

Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser

Lennart Flood

Joakim Ruist

Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:95

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24370-1

ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2015 sammanställs vid Finansdepartementets Struktureenhet. En viktig del i arbetet är att ta fram fördjupade studier inom relevanta områden. Dessa publiceras som fristående bilagor till utredningen.

En central del av långtidsutredningarnas uppgift är att ge en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt. I denna utveckling är demografin betydelsefull, inte minst när det gäller den offentliga sektorns finanser. I detta sammanhang är migrationen en viktig faktor.

I denna bilaga till Långtidsutredningen analyseras de offentlig-finansiella effekterna av en åldrande befolkning och migration. Arbetet har genomförts av professor Lennart Flood och fil. dr Joakim Ruist, båda verksamma vid Göteborgs universitet. Författarna beräknar effekterna av framtida demografiska förändringar under olika antaganden. Analysens fokus ligger på migrationens betydelse och är avgränsad till att endast behandla de offentliga finanserna. I studien görs bland annat kvantitativa bedömningar av vad en förbättrad integration på arbetsmarknaden och ett förlängt arbetsliv betyder för de offentliga finanserna.

Arbetet med bilagan har följts av en referensgrupp bestående av personer med mycket god insikt i dessa frågor. Författarna svarar själva för rapportens innehåll, slutsatser och förslag. De resultat som framkommer i Långtidsutredningens bilagor kommer att behandlas i utredningens huvudbetänkande.

Stockholm i november 2015

Peter Frykblom
Departementsråd

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning.....	13
2 Invandring och den demografiska utmaningen	17
3 Sveriges invandring fram till i dag	23
3.1 Svensk migrationslagstiftning	28
3.2 Sveriges utrikes födda befolkning i dag.....	29
4 Att studera invandringens påverkan på den offentliga sektorns finanser	35
4.1 Metodologiska avvägningar och hänsynstaganden	35
4.2 Översikt av studier från Sverige, Norden och andra jämförbara länder	40
4.3 Tvärsnittskalkyl: Den offentliga sektorns omfördelning till utrikes födda 2013	44
5 Invandringens framtida påverkan på de offentliga finanserna	53
5.1 Inledning	53
5.2 Finansdepartementets långsiktiga beräkningar.....	54
5.3 Övriga antaganden	55
5.4 SCB:s befolkningsprognos	57

5.5	Sysselsättning och inkomster	60
5.6	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter år 2015	62
5.7	Resultat huvudalternativet	68
5.8	Alternativa tvärsnittsprognoser.....	74
5.9	Livscykelanalys	88
5.10	Alternativ där barn till de som invandrar inkluderas.....	93
5.11	Livscykelanalyser för de som invandrar fram till 2030.....	95
6	Sammanfattning och avslutande diskussion.....	99
	Referenser.....	105
	Appendix I.....	109
	Appendix II.....	115
	Appendix III	121

Sammanfattning

Den åldrande befolkningen är en utmaning för den framtida finansieringen av den offentliga sektorn. Äldreförsörjningskvoten, dvs. antalet äldre i relation till antalet i arbetsför ålder, uppgick till drygt 30 procent 2014. Enligt huvudscenariot i SCB:s befolkningsprognos kommer kvoten att ha stigit till närmare 40 procent 2050.

Invandring innebär med säkerhet en föryngring av Sveriges befolkning. Denna föryngring framgår tydligt av de senaste årens invandring. Exempelvis är enbart 12 procent av de som invandrat de senaste tre åren äldre än 45 år och hela 50 procent är mellan 15 och 34 år gamla. Motsvarande andelar för de inrikes födda är 45 respektive 25 procent.

Invandringen till Sverige har varit relativt hög sedan 2000-talets början. Samtidigt bör det framhållas att Sveriges totala per-capita invandring det senaste decenniet ligger ungefär på genomsnittet för Europa. Det som särskiljer Sverige är den höga andelen flyktinginvandring. Ett specifikt drag för flyktinginvandringen jämfört med exempelvis de grupper som invandrat från de nya EU-länderna (efter östutvidgningen) är den låga sysselsättningen.

Det offentlig-finansiella problemet med en åldrande befolkning har uppmärksammas i flera rapporter. Det huvudsakliga syftet med denna rapport är att analysera betydelsen av framtida invandring i relation till den demografiska utmaningen, speciellt vilken effekt invandringen till Sverige har på kostnaderna och intäkterna i den offentliga sektorn. Rapporten består av två delar. I den första delen ges en beskrivning av den historiska utvecklingen och av dagens situation. Fokus ligger på migrationen i Sverige, men vi ger även ett europeiskt perspektiv. I den andra delen beräknar vi invandringens påverkan på de offentliga finanserna fram till 2060 under olika förutsättningar.

Beräkningarna är avgränsade till att enbart behandla effekterna på finansieringen av den offentliga sektorn. Naturligtvis finns andra – både positiva och negativa – effekter av migration. Utrikes födda påverkar samhället på fler sätt än bara via kostnader och intäkter i den offentliga sektorn. Det är också viktigt att tänka på att långsiktiga analyser, oavsett innehåll, oundvikligen innebär förenklingar, antaganden om oförändrade samband och prioriteringar av vilka känslighetsanalyser som genomförs.

I beräkningen av invandringens effekter på finansieringen av den offentliga sektorn sammanställs den offentliga sektorns olika inkomst- och utgiftsposter. Inkomstsidan ges av de skatteintäkter som skapas av arbets- och företagsinkomster samt skatten på konsumtion. Utgiftssidan bestäms av transfereringar och offentlig konsumtion. Baserad på observerade data visar en s.k. tvärsnittskalkyl för 2013 att den offentliga sektorn omfördelade 26 miljarder kronor från inrikes till utrikes födda, vilket motsvarar 0,7 procent av BNP. En uppdelning av hela gruppen utrikes födda i två grupper beroende på om de invandrat från ett land inom Europa eller utanför Europa visar att utomeuropeiska invandrare står för 21 miljarder av den totala omfördelningen till invandrare. Huvudförklaringen till denna omfördelning ligger på intäktssidan, dvs. låg sysselsättningsgrad medför låga skatteintäkter.

I en framåtblickande kalkyl baserad på det underlag som ges av SCB:s befolkningsprognoser och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar framkommer ett underskott i de offentliga finanserna fram till mitten av 2040-talet. Utvärderingen framhåller två faktorer som på ett avgörande sätt kan ändra denna bild: en ökad sysselsättning för grupper av invandrare med lägst sysselsättningsgrad och ett uppskjutet pensionsuttag för både inrikes och utrikes födda. Om sysselsättningen för de grupper av utrikes födda som har lägst sysselsättningsnivå ökar med ca 10 procentenheter och pensionsuttaget skjuts upp med ca två år under en 40-årsperiod förändras resultatet för den offentliga sektorn dramatiskt. Dessa förändringar kan bedömas som rimliga. För de grupper där sysselsättningsnivån höjs i känslighetsanalysen ligger den genomsnittliga nivån fortfarande långt under den som gäller för de inrikes födda och den uppskjutna pensionen motsvarar det som Pensionsmyndigheten kallar ”behövlig pensionsålder”. I stället för ett långsiktigt underskott erhålls en period av ett stabilt överskott

omkring en halv procent av BNP under en stor del av 2030-talet och sedan följer en lång period av ett stigande överskott.

Utöver alternativ där sysselsättning och pensionsuttag förändras har även känslighetsanalyser genomförts som beskriver effekterna av en minskad respektive ökad invandring. Med SCB:s befolkningsprognos som utgångspunkt har två alternativ utvärderats. I det första ökar invandringen för de grupper med lägst sysselsättningsnivå med 50 procent. I det andra minskar invandringen för samma grupper med 50 procent. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att SCB:s huvudalternativ innebär en kraftig minskning av invandringen jämfört med dagsläget. Detta betyder i sin tur att även alternativet med högre invandring ligger klart under dagens historiskt sett mycket höga nivå.

En högre (lägre) invandring innebär ett något större (mindre) underskott på kort sikt, jämfört med huvudalternativet, och ett något lägre (högre) på lång sikt. Kombinerar de båda alternativen med en ökad sysselsättning ger en ökad invandring ett positivt nettobidrag från 2020, vilket ligger något under alternativet med lägre invandring fram till slutet av 2030-talet men betydligt över därefter.

De resultat som sammanfattas ovan är baserade på hela befolkningen uppdelad på inrikes födda och olika grupper av utrikes födda. En kontrast till en sådan analys är att i stället studera de nyanlända invandrargrupperna och beräkna de offentliga kostnaderna/intäkterna för dessa under en längre period. En sådan analys har genomförts för de som invandrade under år 2014 och resultaten visar på en stor spridning. Grupper som invandrat från "Övriga Europa" (exkl. Norden och personer födda i Sverige som återvänt) skapar ett stort överskott medan utomeuropeiska invandrare som grupp genererar ett stort underskott. Det diskonterade överskottet (vid 3,5 procents diskonteringsränta) uppgår till mer än 540 000 kronor per person för de från "Övriga Europa" medan motsvarande beräkning för de som invandrar från länder utanför Europa är ett underskott på drygt 370 000 kronor. Återigen kan dessa skillnader förklaras av nivån på sysselsättningen. En utvärdering av de nyanländas ekonomiska bidrag där utgångspunkten är alternativet med en högre sysselsättning samt uppskjuten pension visar på dramatiska och positiva förbättringar.

För de utomeuropeiska invandrarna har underskottet på drygt 370 000 nu blivit ett överskott på mer än 250 000 kronor.

Naturligtvis kan det riktas kritik mot en utvärdering som sträcker sig fram till 2060, till exempel att det enda som med säkerhet kan sägas är att vi vet mycket lite om hur samhället utvecklas på så lång sikt. Det kommer att ske stora framtida förändringar både när det gäller individernas krav och förväntningar på den service som den offentliga sektorn ska leverera. Våra kalkyler utgår från en oförändrad ambitionsnivå för den offentliga sektorns omfattning. Det finns argument som talar för en ökad efterfrågan på välfärdstjänster både när det gäller volym och kvalitet. Samtidigt kommer det att ske en teknologisk utveckling och medicinska innovationer som kan få konsekvenser för utgiftssidan i den offentliga sektorn. Givet denna osäkerhet kan det vara naturligt att utgå från en oförändrad ambitionsnivå.

En fråga av stor vikt är huruvida de alternativ som utvärderats är alltför positiva. Finns det skäl att ifrågasätta om vårt huvudalternativ är alltför optimistiskt? En sådan väsentlig faktor är om den framtida sysselsättningsnivån för inrikes födda även i framtiden kommer att vara hög. Om detta vet vi inget och det kan naturligtvis inte uteslutas att vi i framtiden vill ta ut mer av vår levnadsstandard i form av ökad fritid, minskad konsumtion och minskat förvärvsarbete. Det är naturligtvis fullt möjligt att utvärdera ett sådant alternativ men samtidigt är resultatet förutsägbart. Då huvudalternativet innebär stora framtida underskott i den offentliga sektorn kommer varje alternativ som innebär minskad sysselsättning att gå än längre i denna riktning. I ett sådant perspektiv med minskad sysselsättning för inrikes födda skulle det dessutom vara än viktigare med en ökad sysselsättning för de utrikes födda. Här kan även tilläggas att ökad sysselsättning i våra beräkningar utgår från att dessa återfinns i den privata sektorn. Ökad sysselsättning i den privata sektorn skapar sedan förutsättningar för ökad sysselsättning även i den offentliga sektorn.

Det är en förhållandevis tacksam uppgift att visa på konsekvenserna av en ökad sysselsättning utan att behöva presentera förslag till hur en sådan utveckling ska åstadkommas. Avsikten med rapporten är dock inte att diskutera eller föreslå specifika reformer för ökad sysselsättning bland utrikes födda utan att utgöra ett underlag som kan åskådliggöra potentialen och vikten av att sådana

åtgärder genomförs. Vi vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av såväl reformer som innebär en ökad sysselsättning för de grupper som i dag i stor utsträckning står utanför arbetsmarknaden som generella reformer som uppmuntrar ett uppskjutet pensionsuttag.

1 Inledning¹

Liksom många andra länder i västvärlden befinner sig Sverige i dag i början av en sannolikt långvarig period med en kraftigt ökande andel äldre personer i befolkningen. Äldreförsörjningskvoten – dvs. antalet äldre i relation till antalet i arbetsför ålder – föll långsamt under tjugo år från 27,5 procent 1987 till 26,7 procent 2007. Sedan dess har majoriteten av den stora 40-talistgenerationen passerat 65 års ålder och kvoten har på kort tid stigit till 31,1 procent 2014. Enligt huvudscenariot i SCB:s befolkningsprognos kommer kvoten att ha stigit till 35,3 procent 2030 och 39,1 procent 2050 (SCB, 2015b). I ett alternativt scenario med lägre invandring blir andelen 39,6 procent redan 2030 och hela 46,8 procent 2050. Att försörja en allt äldre befolkning är en stor framtida utmaning för Sveriges offentliga finanser. Ändå är Sverige lindrigt drabbat jämfört med de flesta andra länder i Europa. Sverige har lyckats jämförelsevis väl med att hålla uppe barnafödandet de senaste 50 åren och den förutspådda ökningen av äldreförsörjningskvoten på 4–5 procentenheter de kommande 15 åren är den lägsta i EU.

Ett möjligt sätt att påverka äldreförsörjningskvoten kan vara invandring. All migration tenderar att vara koncentrerad till yngre arbetsföra åldrar och därmed leder ökad invandring till lägre äldreförsörjningskvot. En lägre äldreförsörjningskvot behöver emellertid inte innebära en förbättring av de offentliga finanserna, därtill krävs också att de nya invandrarna relativt snabbt och i tillräckligt hög utsträckning kommer i arbete. Sverige i dag är ett exempel på motsatsen, där invandringen sammantaget påverkar de

¹ Under arbetets gång har en referensgrupp bestående av Monir Dastserri, Thomas Eisensee, Mikael Hjerm, Joakim Hussenius, Kerstin Krafft, Elin Landell och Eskil Wadenjö bidragit med värdefulla synpunkter. Vi vill även tacka Tomas Pettersson och Olle Sundberg. Ansvar för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten är dock vårt eget.

offentliga finanserna negativt.² Såväl en genomsnittlig person som nyligen invandrat till Sverige, som en genomsnittlig person som någon gång under sitt liv invandrat till Sverige, utgör i dag nettokostnader för de offentliga finanserna.

Sådana genomsnitt ger emellertid inte mycket information om möjligheten att genom invandring påverka de offentliga finanserna i positiv riktning. Detta då begreppet invandring rymmer olika fenomen som styrs av olika mänskliga incitament och regleras av olika lagar. Arbetskraftinvandring, anhöriginvandring och flyktinginvandring tjänar olika syften och har olika ekonomiska konsekvenser. Genomsnittsvärden över hela gruppen utrikes födda är därmed inte särskilt informativa om faktiska eller potentiella förhållanden för specifika invandrargrupper, eller om vad som skulle bli konsekvenserna av förändringar av specifika regelverk. Det svaga genomsnittliga ekonomiska utfallet bland utrikes födda förklaras i hög grad av den höga andelen flyktingar. Av förklarliga skäl tar det för flyktinggruppen betydligt längre tid att etablera sig på arbetsmarknaden än för arbetskraftsinvandrare som har arbetet ordnat redan vid inresan. För flyktingar grundar sig inte heller beslutet att migrera på ett val av land som matchar möjligheterna att få ett arbete. I stället är det behovet av skydd från krig och övergrepp som står i fokus. Matchningen mellan flyktinginvandrarnas kompetens och den svenska arbetsmarknadens efterfrågan är därmed sämre.

Beroende på sin karaktär kan alltså framtida invandring till Sverige komma att påverka den offentliga sektorns finanser i positiv såväl som negativ riktning. Det primära syftet med den här rapporten är att analysera hur denna påverkan mest sannolikt kan komma att se ut. Huvudsaklig utgångspunkt är huvudscenariot från SCB:s befolkningsprognos från maj 2015, kombinerad med modeller för invandrares framtida sysselsättning och inkomster som skattats utifrån historiska data.

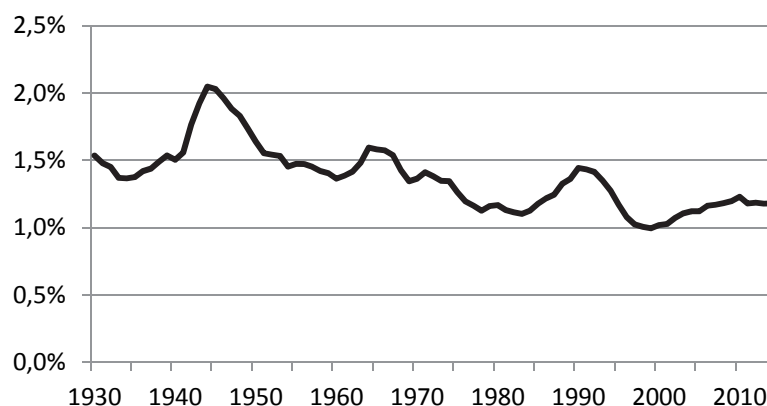
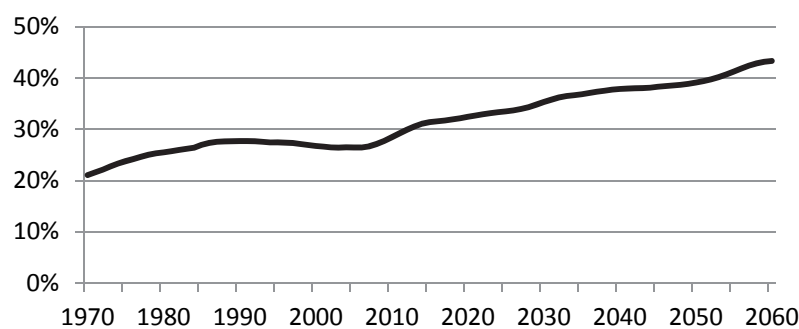
Rapportens analys är avgränsad till att enbart behandla effekter på finansieringen av den offentliga sektorn. Naturligtvis finns det en rad andra effekter av migration. Individer bidrar och påverkar samhället och samhällsutvecklingen mer än genom finansieringen av den offentliga sektorn, men dessa effekter avhandlas inte här.

² Se Ekberg (2009) samt resultaten i denna rapport.

Rapporten är disponerad på följande sätt: I kapitel 2 ges en översikt av den demografiska utmaningen och invandringens potentiella betydelse. Kapitel 3 beskriver Sveriges invandring i dag och de senaste decennierna, samt hur arbetsmarknadsläget ser ut för de utrikes födda. I kapitel 4 ges en översikt över tidigare forskning från Sverige och andra länder kring invandringens påverkan på den offentliga sektorns finanser. Vi presenterar också en tvärsnittskalkyl över nettobidraget från de utrikes födda till den offentliga sektorn 2013. I kapitel 5 presenteras beräkningar av invandringens framtida betydelse för den offentliga sektorns finanser under olika antaganden beträffande utfallet på arbetsmarknaden respektive invandringens storlek. Resultaten redovisas enligt två olika principer: tvärsnitts- och livscykelanalyser. Tvärschnittsanalysen visar nettobidraget till den offentliga sektorn för hela befolkningen uppdelad på olika födelseregioner varje år fram till och med 2060. Livscykelanalysen visar det diskonterade nettobidraget för gruppen nyanlända till Sverige från det år de invandrar till slutet av prognosperioden. Kapitel 6 sammanfattar och diskuterar studiens huvudsakliga resultat.

2 Invandring och den demografiska utmaningen

Bakgrunden till Sveriges framtida demografiska utmaning kan utläsas ur figur 2.1 som visar årliga födelsetal (antal födselar/befolkningens storlek) i Sverige sedan 1930. Som figuren visar har födelsetalens trend varit tydligt fallande ända sedan toppåren 1944–45. Därmed befinner sig Sverige sedan tio år tillbaka, när den stora 40-talistgenerationen började passera 65-årsstrecket, i en fas där andelen av befolkningen som är över 65 år stadigt ökar. Figuren antyder också att denna fas kan bli långvarig, eftersom födelsetalen varit fallande ända fram till idag. Den ökande andelen äldre i befolkningen beror alltså inte bara på storleken på just 40-talistgenerationen. Detta bekräftas i figur 2.2 som visar historiska och prognosticerade äldreförsörjningskvoter (antal personer över 65/antal personer 15–64) fram till år 2060. Kvoten förväntas stiga under hela perioden, också efter att de flesta 40-talisterna avlidit. Historisk och prognosticerad invandring till Sverige har dämpat och kommer att fortsätta dämpa de fallande födelsetalens genomslag på äldreförsörjningskvoten, men förmår långt ifrån att neutralisera den.

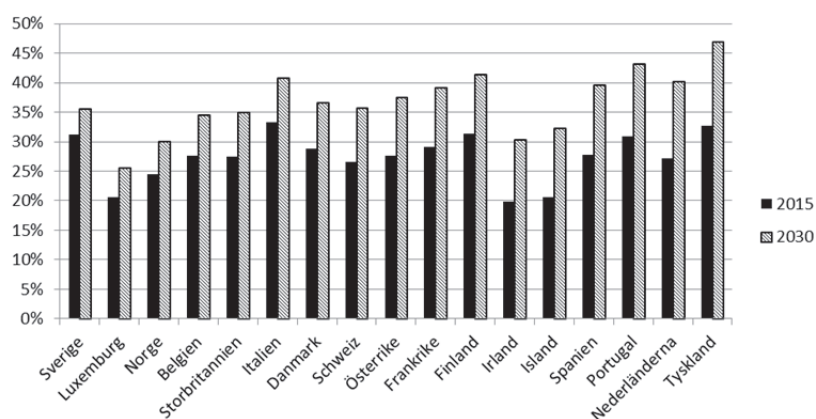
Figur 2.1 Födelsetal i Sverige 1930–2014Källa: SCB (www.scb.se, 2015-06-14).**Figur 2.2 Äldreförsörjningskvoten Sverige 1970–2014, samt prognos 2015–2060**Källa: SCB (www.scb.se, 2015-06-14).

Fenomenet med en åldrande befolkning är inte specifikt för Sverige. Gemensamt för i stort sett hela västvärlden är att födelsetalen var mycket höga under tiden närmast efter andra världskriget (den så kallade baby boom-perioden), medan en genomsnittlig kvinna i dag under sitt fertila liv på sin höjd föder de lite drygt två barn som krävs för att upprätthålla befolkningens storlek vid avsaknad av nettoinvandring, och många fall betydligt färre än så (färre än 1,5 i exempelvis Italien och Tyskland). Trots att födelsetalsminskningen i Sverige sedan toppen i mitten på 1940-talet varit mycket kraftig, utmärker sig Sverige med ett av Västeuropas högsta födelsetal. Gångse förklaringar till detta är

rätten till betald föräldraledighet och kraftigt subventionerad barnomsorg. Utan detta och utan den jämförelsevis höga invandringen hade den demografiska utvecklingen fram till i dag och framåt sett än mer negativ ut med avseende på äldreförsörjningskvoten.

Att den demografiska utmaningen är lindrigare i Sverige än i andra länder illustreras i figur 2.3. Figuren visar äldreförsörjningskvoter 2015 samt prognosticerade kvoter 2030 för olika västeuropeiska länder. Länderna är ordnade i stigande ordning utifrån storleken på kvotens prognosticerade ökning. Sverige ligger längst till vänster i grafen; den prognosticerade ökningen på drygt fyra procentenheter är alltså minst bland de länder som jämförs. Längst till höger återfinns Tyskland, med en prognosticerad ökning av äldreförsörjningskvoten på hela 14 procentenheter.

Figur 2.3 Äldreförsörjningskvoter i Västeuropa 2015 samt prognos 2030



Källa: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, 2015-06-14).

Samtidigt kan noteras i grafen att dagens äldreförsörjningskvot i Sverige redan är högre än de flesta andra länders. I Sveriges fall har en relativt stor del av den totala förväntade ökningen fram till 2030 redan inträffat under de senaste tio åren, vilket hänger samman med att baby boom-perioden i Sverige var jämförelsevis tidig (den både började och slutade tidigt).

När varje person i förvärvsaktiv ålder i genomsnitt ska försörja fler blir det mindre resurser över till var och en. I en modern välfärdsstat av Sveriges typ betyder det, i avsaknad av andra

förändringar, att skatternas andel av BNP behöver öka. I en rapport från 1996 beräknade OECD (OECD, 1996) att den åldrande befolkningen innebar att Sverige i avsaknad av andra förändringar skulle behöva höja skatternas andel av BNP med 4,0 procentenheter fram till 2030. Det var en jämförelsevis beskedlig siffra. Motsvarande prognoser gjordes också för andra länder och de mest negativa prognoserna avsåg Österrike (15,4 procentenheter) och Italien (11,4 procentenheter).

Det finns också andra sätt än skattehöjningar att öka mängden resurser som står till den offentliga sektorns förfogande. Ett sätt är sänkta utgifter för pensioner. Inom nuvarande pensionssystem i Sverige kommer sådana att ske med automatik om systemets intäkter från den arbetande befolkningen vid en given tidpunkt inte räcker till för att upprätthålla planerade nivåer. Det finns således en försäkring inbyggd i systemet mot att kostnaderna ska öka i alltför hög grad. Här bör dock påpekas att denna inbyggda försäkring enbart avser det allmänna pensionssystemet. Som kommer att visas senare kan utgifterna inom grundtrygghetssystemen som garanti-pension och bostadstillägg öka betydligt under vissa antaganden.

Ett annat sätt är att höja den faktiska genomsnittsålder vid vilken arbetstagare går i pension. I exempelvis en dansk rapport bedömdes åtgärder för att öka pensionsåldern ha jämförelsevis stor potential att öka andelen förvärvsarbetande i befolkningen (Arbetsmarkedskommissionen, 2009). I Sverige var genomsnittlig pensionsålder 2012 (den ålder vid vilken en person som var pensionär 2012 först blev pensionär) 63,6 år. Det var – om än lägre än normen på 65 år – den tredje högsta siffran i Europa, efter Norge och Island. I 19 av 31 länder i Europa var genomsnittet under 60 år. Här kan även nämnas att Sverige är det land i Europa där sysselsättningen i åldern 65–74 har ökat mest under perioden 2006–2014 (Skattebetalarna, 2015). Ytterligare målsättningar kan vara ett ökat arbetsutbud, då främst för kvinnor exempelvis genom en minskad andel som arbetar deltid men även en snabbare genomströmning i utbildningssystemet för unga för snabbare inträde på arbetsmarknaden.

Likaså är alla åtgärder som minskar arbetslösheten verksamma när det gäller att skapa mer resurser till den offentliga sektorn. Men effektiva och populära sådana åtgärder som inte redan genomförts är svåra att finna. Naturligtvis bör betydelsen av åtgärder som leder

till ett längre arbetsliv framhållas. Vi kommer senare att visa på betydelsen av en uppskjuten pensionsålder men även ett tidigare inträde på arbetsmarknaden har en signifikant betydelse. På längre sikt kan förstås en åldrande befolkning också motverkas genom åtgärder som stimulerar ökat barnafödande, men de ger av förklarliga skäl inte någon positiv effekt på de offentliga finanserna förrän på minst tjugo års sikt.

Slutligen finns då möjligheten att öka andelen förvärvsarbetande genom invandring. Även utan reglering är invandring alltid koncentrerad till yngre förvärvsarbetande åldrar. Detta sker genom självselektion; yngre människor som inte redan bildat familj, investerat i bostäder etc. är mer mobila. Följaktligen finns också en stor potential i att höja andelen förvärvsarbetande i befolkningen genom invandring. Men det förutsätter att invandrarna lyckas överkomma barriärer såsom begränsad kunskap om språk, kultur och institutioner – och därtill diskriminering – och faktiskt komma i arbete. Detta var förhållandevis enkelt på 50- och 60-talen när Sverige hade arbetskraftsbrist. Den tidens arbetskraftsinvandring bidrog därmed till starkare offentliga finanser (Wadensjö, 1973). Men i dag är det svårare, både för att arbetslösheten är högre och för att mindre än hälften av invandringen beror på arbetsmarknadsskäl. Majoriteten är av antingen familje- eller flyktingskäl. Sedan någon gång i mitten av 1980-talet har den offentliga sektorn sammantaget omfördelat resurser från inrikes till utrikes födda, medan fallet fram tills dess var det omvända.³

Att den invandring som sker till Sverige i dag i genomsnitt innebär ett negativt bidrag till de offentliga finanserna betyder därmed inte att det inte finns potential att stärka de offentliga finanserna genom invandring. Flyktinginvandring är en humanitär – och ekonomiskt kostsam – insats.⁴ Familjeanknytningsbaserad invandring har heller inte till syfte att vara ekonomiskt lönsam och är det sannolikt inte heller i direkt mening. Men bakom det genomsnitt som domineras av dessa grupper finns också en

³ Se Ekberg (2009), kapitel 5 för en översikt av studier på området som gjorts vid olika tidpunkter.

