

Sammanfattning¹

Många av västvärldens ekonomier står inför en demografisk utveckling som kommer att sätta press på de offentliga finanserna. Det gäller även Sverige. En relevant fråga är om invandring kan vara ett medel för att i framtiden underlätta försörjningen av en åldrande befolkning. Frågan har sin grund i erfarenheten att invandrare har en i detta perspektiv gynnsam ålderssammansättning med låg andel åldringar och hög andel i förvärvsarbetande åldrar. Så tycks fallet vara i alla invandringsländer och oberoende av om invandringen är arbetskraftsinvandring eller flykting- och anhöriginvandring. Givet att invandrare och infödda har ungefär samma sysselsättningsgrad kan det förväntas att invandringen är ekonomiskt gynnsam för de infödda i bemärkelsen att den offentliga sektorn i sin helhet omfördelar inkomster från invandrare till infödda.

Det primära syftet med denna rapport är att studera vilken betydelse en förändrad invandring har för de offentliga finanserna. Baserat på simuleringar med en detaljerad modell över den offentliga sektorns ekonomi kvantifieras effekterna av en förändrad invandring samt betydelsen av invandrarnas integrering på arbetsmarknaden. Analysen avser dels den omfördelning som skett under ett enskilt år (2006) och dels omfördelningen fram till år 2050 med utgångspunkt i Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos. Det är viktigt att understryka att beräkningarna endast rör omfördelning via offentlig sektor. Andra ekonomiska effekter av invandring som t.ex. effekten på ekonomisk tillväxt beräknas inte och diskuteras endast översiktligt. Även om den här rapporten fokuserar på de ekonomiska effekterna av invandring är det självklart så att det finns andra viktiga skäl för invandring än ekonomiska. Sverige har exempelvis skrivit under

¹ Jag tackar Robert Erikson, Martin Hill, Carl le Grand, Eskil Wadensjö och Olof Åslund för värdefulla synpunkter. Jag tackar också Annika Klintefelt, Petter Lundberg, Hans

Lundström och Petter Wikström vid SCB för framtagning av data.

konventioner som förbinder landet att ge skydd åt flyktingar och andra skyddsbehövande.

Invandringens betydelse för de offentliga finanserna har varierat mycket över tiden

Över tid har det skett mycket stora förändringar i sysselsättningsgrad och arbetsinkomster bland utrikes födda. Under 1950- och 1960-talet samt större delen av 1970-talet hade utrikes födda i Sverige samma eller periodvis högre sysselsättningsgrad i förvärsarbetande åldrar än infödda. Mot slutet av 1970-talet förändras bilden. En markant konjunkturedgång i svensk industri (där många av den tidens invandrare arbetade) inträffade samtidigt som en övergång från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring hade påbörjats. Därefter fortsatte sysselsättningsläget för utrikes födda att försämrats trots 1980-talets långvariga högkonjunktur med arbetskraftsbrist, och trots den politiska målsättningen att integrera invandrare på arbetsmarknaden. Den nedåtgående trenden förstärktes ytterligare under lågkonjunkturen under den första hälften av 1990-talet. Speciellt för invandrare från utomeuropeiska länder måste 1990-talets arbetsmarknad anses som mycket dålig. Från slutet av 1990-talet skedde en viss återhämtning som långsamt fortsatt under 2000-talet, men fortfarande är sysselsättningsgraden betydligt lägre och arbetslösheten väsentligt högre bland utrikes födda än bland infödda. Det finns dock stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan olika grupper av utrikes födda.

Under det närmaste årtiondet kommer allt fler infödda med invandrarbakgrund nå arbetsför ålder. Många av dessa har föräldrar som invandrade från utomeuropeiska länder på 1980- och 1990-talet. Tidigare undersökningar har visat att gruppen infödda med utomeuropeisk bakgrund har svårigheter på arbetsmarknaden. Hur den offentliga sektorn i framtiden kommer att omfördela inkomster mellan den invandrarbefolkning som redan finns i landet och den infödda befolkningen beror till stor del på hur dessa nya grupper kommer att integreras på arbetsmarknaden.

I Sverige finns ett antal undersökningar om hur den offentliga

sektorn under olika perioder har omfördelat inkomster mellan invandrare och infödda. Sammanfattningsvis visar resultaten att den offentliga sektorn fram till omkring 1980 årligen omfördelade

inkomster från invandrare till infödda. Under denna period hade invandrarna ett gott sysselsättningsläge och en i detta perspektiv gynnsam ålderssammansättning. Den årliga nettointäkten tycks ha kulminerat i början av 1970-talet då den uppgick till cirka 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP). I takt med att invandrarnas sysselsättningsläge försämrades minskade den årliga intäkten för att nå ett noll-läge i mitten/slutet av 1980-talet. Under 1990-talet övergick nettointäkten till en nettokostnad, dvs. en inkomstomfördelning från infödda till invandrare. Vid mitten/slutet av 1990-talet uppgick årskostnaden för infödda netto till 1,5 till 2 procent av BNP.

