Vækst med vilje*, oktober 2003.

Noter

1. I det følgende antages højtuddannede at være højtlønnede, selvom vi er opmærksomme på at sammenhængen ikke er deterministisk.

2. Frankrig.
3. Finland, Mexico og USA.
4. Tyskland, Irland og Danmark.
5. Sverige og Norge.
6. Data fra Frankrig er fra 1999, Schweiz, Finland, Mexico, Tyrkiet, Japan og USA fra 2000, Irland, Danmark og Tyskland fra 2002, Norge og Sverige fra 2003.