⁴ Se Ruist (2015) för en skattning av den offentliga sektorns omfördelning specifikt till flyktinginvandrare.

samhällsekonomiskt och offentligfinansiellt mer lönsam arbetskraftsinvandring.⁵

Mot denna bakgrund presenterar den här studien ett antal kalkyler av hur framtida invandring till Sverige kan komma att påverka de offentliga finanserna. Den primära utgångspunkten är den prognosticerade invandringen i SCB:s befolkningsprognos från maj 2015. Som underlag för politiskt beslutsfattande är emellertid en kalkyl baserad på prognosticerad invandring bara av intresse som just utgångspunkt. Invandringens storlek och fördelning mellan olika bevekelsegrunder för migrationen är i sin tur alltid i väsentlig grad resultat av politiska beslut.

Vad som framför allt är oklart gällande politikens begränsningar är i vilken utsträckning det är möjligt att öka den kvalificerade arbetskraftsmigrationen. De mest välutbildade och högproduktiva individerna har redan i många fall en global arbetsmarknad att tillgå och det är inte helt enkelt för Sverige att bli mer attraktivt för dessa än USA, Kanada, Australien med flera. Och trots att Sverige under ett antal år haft EUs mest liberala regelverk för arbetskraftsinvandring från såväl de nya EU-länderna som från icke-EU-länder, har andra länder mottagit större volymer – också per capita. Ett okänt språk och en arbetsmarknad med höga trösklar förefaller vara betydande hinder på vägen mot en större arbetskraftsinvandring till Sverige (Gerdes & Wadensjö, 2013).

Tidigare studier av den långsiktiga påverkan av framtida invandring på Sveriges offentliga finanser har gjorts av bl. a. Storesletten (2003) och Ekberg (2011). Vårt bidrag utöver dessa studier består framför allt i att våra kalkyler är baserade på senare data och prognoser, att vissa komponenter är beräknade med något högre precision och att vi presenterar en större bredd i de alternativa scenarier som utvärderas.

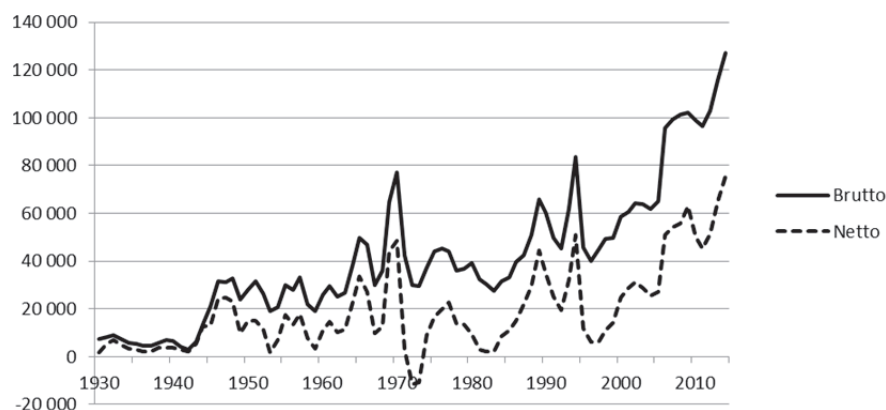
⁵ Se Ruist, (2014) för en skattning av den offentliga sektorns nettotillskott från nyanlända invandrare från övriga EU.

3 Sveriges invandring fram till i dag

Sverige var länge i första hand ett land som människor flyttade ifrån. En belysande observation är att svensk offentlig statistik innehåller uppgifter om utvandringar sedan 1851, men om invandringar endast sedan 1875. Fram till 1929 var utvandringen större än invandringen, men sedan 1930 har förhållandet varit det motsatta. Årlig brutto- och nettoinvandring sedan 1930 illustreras i figur 3.1. Observera att invandringstalen inkluderar personer födda i Sverige som återvandrar. År 1945 var första året som fler än 20 000 personer invandrade till Sverige⁶ och de kommande 40 åren låg genomsnittet en bit över 30 000 personer per år. Sedan slutet av 1980-talet har invandringen varit högre och de senaste nio åren har den varit över 95 000 personer varje år. Både 2013 och 2014 invandrade mer än 10 000 personer fler än något tidigare år.

⁶ Därtill inkluderar denna statistik inte de tiotusentals flyktingar från framför allt Finland som evakuerades till Sverige åren 1944–45.

Figur 3.1 Årlig brutto- och nettoinvandring till Sverige 1930–2014, antal individer



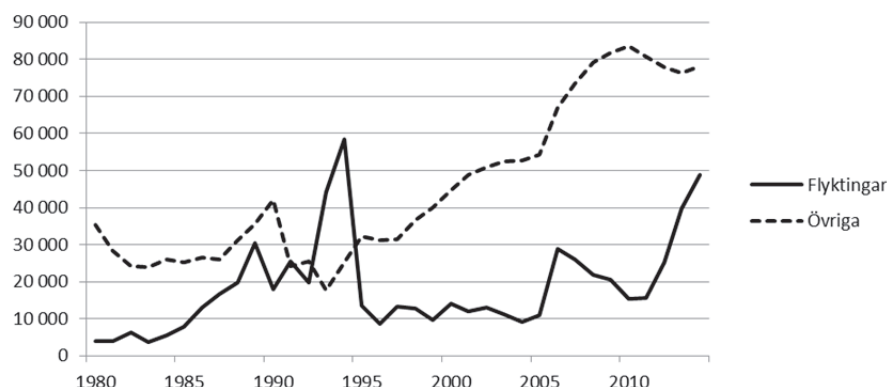
Källa: SCB (www.scb.se, 2015-06-14).

Anm: Personer födda i Sverige som återvänder ingår i invandringstalen.

Från 1950-talet och fram till mitten av 1970-talet dominerades den svenska invandringen starkt av arbetskraftsinvandring. Därefter har flyktinginvandringen vuxit i betydelse. I figur 3.1 syns två invandringstoppar 1989 samt 1993/94, som primärt orsakas av just flyktinginvandring från Iran respektive forna Jugoslavien. Den kraftiga invandringsökningen från 2006 och framåt har flera viktiga komponenter: en ökande invandring från övriga EU (både gamla och nya medlemsländer) från och med 2005, flyktinginvandring från Irak främst 2006–2007 och flyktinginvandring från Syrien från 2012 och framåt.⁷ I Figur 3.2 är invandringen sedan 1980 uppdelad i två komponenter: flykting-/flyktinganhöriginvandring, samt övrig invandring. Här ses redan nämnda fyra toppar i flyktinginvandringen, samt en stadig ökning av icke-flyktinginvandring sedan tidigt 1990-tal. Det enskilda år då flyktinginvandringen varit högst är fortfarande 1994, men indikationer finns på att siffran för 2015 kommer att bli ännu högre.

⁷ Den skarpa uppgången 2006 förklaras till stor del av den tillfälliga migrationslagen (många som fått avslag men som hållit sig kvar i landet fick stanna – ”amnestilagen”).

Figur 3.2 Årlig flyktinginvandring och övrig invandring till Sverige 1980–2014, antal individer

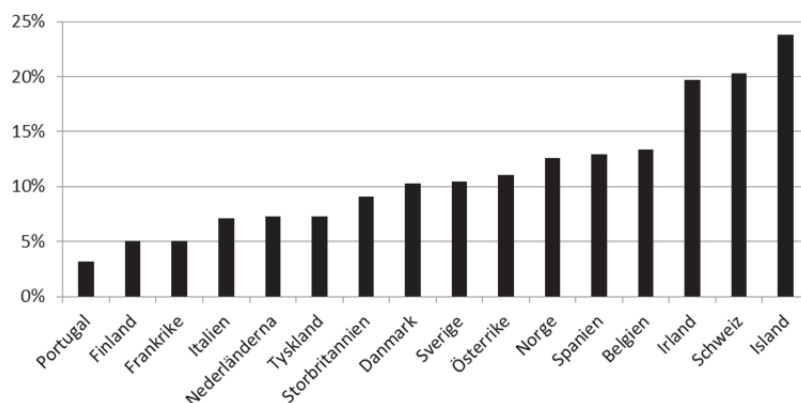


Källor: SCB (www.scb.se, 2015-06-16), Migrationsverket (www.migrationsverket.se, 2015-06-16).

Anm: Med "flyktingar" avses här också anhöriga till flyktingar.

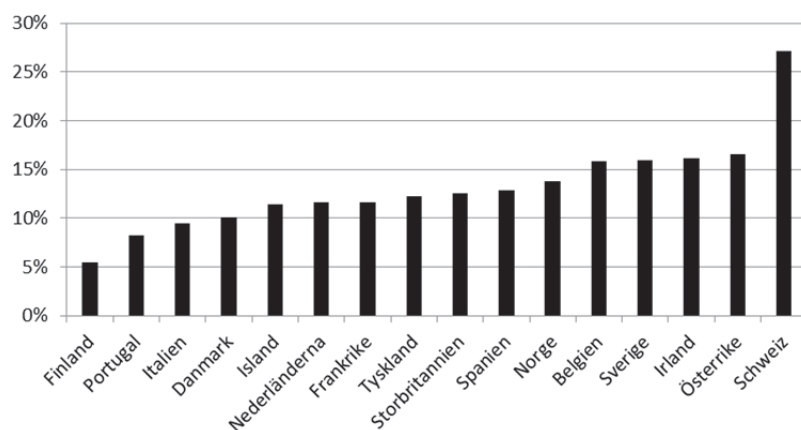
Sveriges totala per-capita invandring ligger ungefär på genomsnittet för Västeuropa. Detta kan utläsas i figur 3.3, som visar total invandring 2004–2013 dividerat med totalbefolkningens storlek den 1 januari 2004 per västeuropeiskt land.⁸ Sveriges totala invandring ligger på plats åtta bland dessa sexton länder. Värt att notera i figuren är hur markant Västeuropas invandringskarta ritats om jämfört med några decennier tidigare. De klassiska invandringsländerna och forna kolonialmakterna Storbritannien och Frankrike befinner sig båda i den lägre halvan av figuren. Länderna i den övre halvan har under perioden främst karaktäriserats av en hög, konjunkturdriven invandring från andra EU-länder (Schweiz, Irland, Spanien) och/eller en hög flyktinginvandring (Belgien, Norge, Österrike). Vid påföljande lågkonjunktur hade länder som Irland och Spanien också en stor återutvandring. Detta visas inte i figuren, som endast summerar bruttoinvandring och därmed särskilt för dessa länder överdriver nettoinvandringen.

⁸ Luxemburg, med mycket hög invandring som dock ofta sker under kortare tidsperioder, har utelämnats ur figurerna 3.3–3.4.

Figur 3.3 Invandring 2004–2013 som andel av befolkningen den 1 januari 2004

Källa: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, 2015-06-16).

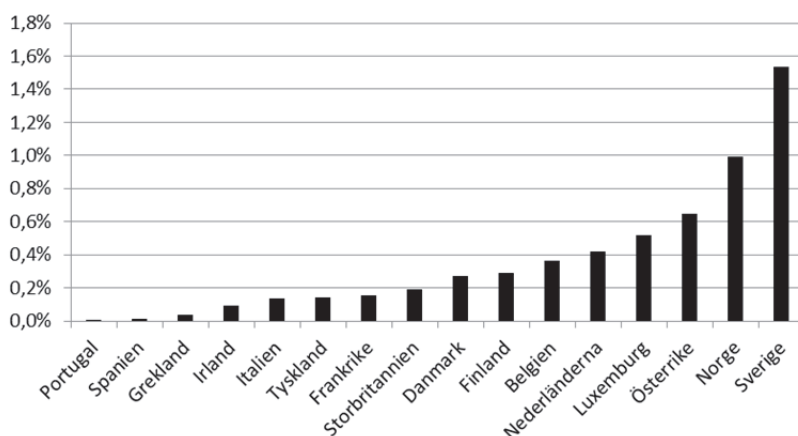
Västeuropas omritade invandringskarta illustreras också i figur 3.4, som visar andelen utrikes födda i totalbefolkningen 2014. Återigen befinner sig Storbritannien och Frankrike långt ifrån toppen av skalan, där vi istället finner Schweiz, Österrike, Irland, Sverige och Belgien. Inte minst det faktum att Irland står för det tredje högsta värdet är en stark kontrast mot den tidigare migrationshistorien.

Figur 3.4 Andelar utrikes födda i totalbefolkningen 2014

Källa: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, 2015-06-16).

Sverige har under perioden haft den överlägset högsta flyktinginvandringen per capita. Detta framgår av figur 3.5, som visar flyktinginvandring (summan av beviljade asylansökningar och vidarebosättning av kvotflyktingar) 2004–2013 som andel av totalbefolkningens storlek den 1 januari 2004.⁹ Så vitt man kan utläsa ur existerande data stod Sverige för områdets högsta flyktinginvandring per-capita också under de två föregående decennierna, men skillnaden är betydligt större under det decennium som figuren illustrerar. Skillnaden är sannolikt primärt att hänföra till att de två riktigt stora flyktingströmmarna till Europa under perioden bestått av etniciteter (irakiska assyrier respektive syrier) som redan tidigare var starkt representerade i Sverige och att de senare strömmarna sökt sig till sina landsmän.

Figur 3.5 Flyktinginvandring 2004–2013 som andel av befolkningen den 1 januari 2004



Källa: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, 2015-06-16).

Anm: Siffrorna avser summan av beviljade asylansökningar och vidarebosättning.

⁹ Notera att figur 3.5 inte innehåller exakt samma uppsättning länder som figurerna 3.2-3.3. Data saknas för Island och Schweiz. Vidare har Luxemburg inkluderats då landet bedömdes vara mer relevant att jämföra med i fallet flyktinginvandring.

3.1 Svensk migrationslagstiftning

Det finns i huvudsak fyra skäl som berättigar en individ till att invandra till Sverige: arbete, studier, familjeskäl, eller asyl. Nedan redogörs kort för några huvuddrag i svensk invandringslagstiftning på dessa områden. Observera att redogörelsen är långt ifrån fullständig och endast täcker vad vi bedömer vara huvuddragen i lagstiftningen.

Arbetskraftsinvandring från övriga EU-länder är enligt gemensamma EU-regler fri. Varje EU-medborgare har rätt att uppehålla sig i ett annat EU-land för att arbeta. Likaså medborgare i EFTA har rätt att göra så. Sverige utmärkte sig vid EU:s utvidgning österut 2004 och 2007 som det enda av de dåvarande EU-länderna som inte införde några tidsbegränsade inskränkningar i uppehållsrätten för medborgare i de tillkommande EU-länderna.

Avseende medborgare i länder utanför EU och EFTA gäller sedan 15 december 2008 långtgående möjligheter för arbetsgivare i Sverige att anställa personer från dessa länder till tjänster som först utannonserats i Sverige och EU. Till skillnad mot tidigare har de fackliga organisationernas inflytande över den processen kraftigt reducerats.

Invandring till Sverige för studier på högskola och universitet tillåts för den person som är antagen till heltidsstudier och kan uppvisa förmåga att försörja sig under hela studietiden.

Nära familjemedlemmar (make/maka/sambo samt barn under 18 år) till en person som är bosatt i Sverige och är svensk medborgare eller EU-medborgare, eller har permanent uppehållstillstånd, kan invandra till Sverige med familjeanknytning som grund för uppehållstillståndet.

Invandring till Sverige av asylskäl ska beviljas bland annat personer som har välgrundade skäl för att vara rädda för förföljelse eller allvarliga övergrepp i hemlandet. Det finns i svensk lagstiftning fyra huvudkategorier av asylskäl. Grunden i lagstiftningen är FN:s flyktingkonvention som anger att en person som riskerar förföljelse i hemlandet inte ska skickas tillbaka till hemlandet. Den som beviljas asyl enligt flyktingkonventionen klassas i statistiken som flykting. Därtill kommer EU-regler som tillägger att asyl också ska beviljas personer som riskerar bland annat dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, eller att som civilperson skadas på grund av

väpnad konflikt. Den som beviljas asyl på dessa grunder klassas som alternativt skyddsbehövande. Svensk lagstiftning är härvidlag mer generös än de gemensamma EU-reglerna och omfattar även den som riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp, eller inte kan återvända till hemlandet på grund av miljökatastrof. Den som beviljas asylskäl på dessa grunder klassas som övrig skyddsbehövande. Slutligen kan i Sverige asyl beviljas utifrån ”synnerligen ömmande omständigheter i undantagsfall”, som exempelvis ett allvarligt hälsotillstånd.

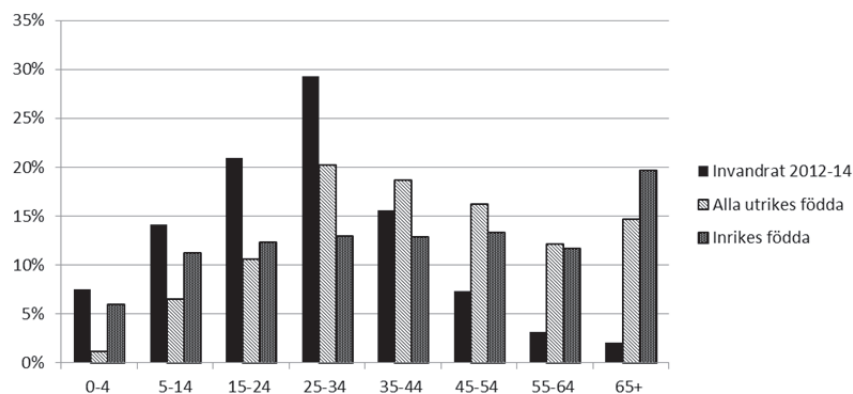
De i praktiken mest avgörande villkoren för att kunna beviljas asyl i Sverige är emellertid att man lyckas ta sig till Sverige och att ens färdväg mellan EU:s yttre gräns och Sverige förblir okänd. Detta beror på att asylansökan endast kan lämnas in på plats i Sverige, att inresevisum till Sverige/EU inte beviljas personer som bedöms vara potentiella asylsökande, samt att asylansökan för den som trots detta reser in i EU för att söka asyl ska lämnas in i det EU-land som personen först anländer till.

3.2 Sveriges utrikes födda befolkning i dag

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av de utrikes födda i Sveriges med avseende på ålder, utbildningsnivå och utfall på arbetsmarknaden.

Yngre människor är alltid överrepresenterade i migrationsströmmar och det gäller följaktligen också de som migrerat till Sverige. I figur 3.6 visas åldersfördelningarna år 2014 för de som invandrat till Sverige de senaste tre åren (2012–2014), samt för hela grupperna utrikes och inrikes födda. Den starka överrepresentationen av yngre bland de nyligen invandrade syns tydligt i figuren; endast 12 procent av gruppen har fyllt 45 år och hela 50 procent är mellan 15 och 34 år gamla. Också bland samtliga utrikes födda i befolkningen utgör yngre vuxna alltjämt en större andel än bland inrikes födda, medan däremot andelen äldre börjar närma sig motsvarande andel bland de inrikes födda.

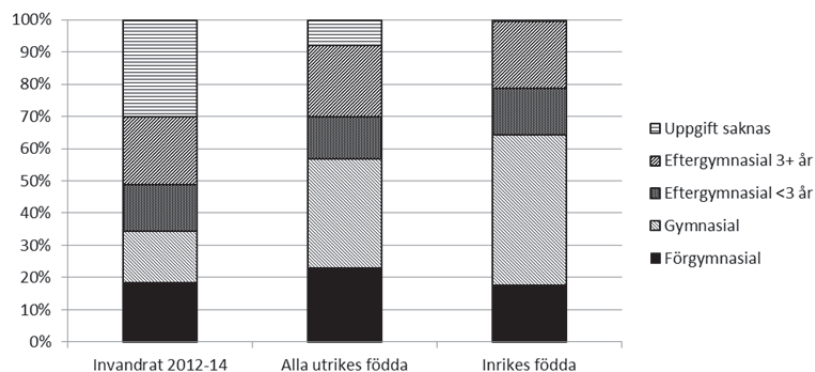
Figur 3.6 Åldersfördelning år 2014 för inrikes och utrikes födda, respektive för personer som invandrat 2012–2014



Källa: SCB samt egen bearbetning av individdata.

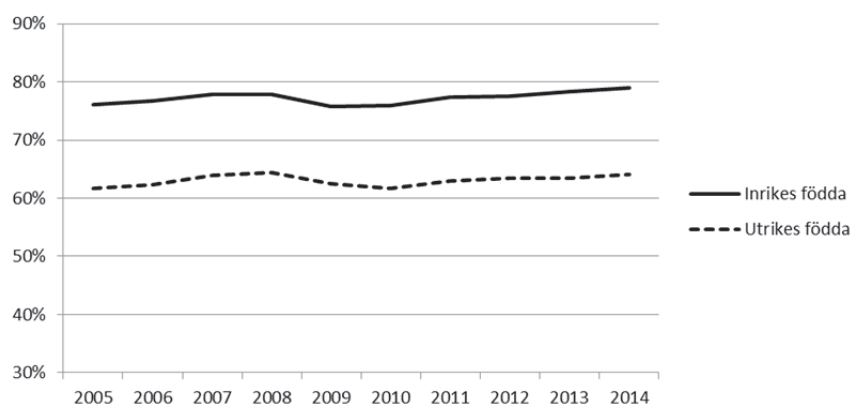
Utbildningsnivåerna är snarlika hos inrikes respektive utrikes födda i Sverige. Dessa visas i figur 3.7. Vi ser att en större andel av de utrikes födda saknar gymnasieutbildning jämfört med de inrikes födda, men att skillnaden är ganska liten. Vad gäller de som invandrade 2012–2014 är det svårare att dra några slutsatser, eftersom uppgift om utbildningsnivå saknas för hela 30 procent av gruppen.¹⁰ Om något förefaller gruppen med motsvarande gymnasieutbildning vara förhållandevis liten.

¹⁰ Utbildningsuppgifterna för utrikes födda kompletteras i utbildningsregistret med hjälp av årliga enkäter till dem som invandrat. Både eftersläpning och stort bortfall förklarar att uppgift om utbildningsbakgrund saknas.

Figur 3.7 Utbildningsnivåer inrikes och utrikes födda 16–74 år, 2014

Källa: SCB samt egen bearbetning av individdata.

Utfallet på arbetsmarknaden för utrikes födda i Sverige i dag är över lag relativt svagt. Sysselsättningsfrekvensen år 2014 för utrikes födda i åldrarna 16–64 år var enligt Arbetskraftsundersökningen (AKU) 64,0 procent, att jämföra med 79,0 procent för inrikes födda. Gapet grupperna emellan har varit relativt konstant de senaste tio åren, vilket framgår av figur 3.8.

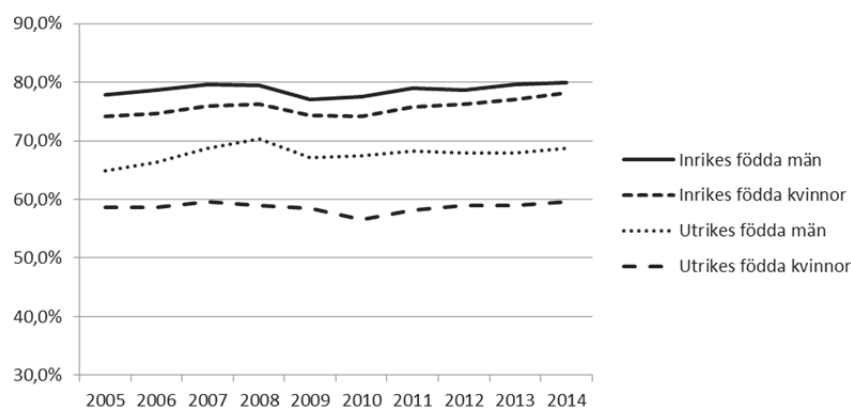
Figur 3.8 Sysselsättning för inrikes och utrikes födda 16–64 år

Källa: SCB (www.scb.se, 2015-06-15).

Bilden ser något annorlunda ut över tid i figur 3.9, där grupperna inrikes och utrikes födda vidare har delats upp i män och kvinnor. Figuren visar att sysselsättningen för utrikes födda män förbättrats

något relativt inrikes födda män och kvinnor under perioden, medan sysselsättningen för utrikes födda kvinnor ligger kvar på samma nivå som vid periodens början.

Figur 3.9 Sysselsättning för inrikes och utrikes födda 16–64 år per kön

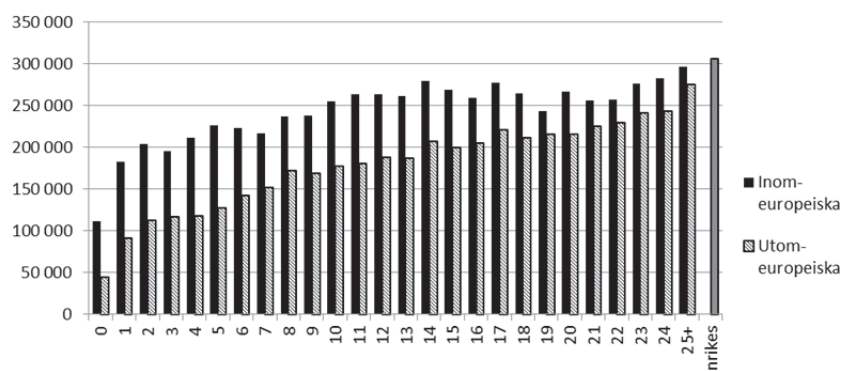


Källa: SCB (www.scb.se, 2015-06-15).

Det är emellertid viktigt att notera hur den utrikes födda gruppen fyllts på med ett stort antal nyanlända flyktingar och deras anhöriga under den senaste 10-årsperioden och då särskilt under de senaste tre åren. Nyanlända flyktingars sysselsättning är av skäl som tidigare nämnts låg och en stor andel nyanlända drar följaktligen kraftigt ned genomsnittet. Mot den bakgrunden är det särskilt noterbart att sysselsättningen för utrikes födda stigit de senaste åren.

Det starka sambandet mellan vistelsetid i Sverige och utfallet på arbetsmarknaden illustreras i figur 3.10. Här visas genomsnittlig förvärvsinkomst år 2013 för utrikes födda i åldrarna 20–64 relaterad till vistelsetid i Sverige. Vi ser att genomsnittliga inkomster för de från ett utomeuropeiskt land ligger långt under de från Europa. Vi ser också att inkomsterna stiger brant för båda grupperna under de första åren i Sverige, men att de fortsätter att stiga också över längre tid. Men också för de som befunnit sig i Sverige i över 25 år är genomsnittsinkomsterna något lägre än för de inrikes födda i åldrarna 20–64 år. Detta trots att de utrikes födda i det fallet i genomsnitt är betydligt äldre än den grupp inrikes födda de jämförs med.

Figur 3.10 Förvärsinkomst (kronor) och vistelsetid (år) i Sverige för utrikes födda 20–64 år, 2013

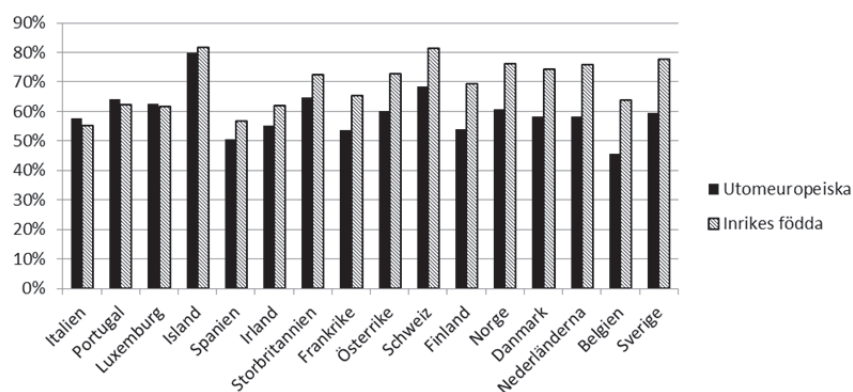


Källa: SCB, (egen bearbetning av individdata).

Sysselsättningsskillnaden mellan inrikes och utrikes födda i Sverige är stor också vid en jämförelse med övriga Västeuropa. Sysselsättningen för de som invandrat från länder utanför EU (EU27) och inrikes födda i åldrarna 15–64 för olika Västeuropeiska länder 2014 visas i figur 3.11 (data saknas för Tyskland). Länderna är rangordnade efter storleken på sysselsättningsgapet. Störst är gapet i Sverige. Sannolikt är också detta i väsentlig grad en följd av att andelen relativt nyanlända flyktingar är hög i Sverige, samt av att Sverige har hög sysselsättning bland inrikes födda. Länderna längst till höger i figuren, med de största sysselsättningsgapen, har också generellt haft hög flyktinginvandring det senaste decenniet (jämför med figur 3.5).¹¹

¹¹ Tolkningen av sysselsättningsstatistiken försvåras av problemet med den s.k. över-täckningen, dvs. att personer som inte bor i landet ingår i statistiken. Effekten av över-täckningen är att nivån på sysselsättningen underskattas. Detta problem diskuteras bl.a. i Wadensjö (2013) och SCB (2015a). Detta problem diskuteras även i avsnitt 4.

Figur 3.11 Sysselsättning inrikes och utrikes födda (icke EU27) 15–64 år i Västeuropa, 2014



Källa: Eurostat (ec.europa.eu/eurostat, 2015-06-15).