En viss omfördelningen via den offentliga sektorn idag

Beräkningen i denna rapport visar på en årlig omfördelning från infödda till invandrabefolkningen motsvarande 1,5 till 2 procent av BNP för år 2006. Omfördelningen har således inte förändrats mycket sedan 1990-talet vilket kan förefalla överraskande med tanke på att invandrabefolkningen vuxit sedan dess. Förklaringen är att invandrarnas arbetsmarknadsläge har förbättrats, även om det fortfarande är klart sämre än för den infödda befolkningen.

Enligt SCB:s sysselsättningsstatistik för 2006 var andelen förvärvsarbetande i ålder 20 till 64 år 57 procent bland utrikes födda vilket kan jämföras med 80 procent för infödda. För att nå ett noll-läge där ingen omfördelning sker måste andelen förvärvsarbetande bland utrikes födda vara 72 procent enligt modellberäkningarna. Förklaringen till att noll-läget inträffar vid lägre sysselsättningsgrad än för inrikes födda är invandrabefolkningens, i detta sammanhang, gynnsamma ålderssammansättning. Vid ytterligare förbättring av invandrabefolkningens sysselsättningsgrad vänder riktningen i inkomstomfördelningen och det blir en intäkt för den infödda befolkningen.

Förändrad invandring framöver har liten betydelse för demografin och offentlig finanser

För att studera vilken betydelse en ökad eller minskad invandringsvolym har för de offentliga finanserna framöver fordras

en prognos över invandringen. I denna rapport utnyttjas en Statistiska Centralbyråns (SCB:s) befolkningsprognos som sträcker sig fram till 2050. SCB beräknar den framtida befolkningen storlek och sammansättning under två antaganden om kommande års invandring; ett alternativ med låg invandring och ett alternativ med hög invandring. I beräkningarna är alternativet med låg invandring den bas från vilken vi i denna studie beräknar effekten av en ökad invandring. Det är skillnaden i befolkningsutveckling mellan de båda alternativen som ger storleken och ålderssammansättningen på det befolkningstillskott som blir resultatet av en ökad invandring.²

Befolkningstillskottet omfattar således också det större antal personer som föds i Sverige på grund av den större invandringen. Den åldringsprocess som efterhand sker hos dem som invandrat motbalanseras i stor utsträckning av att fler föds i Sverige. Under hela perioden har befolkningstillskottet en gynnsam ålderssammansättning.³ Trots detta blir påverkan på totalbefolkningens ålderssammansättning tämligen liten, eftersom invandrarbefolkningen inte hinner bli tillräckligt stor innan den själv börjar åldras. Framtida invandring kan i beräkningarna inte hindra att befolkningen som helhet blir allt äldre utan endast fördröja denna utveckling. För att kraftigt påverka den aggregerade befolkningens åldrande krävs en invandring på en helt annan nivå än den vi har i dag.

Framtida BNP och framtida offentliga sektor antas utvecklas enligt den senaste långtidsutredningen (SOU 2008:105). Även under det starka antagandet att invandrarbefolkningen i förvärvsarbete åldrar har samma sysselsättningsgrad och årsarbetsinkomst i genomsnitt per sysselsatt som för infödda i samma ålder blir inkomstomfördelningen per år från invandrare till infödda under en procent av BNP. Mer precis uppgår årsbeloppet till cirka 0,1 procent år 2015, 0,4 procent år 2025, 0,6 procent år 2035, och 0,7 procent år 2050. Resultaten blir ungefär desamma även vid alternativa antaganden om utveckling av offentlig sektor. Blir däremot invandrarbefolkningens sysselsättningsgrad och årsarbetsinkomst per sysselsatt (relativt infödda) densamma som för utrikes födda boende i Sverige idag kommer

² Antalet individer i detta befolkningstillskott uppgår till cirka 164 000 år 2015, 480 000 år 2025, 830 000 år 2035, och till knappt 1,4 miljoner år 2050.

³ Andelen som är 65 år eller äldre i befolkningstillskottet uppgår till 2,8 procent år 2015, 3,9 procent år 2025, 5,7 procent år 2035, och 10,2 procent år 2050.

inkomstomfördelningen att gå i den andra riktningen men årsbeloppet blir fortfarande relativt lågt, i allmänhet mindre än en procent av BNP.

Som jämförelse kan nämnas att Rowthorn (2008) gjorde en genomgång av ett stort antal studier för länder i Europa och Amerika om påverkan på den offentliga sektorns finanser av hittills förkommande invandring. Studien fann att effekten på den offentliga sektorns finanser i allmänhet är liten. För de flesta länder ligger den i intervallet plus/minus en procent av BNP. Utifrån dessa resultat konstaterade Rowthorn att det generellt inte finns några starka offentlig-finansiella skäl för eller emot ihållande invandring.