Låg sysselsättning bland de utrikes födda är negativt inte bara för individerna själva utan också för landets offentliga finanser som får ökade utgifter för transfereringar och samtidigt minskade intäkter från skatt på inkomster och konsumtion. Sådan påverkan på offentliga finanser är föremålet för den här studien. Efter denna bakgrundsgenomgång av invandringen till Sverige övergår vi därför nu till frågan om invandringens påverkan på den offentliga sektorns finanser.

4 Att studera invandringens påverkan på den offentliga sektorns finanser

4.1 Metodologiska avvägningar och hänsynstaganden

Att beräkna den offentliga sektorns nettotillskott från eller nettokostnad för en specifik del av befolkningen i ett land – såsom dess utrikes födda befolkning – är i sig en enkel uppgift. Det görs genom att summera de skatter och avgifter som gruppen betalar in till den offentliga sektorn, och sedan därifrån subtrahera de offentliga transfereringar som gruppen mottar och den offentliga konsumtion som den är föremål för. Summan av detta utgör gruppens nettotillskott eller nettokostnad.

Mindre enkelt är däremot hur det resultat man då får ska tolkas. Den offentliga sektorns nettoomfördelning till eller från gruppen är inte samma sak som *påverkan* på de offentliga finanserna av gruppens närvaro i landet. Att "tänka bort" alla de över en miljon utrikes födda som är bosatta i Sverige i dag ger säkerligen inte en korrekt bild av hur Sverige hade sett ut om landet inte hade tillåtit någon invandring över huvud taget de senaste 100 åren.

Det är därför inte korrekt att påstå att den offentliga sektorns omfördelning till eller från en grupp är samma sak som den offentligfinansiella effekten av gruppens invandring. Ofta påstår vi emellertid just detta. För det är samtidigt bara som skattning – hur bristfällig den än är – av just påverkan av invandringen som beräkningen av den offentliga sektorns omfördelning får sin relevans. Det finns knappast någon mening med att känna till den offentliga sektorns nettoomfördelning till gruppen utrikes födda om vi inte i någon utsträckning alls kan tillåta oss att tolka denna omfördelning som kostnaden av att ha tillåtit gruppens invandring.

Det är därför viktigt att alltid förhålla sig till balansgången mellan att ta fram information som är så meningsfull som möjligt och att samtidigt inte överdriva denna informations användbarhet.

Dynamiska effekter

Ett exempel på potentiellt betydelsefulla men svårsmätbara effekter på samhällsekonomin i stort, och därmed också på de offentliga finanserna, är produktivitetseffekter vid arbetskraftsinvandring. Arbetskraftsinvandring är generellt inte slumpmässig, utan tenderar att vara väl anpassad till det mottagande landets efterfrågan på arbetskraft. Ett tydligt exempel är hur Sveriges arbetskraftsinvandring från Östeuropa sedan EU-utvidgningen varit kraftigt koncentrerad till byggsektorn, där det funnits ett efterfrågeöverskott på arbetskraft. Invandringen har därmed sannolikt bidragit till att lindra en betydelsefull flaskhals i den svenska ekonomin och därmed ökat den totala produktiviteten. Detta har i sin tur positiva effekter också på de offentliga finanserna på ett sätt som inte fångas upp av en beräkning av den offentliga sektorns omfördelning till/från invandrargruppen i fråga. På samma sätt men i större skala kan konstateras att utan 50- och 60-talens arbetskraftsinvandring hade med stor säkerhet produktiviteten i Sveriges ekonomi utvecklats mindre positivt än vad den de facto gjorde under den perioden. Dessa sannolika produktivitetsvinster gäller dock just vid arbetskraftsinvandring. Det finns få skäl att tro att invandring av familje- eller flyktingskäl i genomsnitt skulle ha motsvarande positiva produktivitetseffekter.

En annan potentiellt betydelsefull, men svårsmätbar, samhälls-ekonomisk och inte minst offentligfinansiell effekt av invandring – oavsett invandringens art – är ekonomiska skalfördelar. Dessa kan tänkas vara särskilt relevanta i ett glest befolkat land som Sverige. Sannolikt finns det skalfördelar i användandet av en viss del av samhällets och den offentliga ekonomins gemensamma resurser. Ett vanligt hypotetiskt exempel är infrastruktur och Sverige är ett belysande exempel på detta. Tydligt är att infrastrukturen i stora delar av Sverige utnyttjas under sin kapacitet. Det är därför tänkbart att en ökning av befolkningen – så som genom invandring – inte behöver innebära en proportionell ökning i utgifterna för

infrastruktur. Särskilt gäller detta i den mån befolkningsökningen sker på landsbygden. Liknande resonemang kan föras om kostnader för exempelvis utgifter för försvar och central administration. Också produktiviteten i den privata sektorn kan tjäna på en högre befolkningstäthet, till en viss gräns, vilket i sin tur får positiva effekter också för de offentliga finanserna.

En tänkbar negativ effekt av invandring är undanträngningseffekter på arbetsmarknaden. Med det menas att närvaron av fler invandrare innebär lägre sysselsättning och/eller löner för den övriga befolkningen. Detta får i så fall direkta konsekvenser också för beräkningar av påverkan på den offentliga sektorn, om skatteintäkterna för en invandrad person i själva verket delvis balanseras av lägre skatteintäkter från andra personer, som konsekvens av den invandrade personens närvaro.

Det råder inom forskarsamhället i stort sett konsensus om att invandring på lång sikt inte har någon betydande påverkan på inrikes föddas sysselsättning och löner. Ekonomin anpassar sig över tid till befolkningens storlek och att befolkningen ökar, genom invandring eller barnafödande, har inte bestående negativa effekter. Det skulle däremot kunna tänkas att invandring har betydande negativa effekter på den övriga befolkningens sysselsättning och löner på kortare sikt, innan ekonomin har hunnit anpassa sig. Empiriska skattningar av dessa kortsiktiga effekter bör läsas med stor försiktighet, då det är förknippat med stora metodologiska utmaningar att utföra dem. De flesta studier tenderar dock att komma till slutsatsen att de kortsiktiga undanträngningseffekterna är relativt små.¹² För studier som, i likhet med denna rapport, ser till invandringens påverkan över längre tid, är det långsiktiga perspektivet viktigast och det är därför sannolikt mindre allvarligt att bortse från kortsiktiga arbetsmarknadseffekter.

Den offentliga sektorn kan också i sig vara en del av dynamiken genom vilken samhällsekonomin påverkas av invandring. Genom att påverka ett lands åldersfördelning påverkar invandringen hur stor del av dess offentliga resurser som läggs på generellt arbetskraftsintensiv konsumtion som skolor, barnomsorg och äldreomsorg, vilket i sin tur kan påverka exempelvis både arbets-

¹² Se exempelvis översikter av Borjas (1994) och Cadena, Duncan och Trejo (2014).

marknad och utrikeshandel. Här är det dock än svårare att säga något om hur effekterna ser ut. Men exemplet belyser graden av komplexitet i ett samhälles ekonomi, och därmed både hur nödvändigt det är att förenkla sambanden för att kunna säga något över huvud taget och hur viktigt det är att förenkla rätt saker och att inte förenkla för mycket.

Tidsperspektiv

En central avvägning vid studier av invandringens påverkan på de offentliga finanserna är med vilket tidsperspektiv frågan studeras. Resultatet kan skilja sig markant beroende på val av tidsperspektiv. Därtill är valet av tidsperspektiv i mångt och mycket en avvägning mellan att svara på den mest intressanta versionen av frågan och att svara med större precision, vilket förklaras nedan.

Den version som är lättast att genomföra och att tolka är tvärsnittskalkylen. I en tvärsnittskalkyl summeras intäkter och kostnader för en given grupp utrikes födda under ett givet år. I den mån vi tillåter oss att tolka det därmed uppnådda resultatet som en påverkan, får vi därmed ett mått på hur den offentliga sektorn år X påverkas av närvaron av hela den studerade gruppen.

Den huvudsakliga svagheten med tvärsnittskalkylen relaterar till det faktum att en grupps nettobidrag till de offentliga finanserna till så stor del avgörs av dess åldersstruktur. Generellt bärs den offentliga sektorn upp av människor i åldrarna 20–64, medan de som är yngre eller äldre kostar mer än vad de bidrar med. Särskilt höga är kostnaderna för äldre individer. Bland nyanlända invandrare som inte befunnit sig länge i invandringslandet tenderar andelen äldre individer att vara mycket liten, vilket alltså har en starkt positiv påverkan på gruppens bidrag till de offentliga finanserna. Detta är vad som kommer att visas i en tvärsnittskalkyl, som samtidigt inte säger någonting om att dessa individer också kommer att bli gamla och kostsamma och inte analyserar huruvida deras bidrag fram till dess kommer att vara stora nog för att täcka kostnaderna under deras ålderdom.

Ett alternativ till tvärsnittskalkylen är att beräkna en invandrargrupps nettobidrag till de offentliga finanserna i ett livscykelperspektiv. Detta innebär att beräkna summan av individernas

diskonterade nettobidrag varje år under deras hela livstid (i Sverige). Det råder stor samsyn i att detta sätt att räkna konceptuellt är att föredra framför tvärsnittskalkylen, i den meningen att det ger en mer rättvisande bild av individernas påverkan på den offentliga sektorn. Emellertid finns också ett tungt vägande argument emot livscykelkalkylen och det är den stora osäkerheten i att prognosticera framtida utfall. Olika antaganden om framtida utveckling av sysselsättning och löner (och därmed skatter) tenderar att ge mycket olika resultat. Likaså har antaganden om storleken på den framtida diskonteringsräntan och ekonomins framtida tillväxttakt en avgörande betydelse.

Ytterligare osäkerhetsfaktorer rör framtida förändringar i strukturen på den offentliga sektorn. Här tenderar det enda rimliga antagandet att vara att inga genomgripande förändringar kommer att ske. Samtidigt genereras i någon mån behovet av förändringar inom själva kalkylen, då framskrivningarna i sig genererar antingen överskott eller ett underskott i de offentliga finanserna. Detta hanteras vanligtvis genom ett antagande om att framtida över-/underskott justeras genom ändring av skattesatser. Ändrade skattesatser påverkar givetvis individers beteenden och har följaktligen också efterverkningar. Men genom antagandet att budgeten balanseras genom justeringar på intäktssidan undviks än mer komplicerade antaganden om framtida omfördelning mellan olika typer av utgifter.

Att tvärsnittskalkylen alltså förefaller vara den vanligaste formen för beräkning av invandringens påverkan på offentliga finanser kan därmed ses som att forskare på området ofta föredrar att svara med högre precision framför att svara på en fråga med högre konceptuell relevans.¹³

Alternativen ovan beskriver två olika sätt att beräkna den offentligfinansiella påverkan av invandring som redan skett. Ibland är vi emellertid intresserade av att uppskatta påverkan av olika hypotetiska scenarier av framtida invandring. Den beräkning vi utför i det fallet liknar då det ovan nämnda livscykelperspektivet. Skillnaden är att i stället för att beräkna framtida påverkan av

¹³ Som ett argument för en tvärsnittsanalys kan nämnas att denna har relevans ur ett finanspolitiskt perspektiv, då den i allmänhet utvärderas mot kriterier som beräknas år för år, exempelvis budgetsaldot eller utgiftstaket.

invandring som redan skett, beräknas framtida påverkan av invandring som antas ske i framtiden. Vi lägger alltså på ytterligare ett lager av osäkra antaganden. Föreliggande studie är ett exempel på denna typ av studie, där vi dels använder oss av prognoser av hur stor invandringen från olika delar av världen kommer att vara olika år, dels av antaganden om hur dessa invandrare kommer att prestera över tid på arbetsmarknaden. Prognoserna utgår ifrån det bästa underlag som finns att tillgå. Men någonstans går förstås ändå en gräns för hur många antaganden man kan tillåta sig att göra utan att resultatet förlorar sin relevans. I denna studie befinner vi oss troligtvis nära den gränsen.

Ytterligare en fråga som är relevant redan i en tvärsnittskalkyl, men än mer i en framåtblickande analys, är huruvida barn till invandrare ska anses tillhöra invandrargruppen eller inte. Här gör olika studier olika val och valen tenderar att starkt påverka resultaten. Särskilt så i kortare tidsperspektiv, eftersom invandrare ofta är starkt koncentrerade i åldrarna 20–35 och därmed på kort sikt får många barn. På längre sikt jämnar betydelsen ut sig, eftersom åldersfördelningarna hos de utrikes födda och deras ättlingar närmar sig den hos den övriga befolkningen.¹⁴

4.2 Översikt av studier från Sverige, Norden och andra jämförbara länder

Tvärsnittsstudier

I Sverige har tvärsnittsstudier av den offentliga sektorns omfördelning mellan inrikes och utrikes födda genomförts regelbundet sedan 1970-talet.¹⁵ Enligt dessa omfördelade den offentliga sektorn resurser från utrikes födda till inrikes födda fram till någon gång under 1980-talet, medan förhållandet sedan dess har varit det omvända. Detta mönster är konsistent med det faktum att Sveriges invandring fram till 1970-talet dominerades starkt av arbetskraftsinvandring, medan invandring av familje- eller flyktingskäl blivit

¹⁴ För mer omfattande och mer tekniska översikter av metodologiska utmaningar i denna typ av studier, se exempelvis Lee och Miller (1998), Rowthorn (2008), Preston (2014), samt Vargas-Silva (2014).

¹⁵ Se Ekberg (2009) för översikt över dessa studier.

mer betydelsefulla sedan dess. Den senaste studien genomfördes av Ekberg (2009),¹⁶ som fann att den offentliga sektorn år 2006 omfördelade mellan 1,5 och 2 procent av BNP från inrikes till utrikes födda. Svenskfödda individer med båda föräldrarna födda utomlands räknades i studien till de utrikes födda.

Senaste motsvarande siffra för Danmark beräknades av Gerdes, Schultz-Nielsen och Wadensjö (2011). De fann att den offentliga sektorn i Danmark omfördelade motsvarande cirka 0,7 procent av BNP från inrikes födda danskar till utrikes födda och deras danskfödda barn år 2004. Att den danska omfördelningen är ungefär hälften så stor som den svenska rimmar väl med att andelen utrikes födda i Danmark, inklusive deras danskfödda barn, vid tidpunkten utgjorde cirka 8 procent av den danska befolkningen, medan motsvarande siffra i Sverige vid tidpunkten för Ekbergs studie var cirka 17 procent.

Liknande beräkningar har gjorts för flera andra höginkomstländer. Rowthorn (2008) konstaterade i en översikt att nettoöverföringarna från inrikes till utrikes födda oftast ligger inom intervallet +/- 1 procent av BNP. Den svenska siffran sticker följaktligen ut som ett av få undantag med en större omfördelning till utrikes födda. Detta beror delvis på att de utrikes föddas inrikes födda barn räknas som utrikes födda i den svenska studien. Men att Sverige har en av de större omfördelningarna är förväntat utifrån att Sverige har bland de största sysselsättningsgapen mellan inrikes och utrikes födda, i kombination med en förhållandevis stor andel utrikes födda i befolkningen.

Framåtblickande studier

Två framåtblickande studier av invandring och offentliga finanser har gjorts i Sverige: av Storesletten (2003) och Ekberg (2011). Storesletten beräknar framtida omfördelning genom den offentliga sektorn till/från en genomsnittlig invandrare som anländer år 1995 och dennes framtida svenskfödda ättlingar. Sedan beräknas den diskonterade summan, det vill säga nuvärdet, av dessa omför-

¹⁶ En senare kalkyl presenteras för Sverige och övriga OECD-länder i OECD (2013). Då denna kalkyl är mer översiktlig beaktar vi den inte närmare här.

delningar under invandrarens livstid. Summeringen upphör alltså när den som en gång invandrat själv dör, även om de svenskfödda ättlingarna då fortfarande lever. Storesletten finner att den genomsnittliga invandraren innebär en sammanlagd diskonterad nettokostnad för Sveriges offentliga finanser om cirka 175 000 kronor (beräknat med en diskonteringsränta på 3,5 procent).

Ekbergs (2011) studie utgår ifrån frågan om huruvida framtida invandring kommer att göra det lättare att finansiera den svenska välfärden. Frågan besvaras genom att undersöka hur mycket mer resurser välfärdssektorn kommer att ha att disponera om alternativet "hög invandring" i SCB:s dåvarande befolkningsprognos realiseras, jämfört med vid invandringsnivåerna i prognosens huvudalternativ. Studiens huvudslutsats är att med tillräckligt god integration på arbetsmarknaden är det möjligt att högre invandring kommer att ge ett positivt nettotillskott, men att också med mycket god integration kommer detta tillskott att vara relativt blygsamt: under 1 procent av BNP per år.

Storeslettens diskonterade nettokostnad kan jämföras med liknande resultat från Danmark i en studie av Wadensjö och Orrje (2002). Jämförelsen är ofullständig främst på grund av att Wadensjö och Orrje inte så som Storesletten inkluderar invandrarnas danskfödda ättlingar i invandrargruppen. Trots den skillnaden når författarna en likartad siffra. Den genomsnittliga invandraren som kommer till Danmark år 1998 förväntas över sin livstid kosta den danska offentliga sektorn cirka 160 000 danska kronor, beräknat med 3,5 procents diskonteringsränta. Det danska resultatet är alltså en aning mer negativt än det svenska, i den meningen att summorna är lika stora trots att den svenska studien räknar in svenskfödda ättlingar. Men givet den stora osäkerheten i den här typen av kalkyler är resultaten anmärkningsvärt samstämmiga. Siffran 160 000 danska kronor har vi beräknat utifrån underlaget i Wadensjö och Orrjes studie. I studien redovisas resultatet inte på den nivån, utan separat för västliga och icke-västliga invandrare. Den genomsnittliga västliga invandraren förväntas ge ett positivt diskonterat nettotillskott till de offentliga finanserna om cirka 470 000 danska kronor, medan genomsnittet för en icke-västlig invandrare är ett underskott om cirka 590 000 danska kronor, beräknat med 3,5 procents diskonteringsränta.

Avsevärt mer avvikande är resultaten från en motsvarande kalkyl från Norge. Framtida offentligfinansiella effekter av en invandrare som anländer år 2015 beräknas för Norge av Holmøy och Strøm (2012). I en uppföljande publikation (Holmøy & Strøm, 2013) summeras de årliga effekterna för år 2015–2100 och författarna finner att en icke-västlig invandrare som anländer 2015 innebär en total kostnad för Norges offentliga sektor fram till år 2100 om 4,1 miljoner norska kronor. Skillnaden mot Wadensjö och Orrjes skattning för Danmark är anmärkningsvärd: nettokostnaden i Norge befinns vara sju gånger så hög. Skillnaden beror på flera saker. Först och främst presenterar Holmøy och Strøm en icke-diskonterad summa. Ett motsvarande icke-diskonterat värde presenteras också av Wadensjö och Orrje och det uppgår till cirka 1,5 miljoner danska kronor per invandrare. Men det är viktigt att notera det anmärkningsvärda i att inte diskontera framtida kostnader, då staten de facto betalar ränta på sina skulder. Andra skillnader mellan studierna är att den norska, men inte den danska, inkluderar invandrarnas inrikes födda barn, samt att den norska har ett något längre tidsperspektiv. Dessa skillnader förefaller emellertid inte vara av avgörande betydelse. Påverkan av inrikes födda barn blir mindre när tidsperspektivet är långt, och den längre tidshorisonten är mindre betydelsefull eftersom (den icke-diskonterade) påverkan de sista åren ändå är liten.

En mer betydelsefull skillnad är att Holmøy och Strøms studie modellerar en begränsad uppsättning dynamiska effekter av invandringen. Det som i det här avseendet förefaller vara viktigt är en specifik dynamisk effekt som fortplantar sig genom den offentliga sektorn: icke-västliga invandrare får i genomsnitt fler barn. Detta leder till att den offentliga sektorns resurser omfördelas från andra ändamål till direkt offentlig konsumtion (skola och barnomsorg). Eftersom offentlig konsumtion inte är momsbelagd minskar den offentliga sektorns skatteintäkter ytterligare. Men det är värt att notera att andra nära relaterade dynamiska effekter inte ingår i modellen, så som hur förflyttningen av resurser från den privata marknaden till den mer arbetskraftsintensiva skola/barnomsorgssektorn påverkar sysselsättningen (eller importen).

Som jämförelse beräknar Hansen, Schultz-Nielsen och Tranæs (2015) värden för genomsnittliga invandrare som anländer till Danmark år 2008 som är endast cirka en tjugondel så stora som de

som beräknas av Wadensjö och Orrje. Deras studie baseras på en numerisk allmän jämviktsmodell och dess resultat är därför svåra att jämföra med övriga studier som tas upp här. Men det är värt att notera att när individers och företags rationella respons på förändringar (här: invandring) tas med i kalkylen bör påverkan av förändringarna dämpas snarare än, så som verkar vara fallet i den norska studien, accentueras.

4.3 Tvärsnittskalkyl: Den offentliga sektorns omfördelning till utrikes födda 2013

I detta avsnitt beräknas den offentliga sektorns omfördelning år 2013 mellan inrikes och utrikes födda i Sverige. Kalkylerna baseras till stor del på data från Statistiska Centralbyråns individdatabas Linda. Databasen innehåller information från offentliga register för ett slumpmässigt urval av 3 procent av Sveriges befolkning (inrikes såväl som utrikes födda), samt ett tilläggsurval på 20 procent av de utrikes födda.¹⁷

Tabell 4.1 visar en översikt över Sveriges offentliga finanser år 2013. Tabellvärdena är baserade dels på Statens Årsredovisning 2013 och dels på summering av individuella värden i Linda. Så som beskrivits i början av detta kapitel, bygger beräkningen av den offentliga sektorns omfördelning mellan inrikes och utrikes födda på att posterna i tabellen är ojämnt fördelade över befolkningen. Undantag från detta är posterna "Övrigt" som antas vara jämnt fördelade över befolkningen (se nedan). Notera att posten övriga kostnader bland annat innehåller den offentliga sektorns totala underskott, varför resultatet på sista raden i tabell 4.1 blir noll. Nedan följer en beskrivning av hur posterna fördelas över befolkningen.

¹⁷ I dessa urval finns en viss övertäckning, det vill säga urvalen innehåller individer som i själva verket har lämnat Sverige men utan att registrera sin emigration. För att justera för sådan övertäckning raderar vi alla individer ur hushåll vars sammanlagda disponibla inkomst är exakt noll (5 procent av totalbefolkningsurvalet och 5 procent av urvalet av utrikes födda).

Tabell 4.1 Sveriges offentliga finanser 2013 i sammandrag

	Miljarder kronor	Andel av total (%)
Inkomster	1 607,4	100,0
Direkta skatter, individer	587,0	36,5
Arbetsgivaravgifter	451,0	28,1
Konsumtionsskatter	448,3	27,9
Övrigt	121,1	7,5
Utgifter	1 607,4	100,0
Pension	388,4	24,2
Sjukpenning	26,5	1,6
Förtidspension	39,3	2,4
Föräldrapenning	32,8	2,0
Arbetslöshetsersättning	29,2	1,8
Studiemedel, netto	15,1	0,9
Barnbidrag	24,6	1,5
Bostadsbidrag	4,6	0,3
Socialbidrag inkl. etableringsersättning	10,1	0,6
Övriga transfereringar	24,9	1,5
Barnomsorg	69,8	4,3
Utbildning	161,5	10,0
Hälsa och sjukvård	193,7	12,1
Socialt skydd	109,5	6,8
Kultur och fritid	25,4	1,6
Rättsväsendet	39,3	2,4
Etableringsinsatser	6,7	0,4
Övrigt	406,1	25,6
Resultat	0	

Direkta skatter, individer: Dessa inkluderar alla skatter som betalas av individer och stäms av i den årliga taxeringen, inkluderat inkomstskatter, egenavgifter och fastighetsskatter. Information hämtas från Linda.

Arbetsgivaravgifter: Dessa beräknas utifrån uppgift om individens löneinkomst, vilken multipliceras med den relevanta procentsatsen utifrån individens ålder. Därefter kalibreras summan av de beräknade avgifterna för att stämma med statens redovisade totala intäkter.

Konsumtionsskatter: Dessa inkluderar moms samt punktskatter som miljöskatter och skatter på alkohol och tobak. Erlagda konsumtionsskatter antas vara proportionella mot konsumtionen,

som i sin tur beräknas som en konkav funktion av hushållets disponibla inkomst. Förhållandet mellan inkomstdecil och konsumtion redovisas av SCB till och med år 2009. Förhållandet för 2009 antas gälla också 2013 och summan av de därmed beräknade konsumtionsskatterna kalibreras för att stämma med statens redovisade totala intäkter.

Övriga intäkter: Den offentliga sektorns övriga intäkter fördelas jämnt över befolkningen. Den enskilt största posten bland dessa är skatt på företagsvinster.

Individuella transfereringar: Information om pension, sjukpenning, förtidspension, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, studiemedel netto (summan av erhållna bidrag och lån minus återbetalning av lån), barnbidrag, bostadsbidrag, socialbidrag inklusive etableringsersättning för flyktingar, samt övriga transfereringar hämtas från Linda.

Offentlig konsumtion: Det genomsnittliga värdet av offentlig konsumtion per individ inom kategorierna barnomsorg, utbildning, hälsa/sjukvård, socialt skydd, samt kultur/fritid har beräknats av SCB för varje given kombination av kön, ålder och ursprungsland (sju grupper). Se bilaga 1 för redogörelse av vilken konsumtion som ingår i respektive kategori.

Rättsväsendet: Enligt Martens och Holmberg (2005) är utrikes födda misstänkta för brott ungefär dubbelt så ofta som inrikes födda. Offentlig statistik avseende skillnader i sannolikhet att har lagförts för brott saknas. Kostnaderna för rättsväsendet fördelas därmed enligt antagandet att kostnaden per capita är dubbelt så hög för utrikes som för inrikes födda.

Etableringsinsatser: Kostnaderna inkluderar ersättningar till kommuner vid flyktingmottagande, samt ersättningar till etableringslotsar och andra insatser för vissa nyanlända invandrare. Dessa fördelas i sin helhet över gruppen invandrare födda utanför Europa.

Övriga kostnader: Den offentliga sektorns övriga kostnader fördelas jämnt över befolkningen. Större poster bland dessa inkluderar utgifter för infrastruktur, försvar, rikets styrelse och förvaltning, samt internationellt bistånd. Också kostnader för asylprocessen fördelas jämnt över befolkningen, då dessa är utgör kostnader för att upprätthålla en begränsad invandring. Också den offentliga sektorns totala underskott räknas in här, varför resultatet på sista raden i tabell 4.1 blir noll.

Resultatet då den offentliga sektorns alla intäkter och kostnader fördelats över befolkningen enligt ovan redovisas i tabell 4.2. I de två första kolumnerna visas fördelningen mellan inrikes och utrikes födda. I den sista kolumnen visas de utrikes föddas andel av respektive totalbelopp. Då de utrikes födda utgjorde 15,9 procent av totalbefolkningen innebär en större andel än så att intäkterna respektive kostnaderna för en genomsnittlig utrikes född är högre än för en genomsnittlig inrikes född och vice versa.

Tabell 4.2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2013 för inrikes och utrikes födda

	Inrikes födda: miljarder kronor	Utrikes födda: miljarder kronor	Utrikes födda andel av total (%)
Inkomster	1 387,3	220,1	13,7
Direkta skatter, individer	514,5	72,4	12,3
Arbetsgivaravgifter	387,4	63,6	14,1
Konsumtionsskatter	383,5	64,8	14,5
Övrigt	101,9	19,3	15,9
Utgifter	1 361,3	246,1	15,3
Pensioner	350,1	38,3	9,9
Sjukpenning	21,8	4,6	17,6
Förtidspension	30,7	8,5	21,8
Föräldrapenning	26,7	6,1	18,6
Arbetslöshetsersättning	20,3	8,9	30,6
Studiemedel, netto	12,2	2,8	18,8
Barnbidrag	18,6	5,9	24,2
Bostadsbidrag	2,2	2,4	52,7
Socialbidrag inkl. etableringsersättning	4,5	5,6	55,2
Övriga transfereringar	17,2	7,7	31,0
Barnomsorg	66,5	3,4	4,8
Utbildning	138,6	22,9	14,2
Hälsa och sjukvård	163,7	30,0	15,5
Socialt skydd	96,5	13,0	11,8
Kultur och fritid	21,6	3,8	15,0
Rättsväsendet	28,6	10,7	27,3
Etableringsinsatser	0	6,7	100,0
Övrigt	341,6	64,6	15,9
Resultat	26,0	-26,0	

Anm: Utrikes födda utgör 15,9 procent av totalbefolkningen.

Som synes i tabell 4.2 är den offentliga sektorns intäkter från en genomsnittlig utrikes född person väsentligt lägre än motsvarande genomsnitt för en inrikes född. De utrikes föddas andelar av summorna av direkta skatter, arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter är alla lägre eller mycket lägre än de 15,9 procent som motsvarar deras andel av befolkningen. På kostnadssidan är variationen större. De utrikes födda är underrepresenterade på

kostnader så som pensioner, barnomsorg och socialt skydd (äldrevård ingår i socialt skydd). Samtidigt är de överrepresenterade på poster så som bostadsbidrag, arbetslöshetsersättning och socialbidrag (inklusive etableringsersättning). Sammantaget är kostnaden för den genomsnittliga personen född utomlands marginellt lägre än kostnaden för den genomsnittliga inrikes födda personen; utrikes födda står för 15,3 procent av kostnaderna.

Nettoresultatet som syns längst ner i tabellen visar att den offentliga sektorn år 2013 omfördelade 26,0 miljarder kronor från inrikes till utrikes födda. Detta motsvarar 0,7 procent av BNP samma år.

I tabell 4.3 har gruppen utrikes födda delats upp i inom-europeiska och utomeuropeiska invandrare. Som framgår av slutresultatet står utomeuropeiska invandrare för en relativt stor del, 21,0 av de 26,0 miljarderna som omfördelas till utrikes födda. Återigen uppstår det negativa resultatet till största delen på intäktssidan: utomeuropeiska invandrare står för 5,9 procent av den offentliga sektorns intäkter, men 7,9 procent av befolkningen. Gruppens andel av den offentliga sektorns totala kostnader är närmare dess befolkningsandel: 7,2 procent. Överrepresentationen på vissa kostnadsposter, så som bostadsbidrag och socialbidrag inklusive etableringsersättning, balanseras därmed i stor utsträckning av underrepresentation på andra poster, så som pensioner.

Tabell 4.3 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2013 för utrikes födda från Europa och utanför Europa

	Inomeuropeiska		Utomeuropeiska	
	Miljarder kronor	Andel av total (%)	Miljarder kronor	Andel av total (%)
Inkomster	125,7	7,8	94,3	5,9
Direkta skatter, individer	45,4	7,7	27,1	4,6
Arbetsgivaravgifter	35,7	7,9	28,0	6,2
Konsumtionsskatter	35,1	7,8	29,7	6,6
Övrigt	9,6	7,9	9,6	7,9
Utgifter	130,5	8,1	115,3	7,2
Pension	33,0	8,5	5,3	1,4
Sjukpenning	2,7	10,0	2,0	7,5
Förtidspension	5,6	14,3	2,9	7,4
Föräldrapenning	2,7	8,1	3,4	10,4
Arbetslöshetsersättning	4,2	14,2	4,8	16,4
Studiemedel, netto	0,7	4,6	2,2	14,3
Barnbidrag	2,2	9,1	3,7	15,1
Bostadsbidrag	0,6	12,2	1,9	40,5
Socialbidrag inkl. etab.-ers.	1,2	11,9	4,4	43,3
Övriga transfereringar	2,8	11,3	4,9	19,7
Barnomsorg	1,4	2,0	2,0	2,8
Utbildning	6,8	4,2	16,0	9,9
Hälsa och sjukvård	17,1	8,8	13,0	6,7
Socialt skydd	10,1	9,2	2,9	2,6
Kultur och fritid	2,0	7,8	1,8	7,1
Rättsväsendet	5,4	13,7	5,4	13,7
Etableringsinsatser	0	0,0	6,7	100,0
Övrigt	32,2	7,9	32,1	7,9
Resultat	-4,8		-21,0	

Anm: Var och en av de båda utrikes födda grupperna utgör 7,9 procent av totalbefolkningen.

Den inomeuropeiska gruppen påminner i betydligt högre grad om den inrikes födda befolkningen. Gruppens andel av de flesta intäkts- och kostnadsposter ligger relativt nära dess andel av totalbefolkningen (7,9 procent). Och den offentliga sektorns totala

omfördelning till gruppen är relativt blygsam: 4,8 miljarder kronor.¹⁸

Resultatet att den offentliga sektorn år 2013 omfördelade motsvarande 0,7 procent av BNP från inrikes till utrikes födda kan närmast jämföras med Ekbergs (2009) resultat att omfördelningen år 2006 till utrikes födda och deras svenskfödda barn var mer än dubbelt så stor. Dessa båda resultat har räknats fram på mycket likartade sätt och den enda betydande skillnaden består just i att i Ekbergs studie räknades inrikes födda individer med utrikes födda föräldrar till gruppen utrikes födda. Sannolikt är det den skillnaden som förklarar skillnaden i resultat mellan dessa båda studier. Detta förefaller inte minst sannolikt utifrån beaktande av Ekbergs tabell 2.3 där det framgår att 58,8 procent av de inrikes födda med två utrikes födda föräldrar är 0–19 år gamla. Det vill säga att majoriteten av gruppen är fortfarande barn och innebär av den anledningen fortfarande nettokostnader för den offentliga sektorn. Samtidigt är – så som framgår av vår figur 3.8 – sysselsättningsgapen mellan inrikes och utrikes födda 2006 och 2013 nästan precis lika stora. Därmed är det mindre troligt att förhållandet mellan den offentliga sektorns intäkter från och kostnader för inrikes och utrikes födda skulle ha ändrats markant i övrigt.

Skillnader i åldersstruktur mellan olika grupper har stor betydelse för de resultat som rapporterats här. Gruppen födda utanför Europa innehåller en låg andel äldre personer och hade följaktligen låga kostnader för pensioner och äldreomsorg. Betydelsen av denna positiva faktor kommer att avta med tiden i takt med att gruppen blir äldre. Samtidigt kommer den negativa faktorn att gruppen har låg sysselsättning också med all sannolikhet att avta över tid i takt med att gruppen etableras på arbetsmarknaden. Vår prognos för hur dessa trender sammantaget kommer att påverka den offentliga sektorns finanser redovisas i nästa kapitel.

¹⁸ Notera avrundningsfelet som gör att omfördelningen till de två utrikes födda grupperna inte exakt summerar till den totala omfördelningen till utrikes födda.

5 Invandringens framtida påverkan på de offentliga finanserna

5.1 Inledning

Syftet med detta avsnitt är att redovisa migrationens långsiktiga effekter för de offentliga finanserna. Verktöget som används för dessa beräkningar kallas SESIM.¹⁹ SESIM är en dynamisk mikrosimuleringsmodell som på individnivå beräknar en prognos för ett urval av Sveriges befolkning. Ambitionen är att fånga upp många av de beslut som människor måste fatta över livscykeln och som påverkar deras ekonomi. Här bildas och splittras familjer, barn föds och genomgår en utbildning, kommer ut på arbetsmarknaden får lön och pensionsrättigheter. Eftersom familjens sammansättning simuleras såväl som dess inkomster, bidrag och skatter kan även hushållets disponibla inkomst beräknas. Eftersom både skatter som transfereringar ingår i disponibel inkomst innebär detta att hushållens bidrag till både den offentliga sektorns inkomster och utgifter kan beräknas.

Den totala nivån för intäkter och kostnader beräknas inte i SESIM utan utgörs av de nivåer som följer av Finansdepartementets beräkningar i anslutning till vårpropositionen 2015 (Finansdepartementet 2015). Givet dessa nivåer används SESIM för att fördela dem på hushållen och individerna och även på olika ländergrupper beroende på individernas födelseland.²⁰ De metoder och antaganden som ligger bakom Finansdepartementets

¹⁹ SESIM har utvecklats av Finansdepartementet i samarbete med forskare från olika universitet och har bl.a. använts för långsiktiga konsekvensberäkningar av pensionssystemet. SESIM har även använts i den akademiska forskningen, se Klevmarken och Lindgren (2008). En beskrivning av SESIM ges i appendix 2.

²⁰ Trots detta kommer de resultat som här redovisas avvika från Finansdepartementets (dvs. även på totalnivå) då våra beräkningar bygger på en nyare befolkningsprognos.

beräkningar presenteras i följande avsnitt, efter det ges en beskrivning av SCB:s befolkningsprognos. Givet denna bakgrund presenteras en framskrivning för år 2015. Beräkningen för 2015 avser enbart det året och kan således jämföras med den tidigare beräkningen för år 2013. Vid denna jämförelse är det viktigt att beakta att beräkningen för 2015 är en prognos och att detta förklarar en del av skillnaden jämfört med beräkningen för år 2013. Efter detta följer en presentation av de långsiktiga prognoserna till 2060. Detta görs under olika antaganden om det framtida arbetsutbudet men även om invandringens storlek. Resultaten presenteras både som upprepade tvärsnitt och baserade på en livscykelanalys.

5.2 Finansdepartementets långsiktiga beräkningar

Den modell som används för att prognosticera BNP och den offentliga sektorns inkomster och utgifter beskrivs närmare i Finansdepartementet (2015). Utgångspunkten är en ekonomi vars storlek på lång sikt bestäms av arbetsutbudet. Det framtida arbetsutbudet beräknas baserat på observerade kvoter för genomsnittlig arbetstid samt arbetskraftsdeltagande. Prognosen baseras på att dessa kvoter är stabila i framtiden. Detta antagande tillsammans med SCB:s befolkningsprognoser ger det framtida arbetsutbudet, dvs. arbetade timmar och sysselsättning. Den totala arbetstiden delas sedan upp på offentlig respektive privat sektor. Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn ska vara tillräckligt stort för att nå den beräknade offentliga produktionen. Storleken på offentlig produktion bestäms i sin tur av offentlig konsumtion och ett antagande om en oförändrad privatiseringsgrad. Antalet arbetade timmar i näringslivet beräknas därefter som skillnaden mellan det totala antalet arbetade timmar och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

Produktivitetsutvecklingen i näringslivet antas vara 2,2 procent under hela simuleringsperioden. Detta är lägre än vad som observerats de senaste tjugo åren (med undantag för 2007–2009) och bakom denna lägre tillväxt ligger ett antagande att Sverige i framtiden anpassar sig till internationella nivåer. Tillväxttakten i den offentliga sektorns produktivitet antas vara noll från 2020.

Antalet arbetade timmar tillsammans med produktiviteten i de olika sektorerna bestämmer BNP från produktionssidan. BNP fördelas sedan på de olika posterna i försörjningsbalansen, dvs. konsumtion, investeringar och export. Hushållens konsumtion som andel av BNP förväntas öka som följd av en förväntad ökning av livslängden. Investeringarna antas vara konstanta som andel av BNP och nettoexporten beräknas som skillnaden mellan BNP och inhemsk efterfrågan. Komponenterna i försörjningsbalansen används sedan som bas för beräkningen av de primära offentliga inkomsterna.

Framskrivningen av den offentliga sektorns finanser kan delas upp i fyra delar; konsumtion, transfereringar, investeringar och inkomster. Metoden som används för att beräkna den offentliga konsumtionen beskrivs i appendix 1. De offentliga transfereringarna utgår från 2019 års nivåer och dessa utgifter skrivs sedan fram genom att indexeras med genomsnittslönen och med hänsyn tagen till den demografiska utvecklingen. De offentliga inkomsterna ges av de totala skatterna. De framtida skatteinkomsterna beräknas baserat på skattekvoter beräknade för 2019 och dessa kvoter antas vara konstanta under prognosperioden.

5.3 Övriga antaganden

Inte förvånande bygger dessa långsiktiga framskrivningar på ett antal förenklade antaganden. Inga regeländringar görs utan 2015 års skatte- och bidragsregler antas gälla även i framtiden. Naturligtvis kan en regeländring analyseras som en del av känslighetsanalysen, exempelvis effekten av en skatteändring, men SESIM är inte en modell som är utvecklad för att analysera beteendeförändringar av ändrade bidrags- eller skatteregler. Den effekt som fångas upp är i princip enbart en statisk effekt och därmed av mindre intresse. Ett annat väsentligt antagande avser indexeringen. I verkligheten är indexeringen av de olika skatte- och bidragssystemen komplicerade och bygger på många olika principer. I SESIM och som tidigare nämndes i Finansdepartementets modeller antas att ersättningsystemen är löneindexerade (genomsnittslönen, dvs. lönen per sysselsatt). Garantipensionen kan tjäna som en illustration. I verkligheten är denna prisindexerad, dvs. vid en real tillväxt i

ekonomin kommer lönerna att öka mer än garantipensionen. Individer som har garantipension kommer att få en lägre relativinkomst jämfört med de som förvärvsarbetar. På kort sikt kan dessa effekter vara rimliga men vid en framskrivning till år 2060 med en reallöneökning blir den relativa inkomsten från garantipensionen orealistiskt låg. Antagandet att garantipensionen är löneindexerad innebär således att de som har garantipension får samma inkomstutveckling som för arbetsinkomster. Om så önskas kan naturligtvis antagandet om indexeringen ändras. De långsiktiga konsekvenserna av att behålla dagens regler för prisindexering av garantipensionen har exempelvis visats i en underlagsrapport till pensionsåldersutredningen (Lundberg, Pettersson och Sundberg 2012).

Indexeringen när det gäller utgifterna för etableringsinsatser bygger på ett index framtaget av Finansdepartementet som speglar kostnaden för tjänster i den offentliga sektorn. Detta index används även för värdet av offentlig konsumtion. Ett grundläggande antagande är att det i framtiden inte sker någon realökning av den genomsnittliga utgiften för etableringsinsatser per invandrare, dvs. att de totala utgifterna endast påverkas av antalet invandrare. Även den genomsnittliga reala utgiften för offentlig konsumtion är konstant.

När det gäller Finansdepartementets makroekonomiska antaganden antas Riksbanken driva en penningpolitik som medför att inflationen ligger på 2 procent. Lönekostnads- och bruttovinstandelen i näringslivet antas vara konstanta på lång sikt. Lönerna bestäms därmed av prisnivån och produktiviteten och lönerna i den offentliga sektorn förändras i takt med lönerna i den privata sektorn.

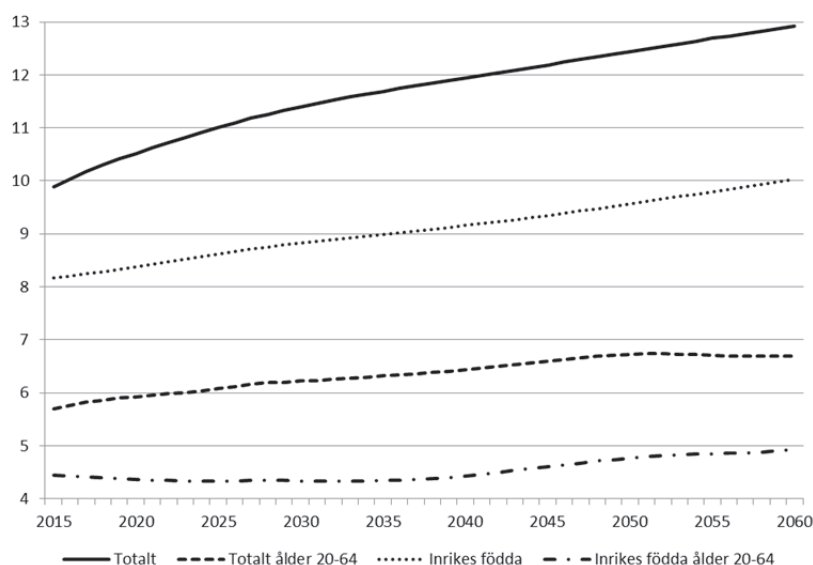
På lång sikt antas den nominella räntesatsen vara 5 procent. Med en inflation på 2 procent är realräntan därmed 3 procent. Förutom räntebärande tillgångar har den offentliga sektorn även icke-räntebärande tillgångar. Avkastningen på dessa tillgångar består av aktieutdelningar och värdeförändring. Utdelningarna antas på sikt uppgå till 3 procent och värdeökningen till 2 procent. Därmed uppgår den totala avkastningen till 5 procent, vilket är densamma som för räntebärande tillgångar.

5.4 SCB:s befolkningsprognos

I beräkningarna antas utvecklingen av folkmängden följa SCB:s senaste befolkningsprognos från 2015 till 2060 (SCB, 2015b). Under prognosperioden antas befolkningen öka med drygt 3 miljoner från 9,7 miljoner 2014 till 12,9 miljoner 2060. Befolkningsprognosen bygger på antaganden om hur barnafödande, dödlighet samt in- och utvandring utvecklas. För barnafödandet görs ett antagande om hur många barn kvinnor i genomsnitt får i framtiden. År 2014 var det så kallade summerade fruktsamhetstalet 1,88. På sikt antas det öka något och långsiktigt ligga på 1,89. År 2014 var medellivslängden vid födelsen 84 år för kvinnor och drygt 80 år för män. Fram till 2060 beräknas den öka till 89 år för kvinnor och nästan 87 år för män. Det är en ökning med 5 år för kvinnor och med drygt 6 år för män.

Figur 5.1 visar den prognosticerade befolkningen totalt och för de inrikes födda samt antalet i aktiv ålder, 20–64 år.

Figur 5.1 Sveriges befolkning 2015–2060, totalt och för inrikes födda enligt huvudalternativet, miljoner



Källa: Egna beräkningar baserade på SCB:s befolkningsprognos, SCB (2015b).

Som framgår beräknas befolkningen öka snabbt de närmaste åren med uppemot 150 000 personer per år. Det beror främst på ett antagande om en fortsatt hög invandring. Att ökningen framför allt avser utrikes födda framgår av figur 5.1, då totalbefolkningen växer snabbare än den inrikes födda befolkningen. Under den senare delen av prognosperioden är skillnaden i ökningstakt mellan inrikes och utrikes födda inte lika stor.

Av figur 5.1 framgår även en tydlig förändring i befolkningsstrukturen där antalet i aktiv ålder (20–64 år) minskar jämfört med totalbefolkningen. År 2014 var 58 procent av befolkningen i dessa åldrar och till 2060 har andelen minskat till 52 procent. Denna minskning är kraftig för de inrikes födda och innebär fram till ca 2040 även en minskning i absoluta tal. Att det totala antalet i aktiv ålder ökar under samma period förklaras således av de utrikes födda. Som en följd av den förändrade åldersstrukturen ökar den demografiska försörjningskvoten från 0,73 2014 till 0,93 2060²¹. År 2014 var knappt var femte person i Sverige 65 år eller äldre. I slutet av prognosperioden beräknas var fjärde person vara i dessa åldrar. År 2014 utgjorde barn och unga i åldern 0–19 år 23 procent av befolkningen. Denna andel förväntas i framtiden vara på samma nivå.

På kort sikt bygger prognosen över asylinvandringen på Migrationsverkets antagande om en avtrappning av konflikten i Syrien och därmed också en lägre asylinvandring.²² På kort sikt förväntas invandringen av anhöriga till personer som beviljats asyl ligga kvar på relativt höga nivåer och migrationen till och från andra EU-länder fortsätta öka. På lång sikt antas en fortsatt asylinvandring, men på en betydligt lägre nivå än de närmaste åren. För personer födda i Sverige, de nordiska länderna och i EU-länder antas flödena mellan länderna fortsätta även på lång sikt. I början av prognosperioden förväntas över 100 000 fler personer invandra till än utvandra från Sverige vilket kan jämföras med ett invandringsnetto på enbart drygt 21 000 i slutet av prognosperioden.

²¹ Kvoten är ett mått på relationen mellan antalet i de mest förvärvsaktiva åldrarna, 20–64 år och antalet i äldre och yngre åldrar.

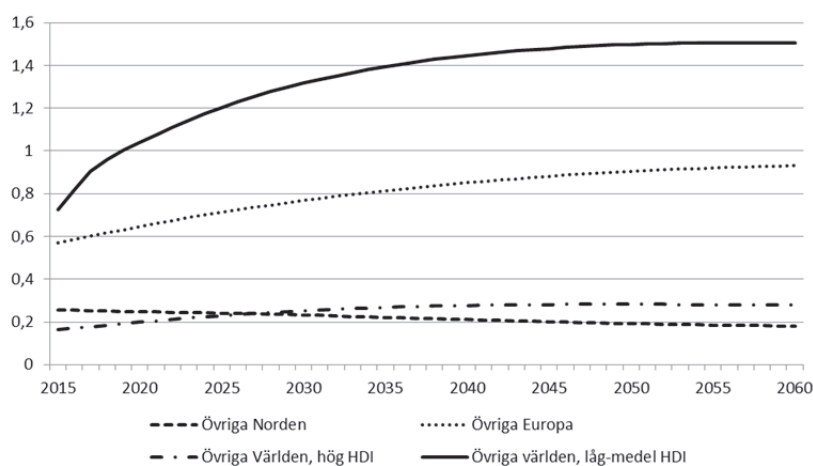
²² Asylinvandrare är en person som sökt asyl och fått uppehållstillstånd eller en kvotflykting.

Varje år under hela prognosperioden beräknas att fler föds än avlider och att det kommer att vara fler som invandrar än som utvandrar. Fram till 2045 har nettomigrationen störst betydelse för folkökningen och efter 2045 har den naturliga folkökningen (födda minus döda) större betydelse än migrationen för folkökningen.

En annan tydlig förändring i befolkningsstrukturen är att allt fler är födda utomlands i de yrkesaktiva och äldre åldrarna. År 2014 som är startåret i SCB:s befolkningsprognos var en femtedel av personerna i åldern 25–64 år födda utomlands. Den andelen beräknas öka till en fjärdedel 2020 och nära en tredjedel 2030.

Figur 5.2 visar prognosen uppdelad på utrikes födda från olika födelseregioner, notera den kraftiga ökningen från länder med låg och medel HDI (Human Development Index), ökningen är även relativt kraftig för gruppen ”övriga Europa”.²³ Här framgår även att gruppen ”Övriga Norden” antas minska över tiden och mot slutet av perioden uppgå till mindre än 20 000 individer. Även gruppen ”Övriga världen med hög HDI” utgör en mindre del.

Figur 5.2 Utrikes födda 2015–2060, uppdelat på olika ländergrupper, miljoner



Källa: Egna beräkningar baserade på SCB:s befolkningsprognos, SCB (2015b).

²³ Human Development Index (HDI) är ett index som används för att jämföra välbefindet i olika länder. En beskrivning av definitionen samt vilka länder som tillhör olika HDI-kategorier ges i appendix 3.

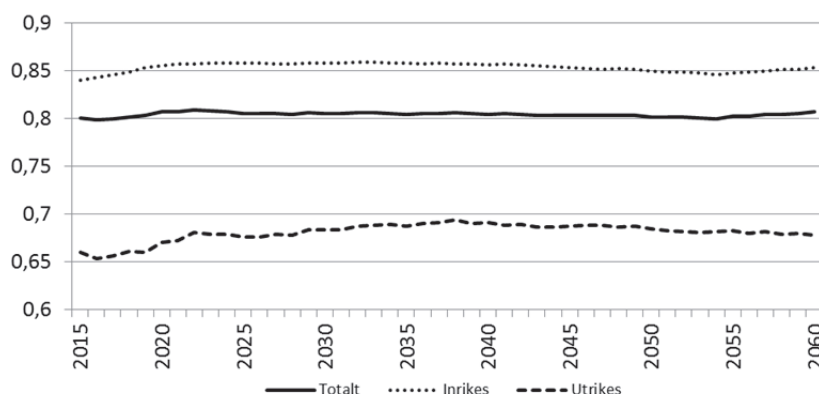
Naturligtvis är dessa framskrivningar behäftade med stor osäkerhet, inte minst då detta till stor del handlar om sannolikheten av framtida flyktingströmmar och därmed om framtida konfliktområden. Denna osäkerhet är en motivering för att i de prognoser som senare presenteras utgå från några alternativ där invandringens storlek varierar.

5.5 Sysselsättning och inkomster

Framskrivningarna av utrikes föddas förvärvsfrekvens och inkomster över livsrytmen som görs i SESIM beror bl.a. på ländergrupperna. De statistiska modeller som ingår har tagits fram baserade på historiska data. Invandrare från länder som tidigare har haft ett dåligt arbetsmarknadsutfall kommer då att få detta även i framtiden. Detta tillvägagångssätt kan förefalla deterministiskt men i brist på annan information är det svårt att konstruera ett bättre alternativ. I avsnitt 5.8 presenteras och utvärderas sedan ett antal olika prognosalternativ, för att besvara frågan hur balansen i det offentliga sparandet påverkas av en ökad sysselsättning för de utrikes födda.

Baserat på de modeller som ingår i SESIM, och baserat på de prognosantaganden som tidigare redovisats, presenteras i figur 5.3 en framskrivning av andelen sysselsatta. Enligt huvudalternativet är det stora skillnader i sysselsättning för de inrikes och utrikes födda. För de inrikes födda antas en närmast konstant andel kring 85 procent och för de utrikes födda en stigande andel sysselsatta fram till ca 2040 och därefter en minskning.²⁴ Figur 5.3 visar på en av de största utmaningarna när det gäller invandringen och dess effekter på den offentliga sektorn. Den låga sysselsättningen ger låga inkomster och låga skatteintäkter. Möjligen kan dessa prognoser av låg sysselsättning ses som ett alltför pessimistiskt resultat baserat på historiska fakta. I sammanhanget bör även nämnas att även den fortsatt höga sysselsättningen för inrikes födda mycket väl kan beskrivas som ett optimistiskt scenario.

²⁴ Definitionen av sysselsatt skiljer sig i SESIM från den som används av SCB:s AKU-undersökning. I SESIM räknas en person som sysselsatt om merparten av inkomsten kommer från förvärvsarbete.

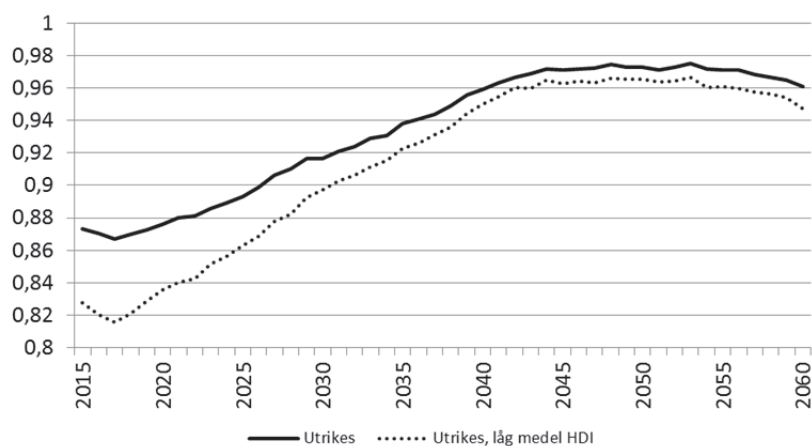
Figur 5.3 Sysselsatta som andel av befolkningen i åldern 20–64, 2015–2060

Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM.

Anm: En person räknas som sysselsatt om merparten av inkomsten kommer från förvärvsarbete.

Utöver sysselsättningen spelar även arbetsinkomstens storlek en betydande roll för skatteintäkternas storlek. SESIM simulerar såväl sannolikheten att vara sysselsatt som inkomstens storlek för den som är sysselsatt. Även vid beräkningen av inkomstens storlek spelar ursprungslandet en viss roll och även här bestäms denna av statistiska modeller som tagits fram baserade på historiska data. Figur 5.4 visar framskrivningen av inkomsten för de utrikes födda i relation till de inrikes födda. Som synes prognosticeras betydligt lägre inkomster och då framförallt för de från ett låg- och medel-HDI-land. Däremot ökar inkomsterna för de utrikes födda jämfört med de inrikes födda och från mitten av 2040-talet beräknas deras inkomst svara mot 96–98 procent av inkomsten för inrikes födda. Detta speglar att relativt nyanlända invandrare får en jämförelsevis låg ingångslön men att antalet år i Sverige/vistelseiden har en positiv effekt. Med tiden närmar sig inkomstnivåerna de som gäller för de som är födda i Sverige.

Figur 5.4 Inkomst av tjänst för utrikes födda i relation till inrikes födda för de som är sysselsatta, 2015–2060



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM.

Nästa avsnitt ger en beskrivning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Avsikten är att förklara hur dessa beräknas i SESIM.

5.6 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter år 2015

I syfte att kommentera de komponenter som ingår i de framtida beräkningarna av det offentliga finansiella nettot visas i tabell 5.1 en beskrivning av de olika inkomst- och utgiftsposter som ingår. De värden som redovisas avser 2015 och har beräknats med SESIM tillsammans med prognoser från Finansdepartementet.

Tabell 5.1 Bidraget till de offentliga finanserna 2015, miljoner kronor

	Totalt	Sverige	Övriga Norden	Övriga Europa	EJ Europa högt HDI	EJ Europa medel och lågt HDI
Inkomster (VÅP2015)	1 915 426	1 627 321	46 272	104 114	29 379	108 340
Direkta skatter	683 758	587 354	17 310	35 687	9 677	33 730
Varuskatter (VÅP2015)	478 377	408 309	12 199	25 006	6 824	26 039
Arbetsgivaravgifter	513 104	433 182	10 544	29 547	8 925	30 906
Övriga inkomster	240 186	198 476	6 219	13 873	3 953	17 666
Utgifter (VÅP2015)	1 996 588	1 654 534	59 602	107 630	27 919	146 902
Allmän inkomstpension	280 263	250 776	14 291	11 083	1 054	3 059
Garantipension	16 877	11 938	1 431	1 773	300	1 435
Efterlevandepension	16 249	14 559	787	634	70	200
Sjukpenning	19 970	15 264	687	1 795	342	1 882
Förtidspension	36 330	28 711	1 446	2 705	444	3 024
Föräldrapenning	26 074	20 060	292	2 164	766	2 793
Arbetslöshetsersättning	35 348	21 599	867	3 949	1 087	7 847
Studiebidrag	11 621	8 911	196	885	361	1 269
Barnbidrag	27 007	22 417	304	1 344	491	2 452
Bostadsbidrag	3 304	1 945	111	316	117	815
Socialbidrag	9 856	2 626	513	1 667	548	4 502
Bostadstillägg pensionärer	6 411	3 780	557	1 020	155	899
Offentlig konsumtion (SCB)	573 184	491 803	14 302	25 163	7 048	34 868
Etableringsinsatser*	14 200	0	0	0	0	14 200
Övriga utgifter	919 893	760 145	23 820	53 132	15 138	67 658
Netto: inkomster-utgifter	-81 162	-27 213	-13 330	-3 516	1 460	-38 562
Netto: % BNP	-1,99	-0,67	-0,33	-0,09	0,04	-0,95

Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015). * Informationen hämtad från Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 13 (2013–18).