Invandringen har små påvisbara effekter på ekonomisk tillväxt, sysselsättning och löner

Frågan om inkomstomfördelning genom offentlig sektor är endast en del av de ekonomiska effekterna av invandring. En annan effekt kan vara påverkan på inföddas löner och sysselsättning. I allmänhet kan det förväntas att vissa vinner och andra förlorar. Till exempel kan det med teoretiska modeller visas att infödd arbetskraft som är substitut till invandrad arbetskraft förlorar, och infödd arbetskraft som är komplement till invandrad arbetskraft vinner. Ett stort antal empiriska studier från olika invandringsländer visar dock att summan av dessa effekter är mycket små eller obefintliga. Det finns således inte mycket stöd för att tro att efterkrigstidens invandring till Sverige skulle ha reducerat möjligheterna på arbetsmarknaden för den infödda arbetskraften i dess helhet. Däremot kan invandringen till viss del ha ändrat den infödda arbetskraftens fördelning på olika yrken och branscher.

Det är även tänkbart att invandring påverkar tillväxten i BNP per capita och därmed genomsnittlig inkomstnivå för infödda. Frågan är emellertid komplicerad och än så länge finns mest hypoteser på området. En positiv effekt kan uppkomma om invandrarna är starkt koncentrerade till förvärvsarbetande åldrar. Förutsatt att de befinner sig på arbetsmarknaden erhålls ett tillskott i BNP per capita. I övrigt torde invandringens effekter på

ekonomisk tillväxt vara beroende av invandrarnas humankapital och om de har en annan rörlighet på arbetsmarknaden än den övriga befolkningen. Vad gäller humankapitalet är det

återkommande i den internationella forskningslitteraturen att invandring av högutbildade personer anses vara positivt för den ekonomiska tillväxten. Omvänt så anses invandring av lågutbildade personer försvaga tillväxten. Lågutbildade går till branscher med låginkomstyrken vilket kan verka konserverande på produktionsstrukturen i dessa branscher och därmed hämmande för tillväxten. En tillväxtbefrämjande strukturomvandling kräver en dynamisk arbetsmarknad. Invandrare är vanligtvis yngre än den infödda befolkningen. Yngre personer är rörligare både geografiskt och yrkesmässigt än äldre vilket skulle tala för att invandrare (speciellt arbetskraftsinvandrare) positivt kan bidra till strukturomvandling. Ny och effektivare produktionsteknik kan därmed lättare introduceras under perioder med snabb strukturomvandling.

Slutsatsen är att invandringens effekter på den ekonomiska tillväxten kan gå i olika riktningar. Det är också svårt att empiriskt undersöka frågan. Den empiriska forskning som finns har gett olika svar och mer forskning behövs.

Det empiriska kunskapsläget i fråga om hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan invandrare och infödda är således betydligt bättre än vad gäller invandringens effekter på ekonomisk tillväxt. Det finns naturligtvis kopplingar mellan frågorna. Om invandringen medför både lägre tillväxt och en omfördelning av inkomster från infödda till invandrare så bidrar båda dessa effekter till en minskning av den inföddas inkomster. Skulle invandring å andra sidan påskynda ekonomisk tillväxt samtidigt som inkomster omfördelas från invandrare till infödda så blir bilden den omvända.

Förändrad invandringen är ingen lösning på det framtida demografiska problemet

Den demografiskt gynnsamma effekt som en ökad framtida invandring medför kan underlätta försörjningen av en åldrande befolkning förutsatt att integrationen på arbetsmarknaden blir bättre än för de invandrare som redan finns i landet. Invandringen kan dock knappast ses som en lösning på det framtida demografiska problemet då effekten enligt beräkningarna blir

tämligen begränsad. Att påverkan inte blir större beror på att invandring ökar landets befolkning vilket ökar utgifterna för offentlig konsumtion och transfereringar. Visserligen ökar också

skatteintäkterna men nettoeffekten för de offentliga finanserna blir liten. Resultatet ligger väl i linje med resultaten från studier i andra länder.

Redan en måttlig höjning av sysselsättningsgraden hos den i landet redan boende befolkningen får en större positiv effekt på de offentliga finanserna än en stor invandring. Vi får ingen ökning av befolkningen utan istället bortfaller offentliga transfereringar samtidigt som den offentliga sektorns intäkter ökar från skatter och socialförsäkringsavgifter.

Även om ökad invandring inte kan förväntas förbättra de offentliga finanserna i någon större utsträckning framöver finns det naturligtvis vinster att göra om invandrades integration på arbetsmarknaden kan förbättras jämfört med idag. Annars riskerar en ökad framtida invandring istället ge ett negativt bidrag till de offentliga finanserna även om effekten, som sagt, är relativt liten.