Som visas i tabellen uppgick de totala inkomsterna till 1 915 miljarder kronor och utgifterna till 1 996 miljarder kronor, vilket innebar ett underskott på 81 miljarder kronor som motsvarar

2 procent av BNP.²⁵ Utgifter och inkomster beräknas i princip på samma sätt som redovisades i avsnitt 4. Vissa skillnader förekommer eftersom beräkningarna måste anpassas till SESIM och dessutom måste göras på ett sådant sätt att de är förenliga med en långsiktig prognos. Trots att detta delvis blir en upprepning av vad som redovisats tidigare i tabell 4.2 och 4.3 kan det vara informativt med en genomgång av de komponenter som ingår i den offentliga sektorns inkomst- respektive utgiftssida. Notera till exempel att de utrikes födda delats in i fler ursprungsländer jämfört med i avsnitt 4.

Direkta skatter är summan av skatt på inkomster från förvärvsarbete och kapital men här ingår även fastighetsavgifter. Dessa skatter kan beräknas på individnivå då såväl arbetsinkomster som kapitalinkomster simuleras i SESIM, detta gäller även taxeringsvärdet för de som äger sin bostad. Varuskatter består av total skatt på konsumtion, moms såväl som punktskatter. Den totala skattenivån utgår från Finansdepartementets beräkningar och denna nivå fördelas på hushållen i proportion till deras disponibla inkomst. Arbetsgivaravgifter beräknas på individnivå som en funktion av lönerna, hänsyn tas till nedsättning för yngre och äldre. När skatter och arbetsgivaravgifter summeras blir denna summa lägre än den totala inkomsten. Denna skillnad kallas i tabellen övriga inkomster och som synes uppgår dessa till ca 240 miljarder kronor. Detta är övriga skatter som inte kan hänföras till enskilda individer, exempelvis bolagsskatten och övriga skatter som betalas av företag. Dessa skatter fördelas lika mellan alla individer.

Samma princip som för inkomstsidan följs även när det gäller utgifterna. Givet den totala nivån delas denna upp på individer och hushåll. Samtliga transfereringar beräknas i SESIM och detta görs antingen på individ- eller hushållsnivå beroende på ersättnings art. Notera att för pensionen ingår enbart den allmänna pensionen, tjänste- och privatpension ingår ej. Den offentliga konsumtionen har fördelats på individnivå baserad på ålder, kön och ursprungsland enligt den metod som närmare beskrivs i appendix 1. Posten ”etableringsinsatser” bygger på beräknade utgifter för åren

²⁵ Detta avser det s.k. primära finansiella sparandet, dvs. kapitalinkomster (netto) ingår inte. Beräkningarna i denna rapport baseras enbart på de som är boende i Sverige, dvs. utlandsboende ingår inte.

2013–2018 i budgetpropositionen för 2015 (Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 13). Till följd av ett ökat flyktingmottagande beräknas utgifterna stiga kraftigt, från drygt 16 miljarder kronor 2015 till närmare 25 miljarder kronor 2018.²⁶ Vid fördelningen av dessa utgifter per invandrare utgås från att de fördelas helt och hållet på utrikes födda från länder utanför Europa med medel och låg HDI. Vidare antas att utgifterna fördelas under individens fem första år i Sverige.²⁷ För den framtida beräkningen av utgifter för etableringsinsatser, dvs. efter 2018, antas att den genomsnittliga utgiften för 2018 även gäller i framtiden. Den totala framtida utgiften kommer att bestämmas av detta genomsnitt samt omfattningen av framtida flyktingmottagande.

Inte oväntat summerar de individ- eller hushållsberäknade utgifterna till ett betydligt lägre belopp än den totala utgiften. Posten ”Övriga utgifter” uppgår till ca 920 miljarder kronor. Detta är de gemensamma utgifter som inte kan hänföras till enskilda individer eller ursprungsländer, exempelvis försvarsutgifter, rättsväsende och infrastruktur. Dessa utgifter fördelas lika mellan samtliga individer.

Eftersom individernas födelseland är känt vid startåret och simuleras för de som i framtiden flyttar till Sverige kan de olika inkomst- och utgiftsposterna fördelas mellan födelseländer. Tabell 5.1 visar inkomster och utgifter uppdelat på fem ländergrupper. Som vi ser är det stora skillnader i de beräknade över- och underskotten beroende på ursprungsland. Invandrade personer från rikare länder som ”Ej Europa högt HDI” ger ett överskott till de offentliga finanserna på nästan 1,5 miljarder kronor, inrikes födda ger ett underskott på drygt 27 miljarder kronor och ”Övriga Norden” och ”Ej Europa medel och lågt HDI” ett underskott på mer än 13 respektive närmare 39 miljarder kronor. Det relativt stora underskottet för ”Övriga Norden” förklaras av att många av de som invandrade till Sverige på 1960- och 70-talen nu nått pensionsåldern.

Tolkningen av de aggregerade storheter som ingår i tabell 5.1 underlättas av att ta hänsyn till befolkningens storlek. Tabell 5.2

²⁶ För att undvika dubbelräkning minskas dessa belopp med ca 2 miljarder kronor då en del redan ingår i utgiften för utbildning.

²⁷ Detta innebär en avvikelse från dagens regler där utgiften ska avse de första två åren efter bosättning i en kommun.

redovisar därför motsvarande genomsnittliga värden, dvs. utgifter/inkomster per capita för respektive ländergrupp. Totalt uppgår underskottet till 8 213 kronor per person, notera de stora genomsnittliga underskotten för "Övriga Norden" och "Ej Europa medel och lågt HDI", över 50 000 kronor. Den åldrande befolkningen i gruppen "Övriga Norden" framgår med tydlighet av den höga genomsnittliga utgiften för allmän pension, ca 56 000 kronor, vilket är långt över genomsnittet för Sverige (30 708 kronor) men framför allt långt över gruppen med medel och lågt HDI (4 209 kronor). Detta säger oss hur åldersfördelningen ser ut i de olika ländergrupperna och som nämnts tidigare är andelen yngre betydligt högre i gruppen låg och medel HDI. Som ett exempel kan nämnas att andelen sysselsatta som andel av den totala gruppen utrikes födda ligger på 46 procent vilket är samma som för svenskfödda, däremot är andelen sysselsatta av de i aktiv ålder (20–64 år) klart lägre, 59 jämfört med 84 procent för inrikes födda. Den låga sysselsättningen märks i den höga genomsnittliga utgiften för arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd, här ligger gruppen som invandrat från låg-medel HDI-länder långt över det som gäller för inrikes födda.

Tabell 5.2 Bidraget per capita till de offentliga finanserna 2015, fördelat efter födelseland/region, kronor

	Totalt	Sverige	Övriga Norden	Övriga Europa	EJ Europa högt HDI	EJ Europa medel och lågt HDI
Inkomster (VÅP2015)	193 817	199 270	180 821	182 396	180 651	149 050
Direkta skatter	69 188	71 923	67 642	62 621	59 504	46 404
Varuskatter (VÅP2015)	48 406	49 998	47 673	43 808	41 963	35 823
Arbetsgivaravgifter	51 920	53 044	41 202	51 763	54 880	42 519
Övriga inkomster	24 304	24 304	24 304	24 304	24 304	24 304
Utgifter (VÅP2015)	202 030	202 602	232 911	188 557	171 675	202 102
Allmän inkomst-pension	28 359	30 708	55 847	19 416	6 478	4 209
Garantipension	1 708	1 462	5 594	3 105	1 846	1 974
Efterlevandepension	1 644	1 783	3 074	1 111	430	275
Sjukpenning	2 021	1 869	2 684	3 145	2 100	2 590
Förtidspension	3 676	3 516	5 649	4 739	2 728	4 160
Föräldrapenning	2 638	2 456	1 142	3 792	4 707	3 842
Arbetslöshets-ersättning	3 577	2 645	3 387	6 918	6 682	10 795
Studiebidrag	1 176	1 091	765	1 550	2 218	1 746
Barnbidrag	2 733	2 745	1 186	2 354	3 021	3 373
Bostadsbidrag	334	238	432	554	722	1 121
Socialbidrag	997	322	2 005	2 921	3 368	6 194
Bostadstillägg pensionärer	649	463	2 176	1 787	954	1 237
Offentlig konsumtion (SCB)	57 999	60 223	55 890	44 082	43 338	47 969
Etableringsinsatser *	1 437	0	0	0	0	19 536
Övriga utgifter	93 082	93 082	93 082	93 082	93 082	93 082
Netto: inkomster-utgifter	-8 213	-3 332	-52 091	-6 160	8 976	-53 052

Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015). * Informationen hämtad från Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 13 (2013–18).

Den offentliga konsumtionen fördelar sig så att den är högst för inrikes födda och lägst för personer från länder utanför Europa. Förklaringen är att de äldre står för en relativt stor del av den offentliga konsumtionen och som nämnts är genomsnittsåldern betydligt lägre för de utomeuropeiska invandrarna.

Sammanfattningsvis gäller att skillnaderna i nettot i den offentliga budgeten är betydande för de olika ländergrupperna. Detta förklaras i första hand inte av stora skillnader i utgifter utan snarare av skillnader i inkomster. Gruppen utrikes födda från länder med låg till medel HDI har en genomsnittlig arbetsinkomst som är ca 37 000 kronor/år lägre än den som gäller för de inrikes födda. Låg andel som förvärvsarbetar ger låga inkomster och därmed låga skatteintäkter.

Nästa steg är att med denna utgångspunkt göra en framskrivning av Sveriges offentliga finanser till 2060.²⁸ Detta kommer att göras för dels ett huvudalternativ, dels för ett antal alternativ beträffande befolkningsutveckling och olika antaganden om arbetsmarknadens utveckling. Dessutom kommer resultaten att redovisas beräknade som en tvärsnittskalkyl såväl som en livscykelkalkyl i enlighet med redovisningen i avsnitt 4.1.

Till sist, innan resultaten presenteras, vill vi uppmärksamma ett problem med beräkningarna som baserats på SESIM. Som tidigare nämnts utgår SCB i sin länderindelning från det s.k. HDI måttet. Ett problem i detta sammanhang är att SCB ändrat definitionen av vissa av de länder som tidigare tillhört grupperna med hög, medel respektive låg HDI. Då detta gjorts i anknytning till prognosen i maj 2015 och SESIM i några statistiska modeller utgått från den HDI indelning som användes för SCB:s tidigare prognoser innebär detta att SESIM resultaten är osäkra på ländergruppsnivå. Av detta skäl föredrar vi att presentera resultaten på en mer aggregerad nivå. Vi utgår från fyra ländergrupper, Sverige, övriga Norden, övriga Europa och övriga världen, men även indelningen inrikes födda och utrikes födda kommer att användas.

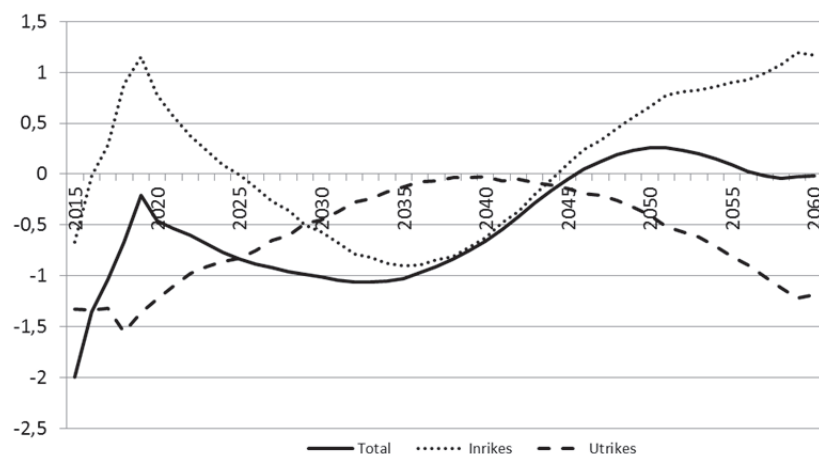
5.7 Resultat huvudalternativet

Först presenteras resultatet som upprepade tvärsnitt för 2015–2060. Figur 5.5 visar hur nettot, skillnaden mellan inkomster och utgifter, för de offentliga finanserna förändras över tid, totalt och för inrikes respektive utrikes födda. Resultaten visar de stora

²⁸ Skälet till att prognosen görs fram till 2060 är att det är så långt SCB:s befolkningsprognos sträcker sig.

utmaningar som vi står inför när det gäller den framtida finansieringen av den offentliga sektorn. Utgångspunkten är ett totalt underskott på ca 2 procent av BNP. Detta underskott förutspås minska snabbt de närmaste åren för att sedan öka igen. Enligt prognosen kommer underskottet att bestå fram till mitten av 2040-talet, sedan sker en kort period med överskott för att vid slutet av prognosperioden vara i balans.

Figur 5.5 Primärt offentligfinansiellt sparande som procent av BNP: totalt och fördelat på inrikes och utrikes födda



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Naturligtvis förklaras profilen för det totala nettot till stor del av nettot för de inrikes födda. Från 2019 när de inrikes födda svarar för ett överskott över 1 procent kan profilen beskrivas som U-formad, där det lägsta värdet nås 2035 (-0,9 procent) och det högsta 2059 (1,2 procent). Profilens utseende kan i stora drag förklaras av befolkningens ålderssammansättning. Den stora nedgången 2019–2035 speglar ett åldrande Sverige. Andelen av befolkningen i aktiv ålder (20–64 år) är ca 53 procent 2019 och 2035 beräknas denna ha minskat till 48 procent. Detta medför en minskning för den offentliga sektorns inkomstsida. År 2019 beräknas den totala inkomsten svara mot 39,3 procent av BNP, motsvarande för 2035 är enbart 35,6 procent. Den största minskningen på inkomstsidan gäller direkta skatter, som andel av BNP förväntas dessa minska med 13 procent. En viss minskning

som andel av BNP sker även på utgiftssidan, ca 4,3 procent. Med tanke på den åldrande befolkningen kan det förefalla rimligt att den allmänna pensionen svarar för en ökad utgift. Detta är inte fallet, tvärtom, som andel av BNP sker en minskning för den allmänna pensionen. Här spelar indexeringen av pensioner en viktig roll. Den allmänna inkomstpensionen är följsamhetsindexerad vilket innebär att den ökar långsammare än den genomsnittliga löneinkomsten.²⁹ I stället är det garantipension och bostadstillägg som ökar, vilket är de grundtrygghetssystem som i SESIM är inkomstindexerade.³⁰ En intressant fråga är om detta är en realistisk beskrivning av utvecklingen på lång sikt. I SESIM beskrivs indexeringen av den allmänna pensionen enligt dagens regelsystem men för indexeringen av grundtrygghetssystemen avviker SESIM från dagens regler. Det är enkelt att argumentera för att grundtrygghetssystemen inte kan vara prisindexerade på lång sikt då prognosen samtidigt bygger på ett antagande om real tillväxt. Ett liknande argument kan emellertid även föras fram när det gäller följsamhetsindexeringen av den allmänna pensionen. Trots detta har vi valt att följa dagens regelsystem när det gäller den allmänna pensionen.

För de inrikes födda förklaras den stora nedgången därmed av en äldre befolkning som genererar lägre arbetsinkomster och lägre skatter. Den kraftiga uppgången från 2035 till slutet av prognosperioden förklaras av att andelen äldre inte fortsätter öka och även av en viss föryngring av befolkningen. Exempelvis är antalet inrikes födda individer 65 år eller äldre drygt två miljoner 2035 och nivån är praktiskt taget oförändrad fram till början på 2050-talet och sedan sker en svag ökning fram till 2060. När vi tidigare visat på att äldreförsörjningskvoten för hela befolkningen stiger under prognosperioden, se figur 2.2, förklaras detta av de utrikes födda. Andelen i aktiv ålder ökar något, till ca 50 procent, och de totala inkomsterna som andel av BNP ökar jämfört med 2035 men ligger något under nivån 2019.

En observation när det gäller de utrikes födda är att de, trots den betydligt yngre befolkningen, aldrig når en balans vad det

²⁹ Den allmänna inkomstpensionen är följsamhetsindexerad vilket innebär att den följer ett index som motsvarar inkomstindex minus 1,6 procentenheter. Detta gäller under förutsättning att den s.k. bromsen inte är aktiverad. Inkomstindex mäter hur den genomsnittliga inkomsten utvecklas.

³⁰ I verkligheten är garantipensionen prisindexerad.

gäller bidraget till de offentliga finanserna. Där profilen för de inrikes födda kan beskrivas som ett U är det motsatsen, dvs. ett inverterat U, som gäller för de utrikes födda. Vid starten ligger underskottet som mest på ca 1,5 procent av BNP. En yngre befolkning där fler och fler kommer in på arbetsmarknaden innebär ökande inkomster och skatter och underskottet går mot noll omkring slutet av 2040-talet. Efter denna korta period av balans börjar underskotten växa igen för att vid slutet av prognosperioden hamna på ca 1,2 procent av BNP.

Utvecklingen för de utrikes födda kan återigen förklaras av en ändrad ålderssammansättning, vid utgångsläget är andelen sysselsatta av befolkningen något under 50 procent och 2040 har andelen ökat till 50 procent för att 2060 ligga på enbart drygt 40 procent. Bakom denna förändring ligger en kraftig ökning av äldre under perioden 2040–2060. Utvecklingen av sysselsättningen spelar en viktig roll för minskningen i underskotten perioden fram till 2040; totala inkomster ökar med mer än 50 procent. Skälet till att ett positivt netto inte uppkommer trots denna kraftiga inkomstökning är att även utgiftssidan ökar. Redan 2040 märks åldrandet för gruppen utrikes födda och allmänna pensionsinkomster som andel av BNP har ökat med närmare 70 procent jämfört med 2015, och framför allt är ökningen i grundtrygghetssystemen (garantipension och bostadstillägg) mycket kraftig.³¹ Förklaringen till att underskotten ökar efter 2040 är inte i första hand inkomstsidan, inkomsterna som andel av BNP ligger enbart något lägre än 2014, utan att utgifterna fortsätter att öka. Den åldrande befolkningen medför en mycket kraftig ökning i pensionsutgifterna, exempelvis prognosticeras en ökning av allmän pension som andel av BNP med ca 165 procent fram till år 2060 jämfört med 2015. Motsvarande ökning i grundtrygghetssystemen är dessutom betydligt större. Bakom den mycket kraftiga ökningen i grund-

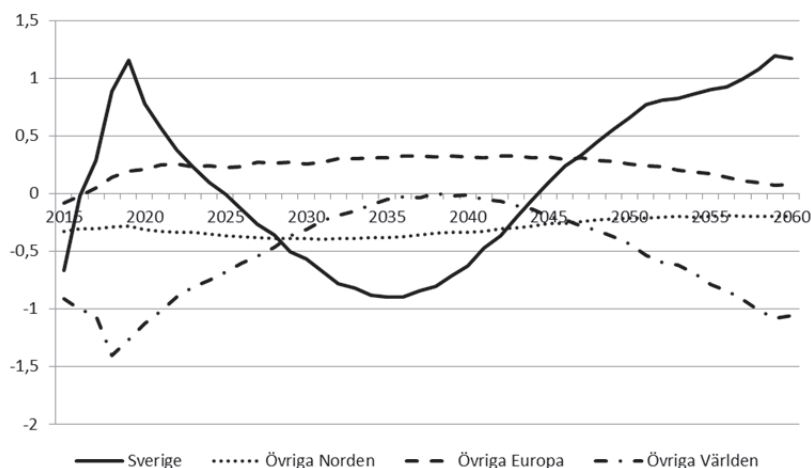
³¹ Vid beräkningen av garantipensionen tas hänsyn till bosättningsstiden i Sverige och för att få full garantipension krävs 40 år. Speciella regler gäller för utrikes födda som fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande, dessa har rätt att få högre garantipension än vad bara bosättningsstiden i Sverige ger. Eftersom vi i SESIM inte kan skilja på invandrare som fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande har vi tillämpat samma regel för alla som invandrat. Detta innebär en risk för en överskattning av utgiften för garantipension men effekten är inte så stor för hela utgiften för grundtrygghetssystemen då en högre garantipension till stor del kompenseras av andra bidrag som försörjningsstöd och bostadstillägg. Därmed är heller inte effekten på hushållets disponibla inkomst stor.

trygghetssystemen ligger utöver en åldrande befolkning även det faktum att dessa system är inkomstindexerade (i SESIM).

Skälet till att ålderseffekten för de utrikes födda blir relativt omfattande beror på den kraftiga minskning av nettoinvandringen, efter 2015, som följer av huvudalternativet i SCB:s befolkningsprognos. Detta skapar en "befolkningspuckel" som vandrar genom åldersfördelningen över tiden och som ger de negativa åldrande-effekterna som omnämns. För att bibehålla den gynnsamma åldersfördelningen bland utrikes födda skulle invandringen behöva öka fortlöpande. Vi återkommer till denna fråga när vi senare diskuterar effekten av ändrad storlek på invandringen.

En mer detaljerad bild av hur det finansiella nettot fördelar sig på de olika ländergruppernas andel av befolkningen visas i figur 5.6. Profilen för gruppen födda i Sverige inkluderas som en referens. Frånsett de inrikes födda kan figuren beskrivas som en grupp födda i "Övriga Europa" som visar på ett stabilt men litet överskott samt en grupp bestående av personer födda i "Övriga Norden" som visar på ett stabilt men litet underskott. Då dessa två grupper i stort sett tillsammans ger ett nollresultat innebär det att den grupp som återstår, dvs. personer födda i "Övriga Världen", i stora drag har samma profil som den som redan beskrivits för de utrikes födda som helhet i figur 5.5. Den huvudsakliga skillnaden är att underskottet är något mindre i början och slutet av prognosperioden.

Figur 5.6 Primärt offentligfinansiellt sparande som procent av BNP fördelat efter födelseregion (fyra ländergrupper)



Källa: Egna beräkningar baserad på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

En fördel med att basera analysen på individdata är att detta gör det möjligt att även studera hur inkomstfördelningen utvecklas över tid. En sådan möjlighet är att studera hur andelen fattiga hushåll förändras över tid för de olika ländergrupperna.³² I utgångsläget ligger andelen inrikes födda hushåll som klassificeras som fattiga på ca 15 procent, denna andel minskar till ca 13 procent mot slutet av 2020-talet, ligger sedan konstant på denna nivå fram till början på 2040-talet och stiger sedan för att nå närmare 14 procent 2050 och därefter åter minskar. För de som tillhör gruppen "Övriga världen" är nivån dubbelt så hög i utgångsläget, men förändringsmönstret över tid går igen. Andelen relativt fattiga hushåll minskar för att ca 2040 nå ett minimum på drygt 23 procent, sedan sker en liten ökning till 2052 och därefter en minskning. Huvudförklaringen till minskningen av andelen ekonomiskt utsatta hushåll är att pensionssystemet har en utjämnande effekt på inkomstfördelningen. Detta gäller i våra simuleringar även för de utrikes födda

³² Vi utgår från EU:s definition av relativ fattigdom och klassificerar ett hushåll som fattigt om den disponibla inkomsten (inkomst efter skatt och bidrag) är lägre än 60 procent av medianinkomsten. Vid beräkning av den disponibla inkomsten har vi även tagit hänsyn till försörjningsbördan genom att utgå från följande vikter: första vuxna individen får vikten 1, övriga vuxna får vikten 0,5 och barn yngre än 14 år får vikten 0,3.

och ett viktigt skäl till detta är att vi i SESIM beräkningarna utgår från att grundtrygghetssystemen är inkomstindexerade. Andra studier har visat på effekten av inkomstindexering för att minska antalet hushåll med låg ekonomisk standard, vilket i synnerhet gäller för de utrikes födda, se exempelvis Flood och Mitrut (2010).

För att sammanfatta huvudalternativets framskrivningar av det finansiella nettot visar det på stora framtida utmaningar. En åldrande inrikes född befolkning urholkar inkomstsidan i de offentliga finanserna – en utveckling som pågår fram till mitten av 2030-talet. Denna effekt motverkas av yngre utrikesfödda som i ökande utsträckning kommer in på arbetsmarknaden och i ökande utsträckning skapar skatteintäkter. Denna utveckling är emellertid inte tillräckligt stark för att motverka effekten av den åldrande inrikes födda befolkningen. När sedan nästa generation inrikes födda tar vid och träder in på arbetsmarknaden medför detta ökande skatteintäkter och en förstärkning av inkomstsidan som resulterar i att underskotten vänds till ett överskott. Totalt sett motverkas det långsiktiga överkottet av att de utrikes födda då i stor omfattning nått pensionsålder. Den åldrande utrikes födda befolkningen medför minskade inkomster men framför allt en kraftig ökning av utgiftssidan; allmänna pensionen och grundtrygghetssystemen ökar mycket kraftigt. Det kan även nämnas att framskrivningen av det primära finansiella nettot i denna rapport avviker något från Finansdepartementets långsiktiga beräkningar. Den största skillnaden är att de resultat som redovisas här är något mer pessimistiska på lång sikt. Förklaringen är, vilket redan nämnts, att våra beräkningar baseras på en senare befolkningsprognos.

5.8 Alternativa tvärsnittsprognoser

Som tidigare beskrivits används Finansdepartementets prognoser för beräkningarna av framtida nivåer på BNP och den offentliga sektorns totala inkomster och utgifter. De prognoser och konsekvensberäkningar som tidigare redovisats bygger på dessa totalnivåer men använder SESIM för att bryta ner totalnivåerna på individuell nivå. Vid utvärderingen av alternativa scenarier kan inte samma kalibrering göras. Exempelvis medför ett antagande om

ökad sysselsättning en ökad lönesumma och därmed en ökning av BNP, och denna högre BNP-nivå kommer då att skilja sig från Finansdepartementets prognoser. När huvudalternativet frångås beräknas därför i stället BNP genom att ta hänsyn till förändringar i lönesumman. De totala inkomsterna och utgifterna i den offentliga sektorn beräknas sedan i relation till BNP.

Finansdepartementets långsiktiga kalkyler (Finansdepartementet, 2015) innehåller ett antal känslighetskalkyler. Där ingår både faktorer som medför en större ansträngning på de offentliga finanserna som ökad fritid, och ökade krav på offentliga tjänster. Även faktorer som medför ökad stabilitet ingår, t.ex. förlängt arbetsliv, förbättrad integration ökat kvinnligt arbetsutbud, förbättrad hälsa och högre produktivitet i offentlig sektor. Bland de faktorer som har en stor effekt kan nämnas ett längre arbetsliv, ökat kvinnligt arbetsutbud, högre produktivitet men, framför allt, bättre hälsa, dvs. lägre utgifter för vård och omsorg.

Med tanke på den stora betydelse som skatteintäkterna har för stabila offentliga finanser så förefaller det naturligt att koncentrera sig på effekten av en ändrad sysselsättning. Vilka effekter får en förändrad sysselsättning på den offentliga sektorns finanser? Detta kan avse en generell nivåhöjning men även en ökning av antalet arbetande år under en individs livscykel. Ett förlängt arbetsliv kan uppstå genom ett tidigare inträde eller senare utträde, eller en kombination av dessa.

Vår utgångspunkt är framför allt att studera effekten av en ökad sysselsättning för dem som invandrat till Sverige. Här gäller i första hand de grupper av invandrare från låg- och medel-HDI-länder som i dag har en låg sysselsättning och där möjligheterna att i framtiden öka sysselsättningen förmodligen är som störst. När det gäller övriga grupper som inrikes födda och de som invandrat från Europa antas att dagens nivåer på sysselsättningen även omfattar prognosperioden. Detta kan möjligen vara ett optimistiskt antagande framför allt när det gäller de inrikes födda eftersom dessa i dag har en hög sysselsättningsnivå, se figur 5.3. Dessutom utvärderas ett antagande om arbetslivets längd där alla grupper ingår. Detta alternativ innebär ett antagande om en senareläggning av pensionen. Till sist utvärderas även effekten av en ändrad storlek på invandringen. Vi utgår enbart från att invandringen från länder med låg och medel HDI ändras och utvärderar ett alternativ med

låg invandring och ett med hög. De alternativ som utvärderas är således:

1. Ökad sysselsättning för de som kommer från länder med låg och medel HDI.
2. Förlängt arbetsliv genom högre pensionsålder för alla grupper.
3. Alternativ 1 och alternativ 2 tillsammans.
4. Ökad invandring från låg- och medel-HDI-länder.
5. Minskad invandring från låg- och medel-HDI-länder.

För de två sista alternativen gäller att dessa även genomförs i kombination med alternativ 1 och 2.

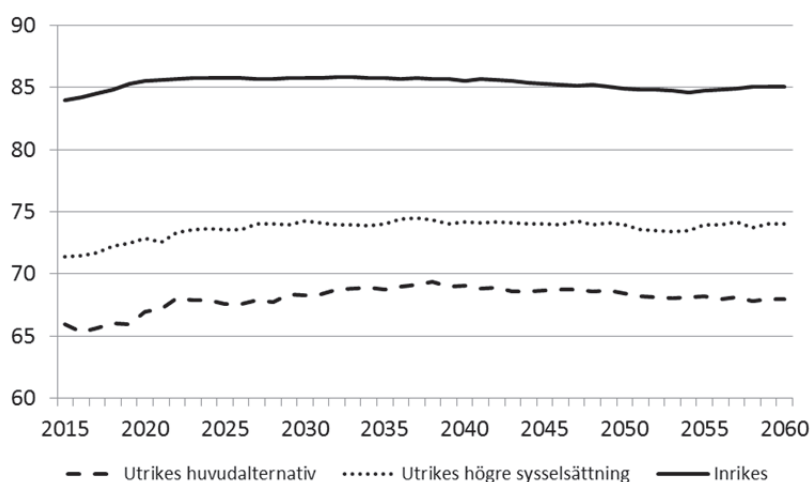
Naturligtvis finns det ett antal alternativa kalkyler än de som påverkar sysselsättningen. Här kan exempelvis nämnas att arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda inte bara kan påverkas i form av ökad sysselsättning utan även i form av högre inkomster för de som har en sysselsättning. Effekten av en sådan förändring är inte lika dramatisk som ökad sysselsättning och anledningen till detta är att vi redan i huvudalternativet utgår från att de utrikes föddas löner över tid anpassar sig till de inrikes föddas löner, se figur 5.4. Ytterligare alternativ är att direkt utvärdera ändrade utgifter för den offentliga sektorn. Detta kan exempelvis ske genom att frånga antagandet om att de offentliga utgifterna följer utvecklingen av BNP. I den tidigare nämnda långsiktiga analysen från Finansdepartementet utvärderas ett alternativ där de offentliga utgifterna både ökar och minskar. Ett sätt att motivera en ökning är att medborgarnas krav på den offentliga servicen kommer att öka, vilket kan avse både omfattningen och kvaliteten. En minskad utgift kan också motiveras, exempelvis genom teknisk utveckling och förbättrad hälsa. Finansdepartementets utvärdering tyder på att ökade utgifter som följer av en ökad efterfrågan och krav på en högre standard för de offentligfinansierade tjänsterna innebär en kraftig försämring av det finansiella nettot. Alternativet med förbättrad hälsa och högre produktivitet i den offentliga sektorn visar däremot på en kraftig förbättring av de offentliga finanserna. Då dessa alternativ med minskade eller ökade utgifter redan analyserats av Finansdepartementet samt att detta inte har direkt

relevans för frågan om invandringens betydelse, vilket är fokus i vår rapport, avstår vi från dessa utvärderingar.

Alternativ 1: Ökad sysselsättning för de som kommer från länder med låg och medel HDI

Vi antar att ökningen i sysselsättningen sker omedelbart och att den medför en sysselsättningsnivå liknande den som gäller för de som kommer från ländergruppen med ett högt HDI. Som framgår av figur 5.7 innebär det en relativt kraftig ökning men fortfarande hamnar den genomsnittliga nivån långt under den som gäller för de inrikes födda.

Figur 5.7 Sysselsättning för utrikes födda från länder med låg och medel HDI

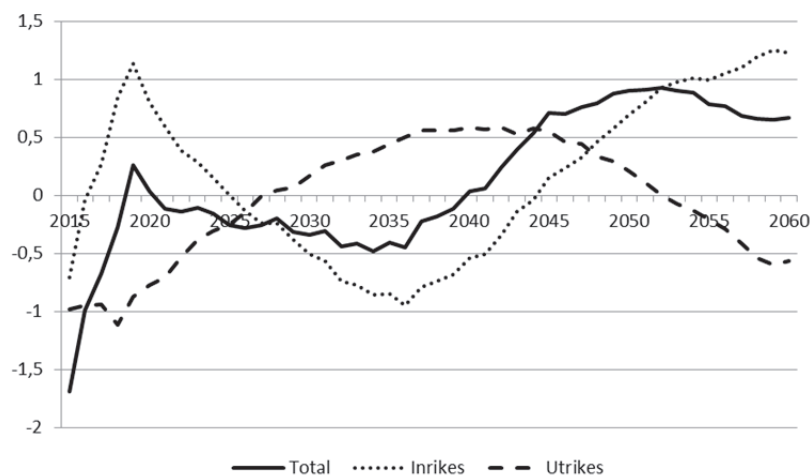


Källa: Egna beräkningar baserad på SESIM.

Ett alternativt antagande vore att låta denna ökning ske i en långsammare takt där den fasas in över ett antal år. Även om detta vore mer realistiskt har det inte särskilt stor betydelse för den långsiktiga effekten utan även ett sådant alternativ fångas väl upp av den effekt som redovisas i figur 5.8.

Figur 5.8 Primärt offentligfinansiellt sparande som procent av BNP

Alternativ 1: Högre sysselsättning för länder med medel och låg HDI



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Trots att sysselsättningen fortfarande ligger på en nivå under den som gäller för de inrikes födda är effekten stor på det offentliga nettosparandet. Såväl underskottsperiodens längd som underskottets djup påverkas i positiv riktning. Två faktorer dominerar; högre skatteinkomster och minskade utgifter för grundskyddet i ersättningssystemen. Detta kan illustreras med tre tvärsnittsbilder, 2020, 2040 och 2060 för utrikes födda från ländergruppen "Övriga världen". Vi börjar med ett underskott 2020, vilket 2040 förvandlats till ett överskott för att 2060 vara tillbaka till ett underskott. Den genomsnittliga ökningen på inkomstsidan till följd av den ökade sysselsättningen ligger på drygt 8 procent under denna period och den största ökningen avser arbetsgivaravgiften, ca 11–13 procent. Den ökade sysselsättningen medför även minskade utgifter, men effekten är inte stor, ca 1–1,5 procent. De ersättningsystem som är kopplade till arbetsinkomstens storlek, allmän pension, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och föräldrapenning ökar något. Den största procentuella ökningen avser sjukpenning, ca 10 procent. De behovsprövade ersättningarna där den bidragsgrundande inkomsten utgörs av arbetsinkomsten eller disponibel inkomst minskar och för vissa ersättningar är minskningen betydande. Som exempel, om vi utgår från 2040,

medför en högre sysselsättning en minskning med drygt 20 procent av de totala utgifterna för garantipension, förtidspension, bostadsbidrag/tillägg och ekonomiskt bistånd.

Effekten på de offentliga finanserna av att öka sysselsättningen för de som kommer från ett land med låg och medel HDI är betydande. Det ska framhållas att denna ökning i sysselsättningen inte kan betraktas som orealistisk, det handlar om en ökning från dagens (år 2015) 65 till 75 procent (av de i aktiv ålder) vilket fortfarande är betydligt lägre än för de inrikes födda. Med tanke på att dessa effekter är betydande är det lockande att ställa frågan hur stor ökning i sysselsättningen som behövs för att de offentliga finanserna ska vara i balans 2020–2040. Som framgår av figur 5.8 är det under denna period det förväntades vara ett underskott även givet en högre sysselsättning. En simulering visar att det räcker med att öka sysselsättningen till ca 76–77 procent för utrikes födda i gruppen låg-medel HDI, vilket skulle innebära en sysselsättningsnivå liknande den för personer från ”Övriga Europa”. Naturligtvis är konsekvensen av detta ett kraftigt överkott för den offentliga sektorn efter mitten av 2040-talet.

Generellt gäller att en stor potentiell positiv effekt på de offentliga finanserna följer av att öka sysselsättningen jämfört med en ökning av arbetstiden för individer som redan arbetar. Detta kan till stor del förklaras av pensionerna. En individ som går från att inte förvärvsarbeta till arbete betalar en högre inkomstskatt inklusive pensionsavgifter och när individen går i pension kommer grundtrygghetssystemen att utnyttjas i mindre utsträckning eftersom individen har intjänat pensionsrättigheter. Effekten av höjd arbetsinkomst för den som redan arbetar innebär naturligtvis också en förstärkning av de offentliga finanserna men effekten är normalt mindre då individen redan betalar pensionsavgifter och i de flesta fall redan har en inkomst som innebär att utgiften för trygghetssystemen kommer att vara små då individen uppnår pensionsålder.

Alternativ 2: Förlängt arbetsliv genom högre pensionsålder för alla grupper.

I föregående avsnitt påvisades att en ökad sysselsättning har en uppenbar och stor betydelse. En annan faktor som också har stor

betydelse vid utvärdering av det offentligfinansiella sparandet i framtiden är pensionerna. En ökad andel av befolkningen med arbetsinkomster innebär ökade inbetalningar till pensionssystemet och att fler har pensionsrättigheter och i större utsträckning i framtiden kommer att vara försörjda via den allmänna pensionen i stället för via de olika systemen för grundtrygghet. I detta alternativa scenario undersöks därför pensionernas betydelse genom att anta en senareläggning av utträdet från arbetslivet.

Det kan vara optimistiskt att lägga för stort fokus på dagens trender men icke desto mindre är Sverige det land i EU som senaste tiden haft den största ökningen av andelen äldre som förvärvsarbetar.³³ Vi utgår från att denna utveckling fortsätter och att utträdesåldern successivt kommer att öka under hela prognosperioden.

I SESIM finns ett antal möjligheter att beskriva beslutet att börja ta ut sin ålderspension. De simuleringar som tidigare presenterades utgår inte från en gemensam ålder för uttaget av ålderspension. I stället utgås från en viss norm och sedan simuleras en spridning i åldern kring denna norm. I SESIM liksom i verkligheten tillåts även individer som tar ut ålderspension att ha inkomster av arbete.

Vid den tidigare genomförda utvärderingen av en ökad sysselsättning var utgångspunkten att ökningen enbart avsåg de från ett land med lågt-medel HDI. Detta är en naturlig utgångspunkt med tanke på att sysselsättningen för denna grupp är låg. Vid en utvärdering av en uppskjuten uttagsålder är det svårt att motivera att en sådan förändring enbart skulle omfatta personer från vissa ländergrupper. Utvärderingen av en ökning i utträdesåldern omfattar därför samtliga individer oavsett ursprungsland.

Simuleringen av en senarelagd pensionsuttagsålder är konstruerad på samma sätt som i en nyligen genomförd rapport för pensionsåldersutredningen.³⁴ I likhet med denna rapport antas att alla individer inte har möjlighet att skjuta upp sin pensionsuttagsålder. De som vid 64 års ålder var förtidspensionerade eller

³³ Se rapporten "Andelen arbetande seniorer ökar snabbast i hela EU", Skattebetalarna (2015).

³⁴ Underlagsrapport till pensionsåldersutredningen (Lundberg, Pettersson & Sundberg 2012). Syftet med denna utvärdering var att undersöka hur ett uppskjutet pensionsuttag påverkade pensionärernas ekonomiska standard.

arbetslösa blir ålderspensionärer vid 65 och har således ingen möjlighet att skjuta upp sitt pensionsuttag. Tillsammans utgör dessa grupper cirka en tredjedel av varje årskull. För de som kan anpassa sitt pensionsuttag antas att det görs på ett sådant sätt att det genomsnittliga delningstalet för dem som går i pension ett visst år hålls oförändrat efter 2012.³⁵ Detta innebär en anpassning till den ökande livslängden och kan även jämföras med den s.k. "behövliga pensionsåldern" som numera presenteras av Pensionsmyndigheten i de orangea kuverten. Effekten av denna ökning i uttagsåldern är en ökning från 65,3 år 2020 till 67,4 år 2060, dvs. en ökning med drygt två år under en fyrtioårsperiod.

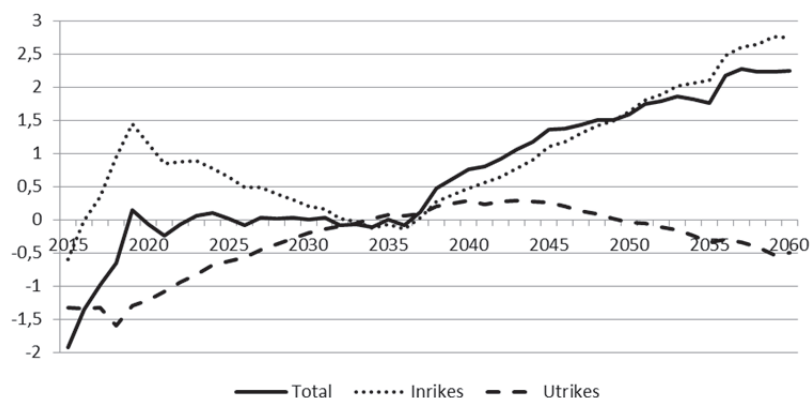
Resultatet av ett uppskjutet pensionsuttag redovisas i figurerna 5.9 och 5.10. Som synes innebär förändringen en kraftig förbättring av det finansiella nettot. I stora drag en balanserad budget fram till 2037 och därefter ett överskott som 2060 uppgår till över 2 procent av BNP. Även om de utrikes födda uppvisar ett klart bättre resultat än i huvudalternativet, exempelvis ett positivt netto under perioden 2030–2050 återfinns huvudförklaringen till förbättringen bland de inrikes födda eftersom denna grupp är betydligt större. Med undantag för startåret samt några år under 2030-talet är det finansiella nettot positivt.

Resultatet visar på den kraft som finns i en senarelagd pension när det gäller finansieringen av den offentliga sektorn. Ett längre yrkesliv ger högre skatteintäkter och mindre utgifter för samhällets grundtrygghet. Effekten för de utrikes födda kan beskrivas som att deras profil förskjuts uppåt jämfört med huvudalternativet. I huvudalternativet når gruppen födda i "Övriga världen" aldrig ett positivt netto, medan gruppen i detta alternativ med en uppskjuten pension medför ett positivt netto under perioden 2035–2045, jämför figur 5.5 med figur 5.9. Genomgående gäller för utvärderingen av både ökad sysselsättning och uppskjuten pension att förbättringen i det finansiella nettot för de utrikes födda motverkar och delvis neutraliserar effekten av den åldrande inrikes födda befolkningen.

³⁵ Den årliga inkomstpensionen är lika med pensionsbehållningen delat med delningstalet. Delningstalet är olika för varje årskull och speglar huvudsakligen den statistiskt förväntade återstående livslängden vid pensionsuttaget. Antagandet om ett oförändrat delningstal innebär att pensionsuttaget förskjuts motsvarande ökningen i den förväntade livslängden.

Figur 5.9 Primärt offentligfinansiellt sparande som procent av BNP

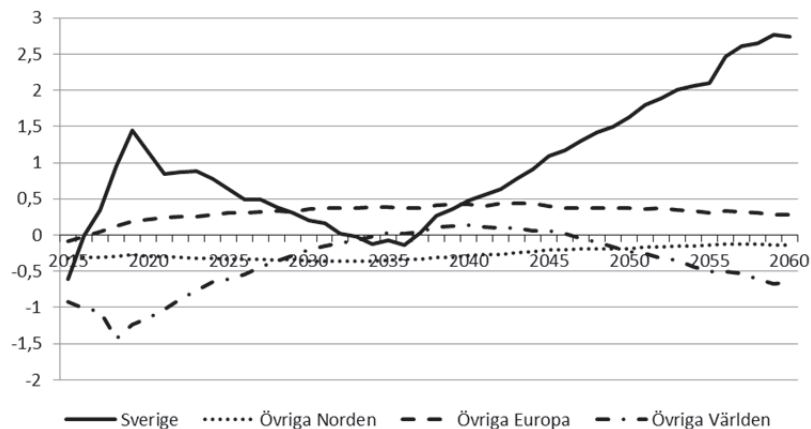
Alternativ 2, Uppskjutet uttag av ålderspension



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Figur 5.10 Primärt offentligfinansiellt sparande som procent av BNP

Alternativ 2, Uppskjutet uttag av ålderspension



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Naturligtvis kan ett förlängt yrkesliv även uppnås med ett tidigare inträde. Ett snabbare inträde kan då exempelvis ske genom en förkortad utbildningstid. En sådan utvärdering görs i Finansdepartementets långsiktiga kalkyl och visar på en relativt stor positiv effekt på det offentligfinansiella nettot. Det är inte

självklart att en sådan utvärdering är lika relevant när det gäller de utrikes födda. Deras inträdesålder är beroende av åldern vid inflyttningen samt etableringsinsatser, kompletteringsutbildning och övriga utbildningsprogram för att höja kompetensen.³⁶ Men den beror förmodligen inte i lika hög grad som för de inrikes födda på valet av gymnasial och eftergymnasial utbildning.

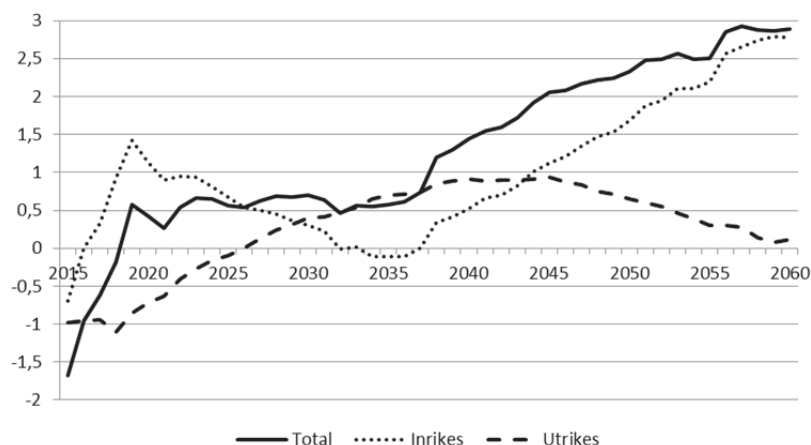
Alternativ 3: Ökad sysselsättning för de som kommer från länder med låg och medel HDI och ett förlängt arbetsliv genom högre pensionsålder för alla grupper.

I detta alternativa scenario utvärderar vi den kombinerade effekten av en högre sysselsättning för de utrikes födda med låg sysselsättning (låg- och medel-HDI-länder) och en senarelagd pension. Resultaten, som redovisas i figur 5.11, visar som väntat på en mycket positiv framtid när det gäller möjligheten att finansiera den offentliga sektorn. Huvudalternativets prognos med en lång period av stora underskott har nu i stället bytts mot en framtid med en stabil positiv nivå fram till slutet av 2030-talet och därefter kraftigt ökande överskott fram till 2060 där nivån hamnar på närmare +3 procent av BNP. Underskottet för de utrikes födda i början av perioden byts till ett överskott vid mitten av 2020-talet. Detta överskott kulminerar vid början av 2040 och minskar sedan successivt till nära noll 2060.

³⁶ Naturligtvis kan det ses som önskvärt att introduktionsutbildning och utbildningsprogram görs så snabba och effektiva som möjligt. Detta är emellertid inte något som huvudsakligen individerna kan påverka utan detta kräver en ändrad politik.

Figur 5.11 Primärt offentligfinansiellt sparande som procent av BNP

Alternativ 3, Högre sysselsättning för länder med medel och låg HDI och uppskjutet uttag av ålderspension



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Det förtjänar att framhållas att det kraftigt förbättrade finansiella nettot för den offentliga sektorn har erhållits med relativt rimliga antaganden om förändringar i sysselsättningen. Dessa förändringar innebär en ökning i sysselsättningen för vissa grupper med ca 10 procentenheter samt en ökning i pensionsuttagsåldern motsvarande ca två år under en fyrtioårsperiod. Inget av detta kan på förhand bedömas som omöjligt eller spekulativt.

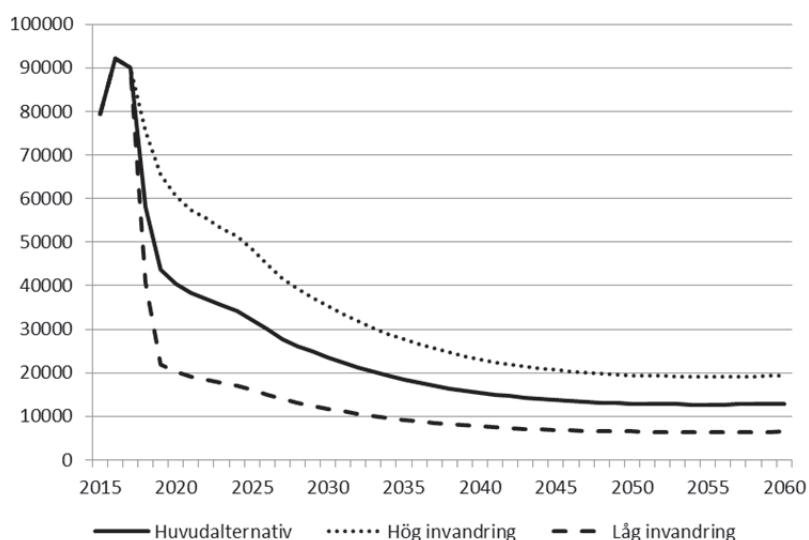
Alternativ 4 och 5: Ökad respektive minskad invandring från låg- och medel-HDI-länder

Till sist kan det vara av intresse att undersöka konsekvensen av olika alternativ när det gäller invandringens storlek. Naturligtvis är varje prognos av framtida invandring, och då framför allt av framtida flyktinginvandring, behäftad med stor osäkerhet. Samtidigt är resultatet av en sådan utvärdering till stora delar förutsägbar. Vid huvudalternativet kommer en minskning av invandringen från länder med låg och medel HDI att medföra en förbättring av det finansiella nettot. I kombination med antagandet om högre sysselsättning eller högre sysselsättning och uppskjuten

pension kommer det att medföra en ytterligare förbättring. Storleken av dessa över- eller underskott eller effekten på lång och kort sikt är dock inte lika enkla att förutse. Av den anledningen ges en sammanfattning av alternativ med låg och hög invandring under olika sysselsättningsalternativ.

SCB presenterar i sina befolkningsprognoser alternativ med hög och låg invandring. Vi avviker från dessa prognoser och genomför en förenklad framskrivning där lågalternativet innebär att invandringen från länder med låg och medel HDI minskar med 50 procent från 2019. Trots sin enkelhet liknar detta alternativt i stora drag SCB:s alternativ för en låg invandring. Högalternativet innebär en ökning av invandringen med 50 procent från 2019. Utvandringen för bägge alternativen beräknas så att andelen som utvandrar i relation till de som invandrar är samma som i huvudalternativet. Nettoinvandringen för huvudalternativet och alternativen med hög respektive låg invandring visas i figur 5.12.

Figur 5.12 Nettoinvandring från låg- och medel-HDI-länder



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och SCB:s befolkningsprognos, SCB (2015b).

Huvudalternativet innehåller som redan nämnts en kraftig minskning i nettoinvandringen från låg- och medel-HDI-länder. När vi utvärderar resultaten av högre respektive lägre

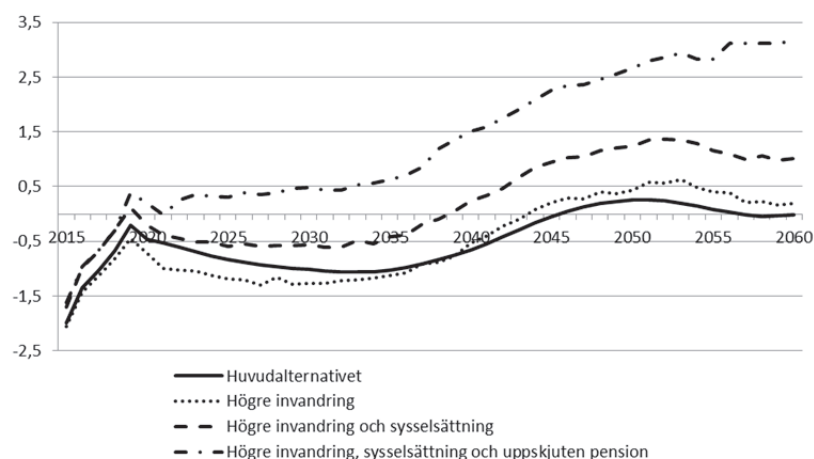
invandringsvolym är det viktigt att komma ihåg att denna ändring sker i förhållande till den kraftiga minskning som redan finns i SCB:s huvudalternativ. Men icke desto mindre innebär de två invandringsalternativen en stor skillnad för den totala framtida befolkningen i Sverige. År 2060 antas, enligt huvudalternativet, att befolkningen som invandrat från "Övriga världen" uppgår till ca 1,8 miljoner att jämföra med ca 2,2 och 1,3 miljoner för hög- respektive lågalternativet.

För bägge alternativen beträffande invandringens storlek redovisas effekten på det finansiella nettot givet de förutsättningar som följer av huvudalternativet samt de tidigare alternativen med högre sysselsättning för personer från ett låg- och medel-HDI-land samt effekten av en uppskjuten pensionering. Figur 5.13 sammanfattar de tre varianterna för alternativet med hög invandring och figur 5.14 upprepar denna information för alternativet med låg invandring.

Som synes är det relativt små effekter på det finansiella nettot av en ökad invandring. Vid tolkningen av profilerna över det finansiella nettot är det viktigt att framhålla att dessa netton är uträknade som procent av BNP. Vid alternativet med en högre invandring kommer även BNP att öka och den offentliga sektorns inkomst- och utgiftssida kommer också att förändras. Därför är det inte förvånande att en större befolkning kan innebära en liknande profil för det finansiella nettot.³⁷ Den huvudsakliga skillnaden är att en högre invandring innebär ett något försämrat finansiellt netto fram till ca 2040 men å andra sidan ett förbättrat netto därefter. Denna skillnad kan förklaras av invandrarnas åldersprofil. De som invandrar från ett låg- och medel-HDI-land har som tidigare nämnts en betydligt lägre genomsnittsålder än de inrikes födda. När vi antar att invandringen från dessa länder ökar, under antagandet om en oförändrad åldersfördelning, innebär det en föryngring som motverkar en åldrande inrikes född befolkning.

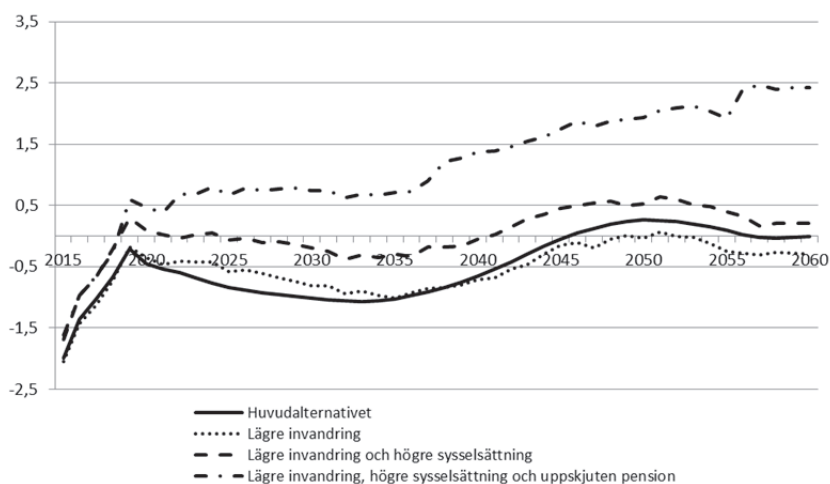
³⁷ En uppenbar förklaring till att effekterna på det finansiella nettot är små är att ökningen av invandringen inte är så stor i relation till de utrikes födda som redan finns i landet. En ökning av invandringen med 50 procent är inte en ökning av antalet utrikes födda med 50 procent.

Figur 5.13 Primärt offentligfinansiellt sparande vid ökad invandring från låg- och medel-HDI-länder, procent av BNP



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Figur 5.14 Primärt offentligfinansiellt sparande vid minskad invandring från låg- och medel-HDI-länder, procent av BNP



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Resultatet att det totala finansiella nettot är relativt opåverkat av en ökad invandring gäller enbart under huvudalternativet. Under

antagandet om ökad sysselsättning för individer från ett låg- och medel-HDI-land är resultatet en relativt kraftig förbättring jämfört med alternativet utan ökad invandring. En jämförelse av figurerna 5.8 och 5.13 visar en tydlig förskjutning uppåt av profilen som en följd av den ökade invandringen. Denna ökning är framför allt kraftig när även antagandet om uppskjuten pensionering inkluderas.

I stora drag kan resultatet av en minskad invandring beskrivas på ett analogt sätt med en ökad invandring. Minskad invandring under huvudalternativet innebär ett förbättrat netto på kort sikt och ett försämrat på lång sikt, dvs. motsatsen till vad som beskrevs för en ökad invandring. Även alternativet med en ökad sysselsättning och låg invandring innebär en förbättring av nettot på kort sikt jämfört med alternativet med en högre invandring. Ett liknande resultat gäller även under antagandet om ett uppskjutet uttag av ålderspension. De två alternativen med senarelagt pensionsuttag och ökad sysselsättning visar på potentialen som följer av ökade arbetsinkomster. Prognosen för 2060 visar för detta alternativ ett överskott på ca 2,8 procent av BNP om en hög invandring antas och ca 2,5 procent vid en låg. För övrigt inrymmer dessa kalkyler en stor spännvidd när det gäller såväl befolkningens som ekonomins storlek.

För att sammanfatta resultaten av alternativ 4 och 5 så utgör den förnygring av befolkningen som invandringen innebär en stor och lovande potential. Kan denna möjlighet utnyttjas så att sysselsättningen ökar kan detta få en betydande positiv effekt på de offentliga finanserna. Kommer dessutom framtiden att innebära att vi i genomsnitt arbetar något längre, både inrikes och utrikes födda, finns inga tecken på någon framtida resursbrist för den offentliga sektorn.

5.9 Livscykelanalys

Resultaten i avsnitt 5.8 har erhållits genom att år för år upprepa de finansiella kalkylerna för den befintliga befolkningen. Som tidigare diskuterats innebär detta att det primärt är den befintliga befolkningen som påverkar resultaten och nytillkomna individer, och då framför allt de som invandrat till Sverige, får ett mindre

genomsnitt. Om syftet är att fokusera på effekten av invandringen är det av intresse att särskilja denna del av befolkningen och redovisa dess bidrag till den offentliga sektorn. En sådan analys redovisas i detta avsnitt.

För denna analys utgås från den metod som diskuterades i avsnitt 4.1 för att beräkna det diskonterade nettotillskottet/nettokostnaden för en genomsnittlig invandrare över lång tid. Utgångspunkten är 2015 och för samtliga individer som invandrade till Sverige året innan beräknas deras finansiella nettobidrag fram till 2060.³⁸ Vid dessa beräkningar kommer de som var äldre när de anlände till Sverige enbart ingå i befolkningen en del av perioden till 2060 medan de yngre däremot kan ingå hela perioden.

Vid beräkningarna tar vi hänsyn till effekten av diskontering och utgår från räntesatsen 0 (ingen diskontering), 1,2 respektive 3,5 procent (valet av 3,5 procent motiveras av att detta ökar jämförbarheten då även andra studier har valt denna diskonteringsränta). Resultaten presenteras som finansiellt netto i procent av BNP samt som genomsnittligt netto i kronor per invandrare. Vid beräkningen av det finansiella nettot per capita har ett inkomstindex använts för att räkna om nettot till 2015 års inkomstnivå. Först ges en sammanfattning av några beskrivande variabler i tabell 5.3. Notera att kolumnen "Sverige" representerar återvandrare.

Tabell 5.3 Beskrivning av några egenskaper år 2015 för de som invandrade år 2014, fördelade på ursprungsland/region

	Totalt	Sverige	Övriga Norden	Övriga Europa	Övriga Världen
Antal	117 870	15 150	5 370	27 360	69 990
Genomsnittlig ålder	28,00	31,31	29,45	28,57	26,95
Andel 0–9 år	0,14	0,13	0,16	0,12	0,14
Andel 10–19	0,16	0,13	0,11	0,1	0,19
Andel 20–64	0,68	0,69	0,68	0,76	0,65
Andel äldre än 64	0,02	0,06	0,05	0,02	0,01
Andel studenter	0,09	0,03	0,09	0,11	0,09
Andel som förvärvsarbeter	0,39	0,63	0,31	0,44	0,33

Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och SCB:s befolkningsprognos, SCB (2015b).

³⁸ Egna beräkningar baserad på SESIM och SCB:s befolkningsprognos, SCB (2015b).

Även om vårt fokus inte ligger på de inrikes födda kan det vara värt att notera att det är ett relativt stort antal personer födda i Sverige som återvandrat under 2014.³⁹ Vidare kan vi konstatera att dessa, i likhet med övriga grupper, har en låg medelålder. De som är födda i Sverige avviker från övriga grupper med en låg andel studenter och en hög andel som förvärvsarbetar. Notera även den mycket låga andelen äldre än 64 år för samtliga ländergrupper.

De finansiella resultaten redovisas i tabell 5.4 för såväl huvudalternativet som för alternativet med ökad sysselsättning och uppskjuten pension.

Tabell 5.4 Det totala finansiella nettot 2015–2060 för de som invandrat år 2014 till Sverige.

Procent av BNP och per capita

Huvudalternativet	Procent av BNP				Genomsnittligt netto i tusental kronor			
	Diskonteringsränta				Diskonteringsränta			
	0%	1%	2%	3,5%	0%	1%	2%	3,5%
Sverige	0,89	0,76	0,65	0,53	2 999	2 544	2 172	1 736
Övriga Norden	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02	-89	-18	5	-3
Övriga Europa	0,34	0,30	0,25	0,19	805	749	670	543
Övriga Världen	-0,70	-0,67	-0,65	-0,65	-523	-438	-395	-371
Totalt, exkl. Sverige	-0,37	-0,38	-0,41	-0,48	-179	-129	-115	-129
Totalt	0,52	0,38	0,24	0,05	3 193	2 837	2 453	1 905
Högre sysselsättning låg-medel HDI								
Övriga Världen	0,07	0,00	-0,06	-0,16	109	101	71	10
Totalt	1,30	1,05	0,82	0,53	4 082	3 515	2 977	2 270
Uppskjuten pension och högre sysselsättning låg-medel HDI								
Sverige	0,92	0,78	0,66	0,52	3 250	2 708	2 277	1 784
Övriga Norden	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-666	-453	-328	-235
Övriga Europa	0,65	0,53	0,42	0,30	1 852	1 508	1 226	899
Övriga Världen	0,62	0,41	0,25	0,05	797	605	444	254
Totalt, exkl. Sverige	1,24	0,91	0,64	0,33	1 041	819	633	414
Totalt	2,16	1,69	1,30	0,85	5 233	4 368	3 619	2 702

Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

³⁹ Detta är de nivåer som följer av SCB:s senaste befolkningsprognos (SCB, 2015b).

En första reflektion, baserad på resultaten i tabell 5.4, är de stora skillnaderna i det summerade nettot beroende på ursprungsland. För huvudalternativet och för de som är födda i Sverige (och återvandrat) gäller ett stort positivt netto oavsett diskonteringsränta, även om en högre ränta som förväntat ger ett lägre netto.⁴⁰ Den genomsnittliga intäkten uppgår till nästan 3 miljoner kronor när ingen diskontering görs och ca 1,7 miljoner kronor vid en ränta på 3,5 procent. Detta höga netto speglar den låga medelåldern och en hög anknytning till arbetsmarknaden. Många i denna grupp kommer att förvärvsarbeta under en lång period fram till 2060 och utgifterna för ålderspensionen blir inte speciellt stora. För personer från övriga Norden visas ett stabilt resultat med ett finansiellt netto nära noll. Detta skiljer sig dramatiskt från det som rapporterades för beräkningarna med tvärsnittdata och visar på skillnaden mellan nyinvandring och ett tvärsnitt av hela befolkningen. I fallet med tvärsnittdata ingår även alla de äldre utrikes födda i befolkningen som tidigare invandrat från främst Finland som uppnått pensionsålder men i tabell 5.3 och 5.4 ingår enbart de som flyttat in 2014.

Gruppen födda i övriga Europa har ett positivt finansiellt netto oavsett diskontering. Även vid en diskonteringsränta på 3,5 procent är gruppens genomsnittliga bidrag mer än en halv miljon kronor. Denna grupp är med mer än 27 000 invandrare den näst största gruppen. Flest invandrare kom 2014 från "Övriga Världen", nästan 70 000 individer. Dessa har den lägsta genomsnittliga åldern framför allt på grund av en hög andel ungdomar (10–19 år), och därmed en lägre andel i aktiv ålder, notera även att 9 procent har statusen studenter. Det finansiella nettot är negativt, 0,7 procent av BNP utan diskontering, och effekten av diskontering är relativt liten. Den genomsnittliga kostnaden ligger på ca 370 000 kronor vid 3,5 procents ränta. Den totala effekten för alla som invandrat, bortsett från de som är födda i Sverige och återvandrat, är ett negativt finansiellt netto. Den genomsnittliga kostnaden ligger på

⁴⁰ Att en högre diskontering ger ett lägre netto följer av åldersprofilen för det finansiella nettot. För de inrikes födda startar nettot på en positiv nivå och stiger fram till mitten på 2030-talet. Därefter minskar det och når noll ca 2055 för att de sista åren vara negativt. Visserligen viktas dessa negativa värden mot slutet kraftigt mot noll men dessa år är få och därför påverkas inte huvudeffekten av diskonteringen – att alla åren med positiva netton viktas ned.

ca 130 000 kronor vid 3,5 procents ränta. När de som är födda i Sverige inkluderas visar kalkylen för hela gruppen nyanlända att dessa medför ett positivt netto men effekten av diskontering är stor, det genomsnittliga bidraget varierar från drygt 3 miljoner kronor till nästan 2 miljoner kronor då räntan ändras från 0 till 3,5 procent. I likhet med tvärsnittsresultaten speglar dessa summor över de nyanländas inkomster och utgifter till stora delar deras ålder och framtida anknytning till arbetsmarknaden.

De resultat som redovisas i tabell 5.4 kan inte till fullo jämföras med motsvarande resultat för Danmark som redovisats av Wadensjö och Orrje (2002), eftersom invandrarkategorierna inte till fullo överlappar. Men så gott de går att jämföra är de relativt samstämmiga. Resultaten för kategorin födda i "Övriga Europa" är i linje med Wadensjö och Orrjes kategori "Western countries" och resultaten för gruppen som invandrat från "Övriga världen" är mer positiva än för Wadensjö och Orrjes "Non-Western countries". Det sistnämnda bör inte förvåna då "Övriga världen" också innehåller en (mindre) andel invandrare från västländer. Likaså är resultaten för en genomsnittlig invandrare (exklusive återvandrare) av samma storleksordning som, men något mindre negativa än, Wadensjö och Orrjes för Danmark och Storeslettens för Sverige.

Som väntat visar alternativet med högre sysselsättning en betydligt bättre situation för gruppen från "Övriga världen". Beräknat som procent av BNP beräknas ett lågt positivt netto utan diskontering och ett relativt litet negativt saldo vid 3,5 procents ränta. Motsvarande resultat per capita är ett positivt netto, nästan 110 000 utan diskontering och drygt 10 000 vid 3,5 procents ränta.

Vidare gäller liksom vid tvärsnittsanalysen att effekten av uppskjuten pension och ökad sysselsättning är en klar förbättring för det finansiella nettot. Exempelvis gäller att både uppskjuten pension och högre sysselsättning innebär att nettot för gruppen som invandrat från "Övriga världen" är positivt oavsett diskonteringsränta. Vid 3,5 procents ränta är det genomsnittliga bidraget från gruppen drygt 250 000 kronor och vid denna ränta är motsvarande bidrag för hela invandrargruppen drygt 400 000 kronor.

5.10 Alternativ där barn till de som invandrar inkluderas

Beräkningarna i tabell 5.4 baseras på principen att inrikes födda individer räknas som sådana, även i de fall då deras föräldrar är utrikes födda. Samtidigt kan det ha ett intresse i sig självt och ur jämförbarhetssynpunkt med andra studier att räkna inrikes födda barn till utrikes födda föräldrar som utrikes födda, då deras närvaro i landet är en direkt konsekvens av föräldrarnas invandring. Naturligtvis kommer en sådan beräkning att ge en betydligt högre kostnad då barnen fram tills dess att de börjar förvärvsarbete kommer att generera stora utgifter men inga inkomster. Denna kostnad blir hög i vår analys eftersom vi enbart beräknar det finansiella nettot fram till 2060, dvs. många av de barn som föds under perioden hinner inte komma ut på arbetsmarknaden.

Ett sätt att visa detta långsiktiga ekonomiska underskott som uppstår till följd av barn är att göra en separat analys som inkluderar barn till två utrikes födda föräldrar. Om en tvärsnittsbaserad beräkning, liknande den som redovisas i avsnitt 5.8, görs erhålls en U-formad profil av det finansiella nettot. Utgångspunkten är ett netto nära noll 2015, sedan följer en period av ökat underskott fram till ca 2035, varefter det vänder och underskottet minskar för att nå balans ca 2050 för att därefter ge ett överskott. När vi studerar barnen till de som invandrat på senare år krävs således en analys på mycket lång sikt för att få en bild av bidraget under hela livscykeln.

Vid de beräkningar som redovisas nedan utgår vi från samma urval som i tabell 5.4, alla som invandrat 2014 men till dessa räknar vi nu även de barn som kommer att födas i Sverige.⁴¹ Enligt våra beräkningar förväntas närmare 60 000 barn att födas i Sverige av de som invandrat 2014. Fördelningen av dessa barn är att en majoritet på 57 procent tillhör gruppen som invandrat från "Övriga världen", 22 procent "Sverige" 19 procent "Övriga Europa" och 1 procent "Övriga Norden". Det förväntade resultatet är en kraftig ökning av underskotten för "Övriga Världen" men även en kraftig minskning

⁴¹ För att lösa problemet med vilken ländergrupp barnet tillhör i det fall föräldrarna tillhör olika ländergrupper så får barnet samma ländergrupp som den äldsta föräldern i hushållet. Denna (godtyckliga) regel har inte så stor betydelse då det enbart förekommer ett fåtal fall där makarna tillhör olika ländergrupper.

av det positiva nettot för ”Sverige” och ”Övriga Europa”. Detta bekräftas även av tabell 5.5 som visar resultatet för huvudalternativet.

Tabell 5.5 Det totala finansiella nettot för de som invandrat till Sverige år 2014 inklusive de barn 15 år eller yngre som fötts i Sverige under perioden 2015-2016, procent av BNP och kronor per capita

Huvudalternativet	Procent av BNP				Genomsnittligt netto i tusental kronor			
	Diskonteringsränta				Diskonteringsränta			
	0%	1%	2%	3,5%	0%	1%	2%	3,5%
Sverige	0.60	0.48	0.39	0.30	1 292	1 034	848	658
Övriga Norden	-0.02	-0.03	-0.03	-0.03	47	-65	-142	-212
Övriga Europa	0.09	0.04	0.01	-0.03	267	156	77	0
Övriga Världen	-1.66	-1.54	-1.44	-1.31	-976	-903	-840	-763
Totalt, exkl. Sverige	-1.59	-1.52	-1.46	-1.37	-634	-610	-585	-550
Totalt	-0.99	-1.05	-1.07	-1.07	630	222	-56	-318

Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Att barn innebär en kostnad framgår med stor tydlighet vid en jämförelse av tabellerna 5.4 och 5.5. När barnen som fötts i Sverige ingår i beräkningen så förändras det totala nettot, vid 3,5 procents ränta, från att vara i balans till ett underskott på drygt en procent av BNP. Huvudförklaringen är det kraftigt försämrade nettot för grupperna ”Sverige” och ”Övriga Världen” men även en försämring för ”Övriga Europa”. Vid samma diskonteringsränta ligger det genomsnittliga överskottet för ”Sverige” på ca 660 000 kronor och motsvarande underskott för ”Övriga Världen” uppgår till ca 760 000 kronor. Det senare resultatet kan jämföras med det redan nämnda resultatet från Wadensjö och Orrjes studie där det genomsnittliga underskottet uppgick till ca 590 000 danska kronor. Allt utvärderat vid en 3,5 procents diskonteringsränta. Det genomsnittliga underskottet för personer som tillhör gruppen ”Övriga Världen” ökar således mycket kraftigt som en följd av att inkludera deras barn födda i Sverige. Samtidigt gäller det naturligtvis att barn alltid medför en utgift för den offentliga sektorn och att detta får betraktas som en nödvändig investering för framtiden.

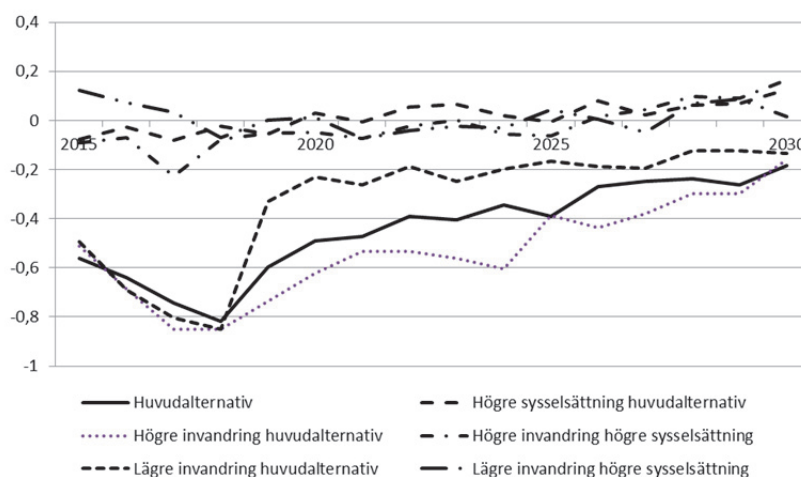
5.11 Livscykelanalyser för de som invandrar fram till 2030

Livscykelanalysen i tabellerna 5.4 och 5.5 baseras enbart på invandringen under ett enda år, 2014. I princip kan denna information upprepas för varje år och en profil liknande den som presenterades för tvärsnittsanalysen kan konstrueras. Ett sådant resultat redovisas i figur 5.15, för varje år 2015 till 2030. Presentationen begränsas till den grupp som är av störst intresse, invandrare från "Övriga världen", och enbart en diskonteringsränta på 3,5 procent har använts. För att göra resultaten för de olika invandringsåren jämförbara har det finansiella nettot enbart beräknats under en period på 30 år. För att förtydliga, för varje år 2015 till 2030 har gruppen nyanlända från ett land som ingår i gruppen "Övriga världen" valts ut. För denna grupp har det diskonterade finansiella nettot beräknats från respektive inflyttningsår och 30 år framåt i tiden. Beräkningarna upprepas för huvudalternativet samt för alternativet med högre sysselsättning och alternativet med högre respektive lägre invandring. Det ska även nämnas att i dessa beräkningar inkluderas inte de barn som föds i Sverige efter invandringsåret.

Figur 5.15 visar på två huvudmönster, dels det som ger ett negativt saldo för varje år, dels det som ger ett litet negativt eller ett litet positivt saldo. Den främsta skillnaden är antagandet om en högre sysselsättning. Effekten av invandringens storlek är betydligt mindre än effekten av en högre sysselsättning men kan ändå på kort sikt vara betydande. Exempelvis är effekten av invandringens storlek 2019 under huvudalternativet mycket kraftig. Som framgår av figur 3.9 beror detta på en mycket kraftig minskning i antalet invandrare under det året. På längre sikt konvergerar skillnaderna i effekten av invandringens storlek.

För alternativen med hög sysselsättning visas återigen att invandringens omfattning inte är avgörande och i den mån den är väsentlig, följer att en högre invandring på längre sikt ger ett något större överskott i de offentliga finanserna. Undantaget är för de allra första åren 2015–2018. I stora drag, givet en högre sysselsättning visar figur 5.15 på ett mönster där nettot på lång sikt är positivt.

Figur 5.15 Livscykelanalys för kohorten nyanlända 2015–2030 från "Övriga världen" givet diskonteringsräntan 3,5 procent, procent av BNP



Källa: Egna beräkningar baserade på SESIM och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar, Finansdepartementet (2015).

Vad är förklaringen till den trendmässiga utvecklingen mot bättre finansiellt netto för senare invandringskohorter? En faktor som *inte* spelar någon roll är ålderssammansättningen, den är nämligen konstruerad så att den är närmast konstant under hela prognosperioden. De som invandrar från ett land tillhörande "Övriga världen" 2014 har i det närmaste samma genomsnittsålder som de individer som invandrar 2030. För övrigt gäller även att de som varje år invandrar kan beskrivas som en homogen grupp med liknande egenskaper. Av detta skäl kommer det därför inte att ske någon trendmässig förändring i sysselsättningsnivån eller inkomstens storlek. Vad som däremot spelar roll är återigen utvecklingen av BNP, men framför allt, förändringen i antalet invandrare. Till en början är antalet invandrare högt, 80–90 000 personer per år se figur 5.12, för att snabbt sjunka till 20–40 000 personer 2020–2034. Alternativet med hög respektive låg invandring följer samma trend men på en annan nivå. I en situation där nettot för de flesta individer är negativt, är det helt enkelt så att färre individer ger ett lägre underskott. När antalet invandrare stabiliseras på en lägre nivå stabiliseras även nivån på underskottet. Samma resonemang gäller även för alternativet med hög sysselsättning och positivt netto. Invandringens storlek är således en viktig, men inte

avgörande, faktor eftersom nivån stabileras även då invandringen är relativt hög. Notera även trenden mot större underskott mot slutet av perioden och att denna trend inte kan förklaras av invandringens storlek. Förklaringen är istället utvecklingen av BNP, eller mer specifikt förändringen i olika ländergruppers andel av lönesumman.⁴² En åldrande inrikes född befolkning innebär att dessa står för en minskande andel av lönesumman fram till mitten av 2030-talet, därefter vänder det då nästa generation inrikes födda börjar arbeta samtidigt som de utrikes födda blir äldre, vilket innebär att de inrikes födda står för en större andel av lönesumman. Detta förklarar en del av minskningen i underskottens storlek fram till början på 2030-talet.

Resultaten i figur 5.15 föranleder en något nyanserad bild av betydelsen av invandringens storlek. Som tidigare visats är betydelsen på länge sikt av en 50 procentig ökning eller minskning av invandringen i relation till SCB:s huvudalternativ inte så dramatisk. Men det måste då framhållas att detta huvudalternativ i sig innebär en mycket kraftig minskning.

Även om analysen av invandringen ger en direkt effekt av dessa individers påverkan på det finansiella nettot framkommer fortfarande i stora drag en liknande slutsats som den som baserades på tvärsnittsanalysen; sysselsättningen är den helt avgörande faktorn.

⁴² Lönesumman är naturligtvis en stor komponent av BNP.

6 Sammanfattning och avslutande diskussion

En åldrande befolkning innebär en utmaning när det gäller den framtida finanseringen av den offentliga sektorn. Äldreförsörjningskvoten – antalet äldre i relation till antalet i arbetsför ålder – uppgick till drygt 30 procent 2014. Enligt huvudscenariot i SCB:s befolkningsprognos kommer kvoten att ha stigit till närmare 40 procent 2050. Det offentlig-finansiella problemet med en åldrande befolkning har uppmärksammats i ett flertal rapporter och det perspektiv som här presenterats visar på betydelsen av framtida invandring i relation till den demografiska utmaningen.

Invandring innebär med säkerhet en för yngning av Sveriges befolkning. Denna för yngning framstår tydligt för de senaste årens invandring. Exempelvis är enbart 12 procent av de som invandrat de senaste tre åren äldre än 45 år och hela 50 procent är mellan 15 och 34 år gamla. Motsvarande andelar för de inrikes födda är 45 respektive 25 procent. Som framgått av rapporten har invandringen till Sverige varit hög sedan 2000-talets början. Samtidigt bör det framhållas att Sveriges totala per-capita invandring det senaste decenniet ligger ungefär på genomsnittet för Europa. Det som särskiljer Sverige är den höga andelen flyktinginvandring. Ett specifikt drag för flyktinginvandringen jämfört med exempelvis de grupper som invandrat från de nya EU-länderna (efter östutvidgningen) är den låga sysselsättningen. För att nå balans i den offentliga finanseringen räcker det inte med att de som invandrar är yngre – de måste även komma in på arbetsmarknaden.

En utgångspunkt vid beräkningen av invandringens effekter på den offentliga sektorns finanser är att sammanställa de olika inkomst- och utgiftsposterna. Inkomstsidan ges av de skatteintäkter som skapas av arbets- och företagsinkomster samt skatten

på konsumtion. Utgiftssidan bestäms av transfereringar och offentlig konsumtion. Inledningsvis presenteras en kalkyl för 2013 baserad på observerade data. Kalkylen visar att den offentliga sektorn omfördelade 26 miljarder kronor från inrikes till utrikes födda, vilket motsvarar 0,7 procent av BNP. En uppdelning av hela gruppen utrikes födda i två grupper beroende på om de invandrat från ett land inom Europa eller utanför Europa visar att utomeuropeiska invandrare står för 21 miljarder av den totala omfördelningen till invandrare. Huvudförklaringen till denna omfördelning ligger på intäktssidan, dvs. låg sysselsättningsgrad som ger låga skatteintäkter.

Nästa del i rapporten analyserar invandringens långsiktiga effekter på de offentliga finanserna. Baserat på det underlag som ges av SCB:s befolkningsprognoser och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar framkommer ett underskott i de offentliga finanserna fram till mitten av 2040-talet. Utvärderingen framhåller två faktorer som på ett avgörande sätt kan ändra denna bild. En ökad sysselsättning för de grupper av invandrare med lägst sysselsättning och ett senarelagt pensionsuttag för både inrikes och utrikes födda. En konsekvensanalys av en sådan politik genomförs. Denna innebär att sysselsättningen för de grupper av utrikes födda som har lägst sysselsättning höjs med ca 10 procentenheter och pensionsuttaget skjuts upp med ca 2 år under en 40-årsperiod för både inrikes och utrikes födda. Dessa förändringar kan bedömas som rimliga, för de grupper där sysselsättningen ökas i känslighetsanalysen ligger den genomsnittliga nivån fortfarande långt under den som gäller för de inrikes födda och den uppskjutna pensionen motsvarar det som Pensionsmyndigheten kallar "behövlig pensionsålder". Resultatet av en kombination av dessa båda förändringar är dramatisk. I stället för ett långsiktigt underskott erhålls en period av ett stabilt överskott omkring en halv procent av BNP under en stor del av 2030-talet och sedan följer en lång period av stigande överskott.

Den långsiktiga utvärderingen visar på två framtidsscenarier där den stora skillnaden är nivån på sysselsättningen. Med en fortsatt låg sysselsättning följer stora problem att finansiera en offentlig sektor som motsvarar dagens ambitionsnivå. Scenariot med en högre sysselsättning pekar snarare på en framtid där möjligheten

finns till ökade satsningar inom den offentliga sektorn eller till sänkta skatter alternativt en kombination av dessa.

Utöver alternativ som påverkar sysselsättningen har även känslighetsanalyser genomförts som beskriver effekterna av en minskad respektive ökad invandring. Med SCB:s befolkningsprognos som utgångspunkt har två alternativ utvärderats där invandringen för de grupper med lägst sysselsättning ökar respektive minskar med 50 procent. En högre (lägre) invandring innebär ett något större (mindre) underskott på kort sikt, jämfört med huvudalternativet, och ett något lägre (högre) på lång sikt. Kombinerar alternativen med ändrad storlek på invandringen med en ökad sysselsättning innebär en ökad invandring ett positivt nettobidrag från 2020, vilket ligger något under alternativet med låg invandring fram till slutet av 2030-talet men betydligt över därefter. Det bör framhållas att SCB:s huvudalternativ innebär en kraftig minskning av invandringen, dvs. även alternativet med hög invandring ligger klart under dagens historiskt sett mycket höga nivå.

De resultat som sammanfattats ovan är baserade på hela befolkningen uppdelad på inrikes födda och olika grupper av utrikes födda. En kontrast till en sådan analys är att i stället studera de nyanlända invandrargrupperna och beräkna de offentliga kostnaderna/intäkterna för dessa under en längre period. En sådan analys har genomförts för de som invandrade under 2014 och resultaten visar på en stor spridning. Grupper som invandrat från "Övriga Europa" (exkl. Norden och personer födda i Sverige som återvänt) skapar ett stort överskott medan utomeuropeiska invandrare som grupp genererar ett stort underskott. Det diskonterade överskottet (vid 3,5 procents diskonteringsränta) uppgår till mer än 540 000 kronor per person för de från "Övriga Europa" medan motsvarande beräkning för de som invandrar från länder utanför Europa är ett underskott på drygt 370 000 kronor. Återigen kan dessa skillnader förklaras av nivån på sysselsättningen. En utvärdering av de nyanländas ekonomiska bidrag då utgångspunkten är alternativet med en högre sysselsättning och uppskjuten pension visar på dramatiska och positiva förbättringar. För de utomeuropeiska invandrarna har underskottet på drygt 370 000 nu förbytts till ett överskott på mer än 250 000 kronor.

En analys av migration och ekonomi på lång sikt handlar om förenklingar, antaganden om att tidigare samband ska bestå i framtiden samt en prioritering av vilka känslighetsanalyser som genomförs. Rapporten behandlar enbart effekter på finansieringen av den offentliga sektorn. Naturligtvis finns det en rad andra effekter av migration. Individer bidrar och påverkar samhället och samhällsutvecklingen mer än genom finansieringen av den offentliga sektorn. I den formella sektorn produceras varor och tjänster på en marknad och dessa kommer många till del, i den informella sektorn produceras tjänster som också har ett värde och inget av detta ingår i våra kalkyler. Som en illustration av den spännvidd i de scenarier som utvärderas kan nämnas att då utgångspunkten är alternativet med en hög invandring kombinerad med ökad sysselsättning och uppskjuten pension medför detta att BNP 2060 beräknas uppgå till drygt 13 procent över alternativet med låg invandring och utan ökad sysselsättning och uppskjuten pension, och motsvarande skillnad för BNP per capita är drygt 6 procent. I grunden visar dessa alternativ på en ekonomi som utvecklas i två olika tillväxtbanor. Det är ökad invandring tillsammans med ökad sysselsättning är grunden utvecklingsbanan med en högre ekonomisk tillväxt.

Naturligtvis kan det riktas kritik mot en utvärdering som sträcker sig fram till 2060, till exempel att det enda som med säkerhet kan sägas är att vi vet mycket lite om hur samhället utvecklas på så lång sikt. Det kommer att ske stora framtida förändringar både när det gäller individernas krav och förväntningar på den service som den offentliga sektorn ska leverera. Våra kalkyler utgår från en oförändrad ambitionsnivå för den offentliga sektorns omfattning. Det finns argument som talar för en ökad efterfrågan på välfärdstjänster både när det gäller volym och kvalitet. Samtidigt kommer det med stor sannolikhet att ske en teknologisk utveckling och viktiga medicinska innovationer som kan få stora konsekvenser för utgiftssidan i den offentliga sektorn. I en sådan situation kan det vara naturligt att utgå från en oförändrad ambitionsnivå.

En fråga av stor vikt är huruvida de alternativ som utvärderats är alltför positiva. Finns det skäl att ifrågasätta om huvudalternativet är alltför optimistiskt? En sådan väsentlig faktor är om den framtida sysselsättningsnivån för inrikes födda även i framtiden

kommer att vara hög. Om detta vet vi inget och det kan naturligtvis inte uteslutas att vi i framtiden vill ta ut mer av vår levnadsstandard i form av fritid och mindre i konsumtion och förvärvsarbete. Det är naturligtvis fullt möjligt att utvärdera ett sådant alternativ men samtidigt är resultatet förutsägbart. Då huvudalternativet innebär stora framtida underskott i den offentliga sektorn kommer varje alternativ som innebär minskad sysselsättning att gå än längre i denna riktning. I ett sådant perspektiv med minskad sysselsättning för inrikes födda skulle det dessutom vara än viktigare med en ökad sysselsättning för de utrikes födda. Här kan även tilläggas att ökad sysselsättning i våra beräkningar utgår från att dessa återfinns i den privata sektorn. Ökad sysselsättning i den privata sektorn skapar sedan förutsättningar för ökad sysselsättning även i den offentliga sektorn.

Det är en förhållandevis tacksam uppgift att visa på konsekvenserna av en ökad sysselsättning utan att behöva presentera förslag till hur en sådan utveckling ska åstadkommas. Avsikten med rapporten är dock inte att diskutera eller föreslå specifika reformer för ökad sysselsättning bland utrikes födda utan att utgöra ett underlag som kan åskådliggöra potentialen och vikten av att sådana åtgärder genomförs. Vi vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av såväl reformer som innebär en ökad sysselsättning för de grupper som i dag i stor utsträckning står utanför arbetsmarknaden som generella reformer som uppmuntrar ett uppskjutet pensionsuttag.

Referenser

- Andersson F.W., Johansson L. och Olin K. (2012). Hur välfärds-tjänsterna används och omfördelar hushållens ekonomiska resurser. *Ekonomisk Debatt* 40(8), s. 35-48.
- Arbetsmarkedskommissionen (2009). Velfærd kræver arbejde. Köpenhamn: Arbejdsmarkedskommissionen.
- Borjas, G. (1994). The economics of immigration. *Journal of Economic Literature* 32(4), s. 1667–1717.
- Cadena, B., Duncan, B. och Trejo, S. (2014) The labor market integration and impacts of U.S. immigrants. I Chiswick, B. och Miller, P. (red.) *Handbook of the Economics of International Migration*, s. 1197-1259. Amsterdam: North Holland.
- Ekberg, J. (2009). Invandringen och de offentliga finanserna. ESO 2009:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- Ekberg, J. (2011). Will future immigration to Sweden make it easier to finance the welfare system? *European Journal of Population* 27(1), s. 103–124.
- Finansdepartementet (2015). Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet 2015, Promemoria till 2015 års ekonomiska vårproposition.
- Flood, L. (2008). SESIM: A Swedish Micro-Simulation Model, Simulating an Ageing Population. I Klevmarken, A. och Lindgren, B. (red.) *A microsimulation approach applied to Sweden*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, s. 55–83.
- Flood, L. och A Mitrut, A. (2010). Ålderspension för invandrare från länder utanför OECD-området, SOU2010:105. Stockholm: Fritzes.
- Gerdes, C., Schultz-Nielsen, M. och Wadensjö, E. (2011). The significance of immigration for public finances in Denmark.

- Study Paper No. 35. Köpenhamn: The Rockwool Foundation Research Unit.
- Gerdes, C. och Wadensjö, E. (2013). Immigration to Sweden from the new EU member states. Rapport 2013:5. Stockholm: SIEPS.
- Hansen, M., Schultz-Nielsen, H. och Tranæs, T. (2015). The impact of immigrants on public finances: a forecast analysis for Denmark. IZA Discussion Paper. No 8844.
- Holmøy, E. och Strøm, B. (2012). Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring. Rapport 15/2012. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Holmøy, E. och Strøm, B. (2013). Kostnaden for det offentlige av flere innvandrere. *Sammfunnsspeilet* 5/2013, s. 69–75.
- Klevmarken, A. och Lindgren, B. (2008). The income of the Swedish Baby Boomers. I Klevmarken, A. och Lindgren, B. (red.) *Simulating an Ageing Population: A microsimulation approach applied to Sweden*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, s. 249-292.
- Lee, R. och Miller, T. (1998). The current fiscal impact of immigrants: Beyond the immigrant household. I Smith, J. och Edmonston, B. (red.), *The immigration debate*. Washington, D.C.: National Academy Press, s. 183-205.
- Lundberg, K., Pettersson, T. och Sundberg, O. (2012). *Pensionärernas ekonomiska situation*, Underlagsrapport till Pensionärsåldersutredningen (S 2011:05). Stockholm: Fritzes.
- Martens, P. och Holmberg, S. (2005). Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet. Brottsförebyggande rådet rapport 2005:17. Stockholm: Fritzes.
- OECD (1996). Ageing in OECD countries: a critical policy challenge. Social Policy Studies No. 20, Paris: OECD.
- OECD (2013). International Migration Outlook, Paris: OECD.
- Pettersson, T. & Pettersson, T. (2003). Fördelning ur ett livscykelperspektiv. Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2003:110. Stockholm: Fritzes.
- Preston, I. (2014). The effect of immigration on public finances. *The Economic Journal* 124(580), s. 569–592.
- Prop. 2014/15:1. Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

- Rowthorn, R. (2008). The fiscal impact of immigration on the advanced economies. *Oxford Review of Economic Policy* 24(3), s.560–580.
- Ruist, J. (2014). Free immigration and welfare access: the Swedish experience. *Fiscal Studies* 35(1), s.19–39.
- Ruist, J. (2015). Refugee immigration and public finances in Sweden. Working Papers in Economics. No 613. Department of Economics Göteborgs Universitet.
- SCB (2015a). Övertäckning i Registret över totalbefolkningen – en registerstudie. Befolkning och välfärd bakgrundsfakta 2015:1. Örebro: SCB.
- SCB (2015b). Sveriges framtida befolkning 2015–2060. Demografiska rapporter, rapport 2015:2. Stockholm: SCB.
- Skattebetalarna (2015) Andelen arbetande seniorer ökar mest i hela EU. Stockholm: Skattebetalarnas Förening.
- Storesletten, K. (2003). Fiscal implications of immigration – a net present value calculation. *Scandinavian Journal of Economics* 105(3), s.487–506.
- Vargas-Silva, C. (2014). The fiscal impact of immigrants: taxes and benefits. I Chiswick, B. och Miller, P. (red.) *Handbook of the economics of international migration 1B*, Amsterdam: North Holland.
- Wadensjö, E. (1973). *Immigration och samhällsekonomi*. Doktorsavhandling i nationalekonomi. Lund Economic Studies nr 8. Lund: Lunds Universitet.
- Wadensjö, E. och Orrje, H. (2002) *Immigration and the public sector in Denmark*. Århus: Aarhus University Press.
- Wadensjö, E. (2013) *Övertäckning och bortfall*, Rapport 2013:3, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies.

Appendix I

Offentlig konsumtion

Den offentliga konsumtionen utgör en stor andel av BNP och kan ha stor betydelse för de enskilda hushållens välfärd. För en beskrivning av den offentliga konsumtionens betydelse för hushållens ekonomiska standard se Andersson m.fl. (2012) och Finansdepartementet (2015). Den offentliga konsumtionen kan delas in i en kollektiv och en individuell del. Den kollektiva delen antas konsumeras av alla invånare i samma omfattning, exempelvis försvar. Exempel på den individuella konsumtionen är barnomsorg, sjukvård, utbildning och äldreomsorg. Vi ger här en kort beskrivning hur den individuella konsumtionen har beräknats.

En utgångspunkt vid beräkningarna av kostnaderna för den offentliga konsumtionen samt hur dessa fördelas på olika hushåll/individer är SCB:s simuleringsmodell FASIT (Fördelnings-Analytiskt Statistiksystem för Inkomster och Transfereringar). Denna modell är baserad på en rad olika datakällor och de som har relevans för beräkningen av offentlig konsumtion är främst Hushållens Ekonomi (HEK) och Statistiskt analysregister (STAR).

HEK är en årlig urvalsundersökning, som består av ca 21 100 hushåll, vilket motsvarar ca 40 100 individer. För dessa samlas bl.a. förmögenhets- och inkomstuppgifter, direkta skatter och transfereringar in. Via en intervju erhålls dessutom uppgifter om hushållens sammansättning, yrke och arbetstid för hushållsmedlemmarna m.m.

STAR är ett helt registerbaserat urval, med ca 832 700 urvalspersoner. Urvalet har kompletterats med uppgift om make/maka/barn, vilket leder till att antalet individer i urvalet är ca 1,7 miljoner. Då STAR endast bygger på registeruppgifter leder det till att hushållsbegreppet inte blir helt korrekt då det saknas

information om sambopar utan barn. Hushållstypen gifta/sammanboende utan gemensamma barn underskattas.

De olika områden som ingår i den individuella offentliga konsumtionen är barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, socialt skydd och fritid och kultur. För flertalet av dessa områden finns det information på individnivå vilket innebär att varje individ kan påföras ett subventionsbelopp för respektive tjänst de utnyttjat. När individinformation saknas används olika schablonmetoder för att fördela beloppen på olika individer. Nedan ges en sammanfattning av hur beräkningarna gjorts inom olika områden.

Barnomsorg: Beräkningarna för förskola och pedagogisk omsorg använder HEK-urvalets uppgifter på individnivå om hur många månader barnet har utnyttjat barnomsorg på ett år. Kostnaderna baseras på årskostnad för en individ exklusive avgiften på kommunnivå.

Utbildning: Uppgifter på individnivå om omfattningen av deltagande i olika utbildningsformer och uppgifter om årskostnader används för att beräkna kostnad per studerande.

Hälso- och sjukvård: Läkemedelskostnaden fördelas på hela befolkningen efter kön och åldersgrupp. Landstingets kostnader för specialisttandvård fördelas jämnt över de personer som har fått tandvårdsbidrag av staten. Slutenvårdens kostnader för 2011 fördelas efter hur 2009 års kostnader fördelade sig på ålder och kön. Öppenvårdsbesöken 2011 har fördelats efter ålder och kön baserat på uppgifter från HEK-intervjun och Patientregistret. Alla i respektive grupp får ett beräknat antal besök. Kostnad per besök beräknas genom att makrokostnaden divideras med uppräknat totalt antal besök.

Socialt skydd: För äldreomsorgen har hemtjänsttagare i ordinärt respektive särskilt boende slumpats ut baserat på 2010 års fördelning efter kön och ålder i femårsintervall. Utifrån den totala kostnaden har en brukarkostnad beräknats dels för personer i ordinärt boende med hemtjänst, dels för personer i särskilt boende. Kostnadsuppgifterna hämtas från SCB:s statistikdatabas. Antalet färdtjänsttagare har fördelats på HEK så att det uppräknade antalet ska stämma överens med officiell statistik. Fördelningen sker utifrån 2008 års uppgifter om antal resor per åldersgrupp och kön. För arbetsmarknadsutbildning finns kostnadsuppgifter och individuppgifter från Arbetsförmedlingen. Utifrån den totala kostnaden

för åtgärden beräknas en dagkostnad för respektive utbildningsform. För individerna finns uppgift om antal dagar i åtgärden. Fritid och kultur: Kostnader för deltagande i olika fritidsföreningars verksamhet och besök på liveframträdande som teaterföreställning, konsert, opera- balett- och dansföreställning har fördelats efter disponibel inkomst.

Som framgår av tabell A1.1 uppgick den totala individuella offentliga konsumtionen 2011 till ca 558 miljarder kronor vilket motsvarar närmare 14 procent av BNP. De stora posterna utgörs av Hälso- och sjukvård samt utbildning men även socialt skydd utgör en relativt stor post. Då socialt skydd är helt kopplat till utgifter för äldre samtidigt som även hälso- och sjukvård till stora delar utgörs av kostnader för äldre kan vi förvänta oss att äldre individer står för en stor del av den offentliga konsumtionen. Då de utrikes födda i regel har en lägre genomsnittlig ålder än de inrikes födda förväntas de utrikes födda ha lägre genomsnittliga utgifter.

Tabell A1.1 Fördelningen av den offentliga konsumtionen på olika områden år 2011

	Miljoner kronor
Utbildning	162 670
Förskoleklass	5 026
Grund-, spec-, särskola	84 899
Gymnasieskola	37 725
Komvux	3 936
Universitet	22 457
Forskarstuderande	1 871
Särvux	221
Svenska för invandrare	1 326
Folkhögskola	3 698
Yrkehögskoleutbildning	1 511
Barnomsorg	65 437
Förskola	52 463
Pedagogisk omsorg	1 842
Fritids	11 132
Hälso- o sjukvård	201 444
Läkemedel	20 570
Tandvård	9 907
Öppenvård / Primärvård	97 632
Slutenvård	73 335
Fritidsverksamhet och kultur	25 491
Fritids- och idrottsverksamhet	10 491
Kulturell verksamhet	15 000
Socialt skydd	102 833
Äldreomsorg	98 824
Färdtjänst	2 725
Arbetsmarknadsutbildning	1 284
Summa Kostnad	557 875

Källa: SCB.

Detta bekräftas även av våra beräkningar som redovisas i tabell A1.2. Notera exempelvis socialt skydd och hälso- och sjukvård där den genomsnittliga konsumtionsnivån för "Ej Europa" är betydligt lägre än för de inrikes födda, drygt 7 000 respektive 3 000 kronor lägre. Det är enbart för utbildning som gruppen "Ej Europa" har en högre genomsnittlig nivå, ca 4 500 kronor. Denna fördelning speglar den stora skillnad i ålder mellan dessa grupper där "Ej

Europa” har en betydligt lägre genomsnittlig ålder. Givet denna ålderskillnad är det något förvånande att ”Ej Europa” har en så låg genomsnittlig nivå för barnomsorg. En förklaring kan vara en betydligt lägre sysselsättningsnivå och att de därmed utnyttjar den kommunala barnomsorgen i mindre omfattning. En ytterligare förklaring kan vara att antalet barn som är födda i Sverige utgör en stor andel av totala antalet barn, detta kommer då att medföra en lägre kostnad för gruppen ”Ej Europa” och en högre för ”Sverige”. Gruppen ”Övriga Norden” har en högre genomsnittlig ålder än de inrikes födda och detta slår igenom i deras konsumtionsmönster – högst utgift för socialt skydd och hälso- och sjukvård, samt lägst för utbildning och barnomsorg.

Tabell A1.2 Genomsnittlig offentlig konsumtion för olika ländergrupper år 2011

	Kronor			
	Sverige	Övriga Norden	Övriga Europa	EJ Europa
Utbildning	17 059	7 099	12 798	21 641
Barnomsorg	7 235	800	1 455	2 054
Hälso- o sjukvård	20 004	23 753	19 394	16 740
Fritidsverksamhet och kultur	2 693	2 680	2 559	2 376
Socialt skydd	10 603	14 761	8 006	3 381

Källa: Egna beräkningar och SCB.

Sammanfattningsvis står de utrikes födda i regel för en lägre konsumtion av välfärdstjänster än de inrikes födda. Då de utrikes födda dessutom är betydligt färre än de inrikes födda innebär detta att de utrikes födda står för en relativ liten andel av den totala utgiften för den individuella offentliga konsumtionen.

De uppgifter som redovisats ovan avser enbart 2011 men tillsammans med SCB:s befolkningsprognos uppdelad på ålder, kön och ursprungsland kan den individuella konsumtionsvolymen därmed beräknas framåt i tiden. Vid dessa beräkningar antas att de konsumtionsandelar som beräknats för 2011 även gäller i framtiden.

Appendix II

Mikrosimuleringsmodellen SESIM⁴³

SESIM är en individbaserad dynamisk mikrosimuleringsmodell av den svenska befolkningen utvecklad av Finansdepartementet tillsammans med ett nätverk av fristående forskare. Utvecklingen av SESIM startade 1997 inför ett uppdrag om att utvärdera studiemedelsystemet. Sedan dess har modellen utvidgats och fokus har skiftat till att analysera skatte- och transfereringssystemen, främst pensioner men också hälsa och hälso- och äldreomsorg. Detta arbete har gjort SESIM till en generell mikrosimuleringsmodell lämpad för bredare analyser. Bland annat har modellen använts för att analysera hur skatter, transfereringar och välfärdstjänster omfördelar resurser såväl inom som mellan generationer. Modellen har också använts till att undersöka hur utvecklingen av demografi, ekonomi, hälsa m.m. kan komma att påverka det framtida behovet av vård och omsorg. I dag används SESIM på Finansdepartementet och Socialdepartementet bl.a. för långsiktiga analyser av inkomster och transfereringar, i synnerhet pensioner.

Huvudsyftet med en dynamisk mikrosimuleringsmodell som SESIM är att analysera system som omfördelar resurser på långsikt. Ett exempel på detta är pensionssystemet där pensionsrätter tjänas in årligen och ackumuleras över mycket lång tid. Beräkningar som skall beskriva både in- och utbetalningar till och från pensionsystemet för de som i dag är unga behöver därför pågå under en lång tidsperiod. Att en modell av detta slag kallas för dynamisk beror på att modellpopulationens egenskaper skiftar över tid.

⁴³ Beskrivningen bygger delvis på bilagan i Underlagsrapport till pensionsåldersutredningen (Lundberg, Pettersson & Sundberg, 2012).

Nedan följer en översiktlig beskrivning av SESIM, för mer detaljer hänvisas till Flood (2008), Pettersson och Pettersson (2003) eller till www.sesim.org.

SESIM kan beskrivas som en uppsättning deterministiska regler, algoritmer och stokastiska modeller som tillsammans används för att stegvis uppdatera egenskaperna hos den initiala modellpopulationen och därigenom skriva fram den över tiden. Uppdateringen tar hänsyn till de processer som bedöms vara viktiga att avbilda eftersom de antas påverka de variabler som ska analyseras. Modellen simulerar de olika processerna en efter en i sekvens, så kallad rekursiv simulering. Simuleringen utförs stegvis och varje steg avser ett kalenderår. Inom varje simuleringsår uppdateras varje individ en gång vilket innebär att de händelser som simuleras maximalt kan inträffa en gång under ett år. Somliga händelser leder till absorberande tillstånd och kan således inträffa maximalt en gång. Exempel på detta är dödsfall och att lämna föräldrahemmet. Den rekursiva simuleringssekvensen innebär att ett antagande om den kausala riktningen (och därmed ordningen) mellan de olika händelser som modelleras måste göras. De händelser som antas vara de mest basala placeras därför först i sekvensen. Detta gäller framför allt de händelser som har en demografisk karaktär, till exempel mortalitet och fertilitet. En direkt effekt av valet av simuleringssekvens är att samtliga modeller måste estimeras under beaktande av den valda sekvensen. Om händelse A simuleras innan händelse B och riskpopulationen för händelse B påverkas av utfallet av händelse A bör estimering av händelse B vara betingad på utfallet av händelse A. Figur AII.1 beskriver översiktligt den sekvens som används vid simulering i SESIM. Här framgår i vilken ordning de olika modulerna exekveras men också ordningsföljden för de respektive modellerna inom varje modul.

Simuleringarna resulterar i att varje individ i modellpopulationen årligen klassificeras efter individens huvudsakliga sysselsättning under året. Användning av en årlig indelning av individernas sysselsättning ger en förenklad bild av verkligheten. Exempelvis är det vanligt att studenter arbetar under delar av året, i synnerhet de år då studierna påbörjas och avslutas. Dessutom förekommer det att olika sysselsättningar pågår simultant, till exempel deltidsstudier och förvärvsarbete. Förenklingen begränsar modellens komplexitet betydligt och gör den mer överblickbar.

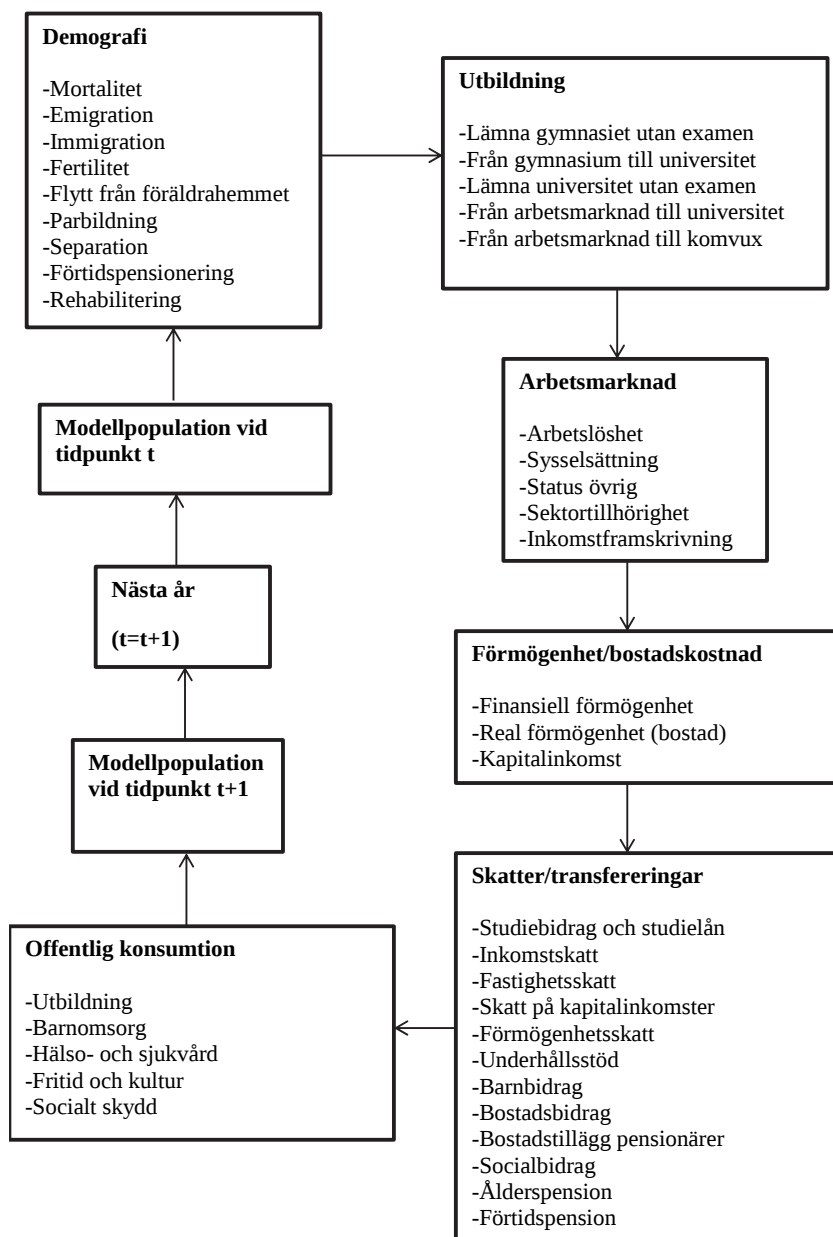
Nedanstående lista beskriver de olika klassificeringar av individer som används i SESIM.

1. *Barn*: avser individer som är yngre än 16 år.
2. *Ålderspensionär*: avser individer som påbörjat uttag av ålderspension.
3. *Student*: avser individer som bedriver studier vid gymnasium, Komvux eller universitet/högskola.
4. *Förtidspensionär*: avser individer som uppbär förtidspension eller sjukbidrag.
5. *Föräldraledig*: avser kvinnor som föder barn under året.
6. *Arbetslös*: avser individer som uppbär någon form av arbetslöshetsersättning. Här inkluderas även individer i arbetsmarknadsåtgärder.
7. *Övrig*: avser individer som kan anses falla utanför ramen för den övriga klassificeringen eller som inte har någon huvudsaklig sysselsättning under året.
8. *Sysselsatt*: avser förvärvsarbetande individer.
9. *Emigrerad*: avser individer bosatta utomlands som har svensk pensionsrätt. Observera att klassificeringen i detta fall inte är unik då dessa individer även kan erhålla förtidspension eller ålderspension.

Eftersom simuleringarna sker på individnivå utgörs den minsta analysenheten av just den enskilda individen. Analyser av enskilda individer är dock sällan intressanta varför det vanliga är att individer aggregeras till lämpliga analysgrupper. En viktig faktor i de flesta analyser är hushållen och dess sammansättning. I SESIM är modellpopulationens individer sammankopplade till hushåll vilka sedan åldras tillsammans med individerna på ungefär samma sätt som i verkligheten; hushåll bildas då individer flyttar ihop och splittras då individer avlider eller separerar. I baspopulationen utgörs modellhushållen av faktiskt observerade hushåll. Information om hushållstillhörighet och hushållens sammansättning är viktig i SESIM då flera av de stokastiska modellerna använder hushållens egenskaper vid simulering. Exempelvis är vissa transfereringar hushållsbaserade, exempelvis bostadsbidrag, socialbidrag och barnbidrag.

Den versionen av SESIM som använts för denna rapport har modifierats för att ta hänsyn till skillnader mellan inrikes och utrikes födda. Exempelvis har separata modeller för sysselsättning och arbetslöshet estimerats baserade på inrikes och utrikes födda. Även separata modeller för att beskriva in- och utflödet till sjuk och aktivitetsersättning har tagits fram.

Figur AII.1 Flödesschema SESIM



Appendix III

Human Development Index (HDI)

Avsikten med HDI är att jämföra välståndet i olika länder och detta mått kan ses som ett alternativ till BNP. HDI är en sammanvägning av förväntad livslängd, utbildningsnivå och BNP. Måttet har använts sedan 1990 i FN:s årliga rapporter Human Development Report.

Ett problem när HDI används för att klassificera länder i olika grupper är att dessa grupper kan förändras över tiden i takt med att länderna utvecklas. Den förändring som har störst relevans för vår rapport är att Iran ändrat status från medel till hög HDI.

Indelning av länder:

Europa är indelat i fyra grupper: Sverige, Norden (utom Sverige), EU (utom Norden) och övriga Europa. Länder utanför Europa är indelade i tre grupper efter utvecklingsnivå, vilken mäts med HDI.

Sverige

Norden (utom Sverige)

Danmark, Finland, Island och Norge.

EU (utom Norden)

Belgien, Bulgarien, Cypern, Danzig, Estland, Frankrike, Gibraltar, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Nordirland, Tjeckien, Tjeckoslovakien, Tyska Dem Rep (DDR), Tyskland, Ungern, och Österrike.

Övriga Europa (utom Norden och EU)

Albanien, Andorra, Bosnien-Hercegovina, Jugoslavien, Kosovo, Liechtenstein, Makedonien, Moldavien, Monaco, Montenegro, Ryssland, San Marino, Schweiz, Serbien, Serbien, Montenegro, Sovjetunionen, Turkiet, Ukraina, Vatikanstaten och Vitryssland.

Länder utanför Europa med högt HDI

Algeriet, Antigua och Barbuda, Arabemiraten Förenade, Argentina, Armenien, Australien, Azerbajdzjan, Bahamas, Bahrain, Barbados, Bermuda, Brasilien, Brune, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Georgien, Grenada, Hongkong, Iran, Israel, Jamaica, Japan, Jungfruöarna Brittiska, Kanada, Kazakstan, Korea Syd-, Kuba, Kuwait, Libanon, Libyen, Malajiska, Förbundet Malaysia, Marshallöarna, Mauritius, Mexiko, Nauru, Nya Zeeland, Oman, Palau, Panama, Peru, Qatar, S:t Kitts och Nevis, S:t Lucia, S:t Vincent och Grenadinerna, Saudiarabien, Seychellerna, Singapore, Sri Lanka, Taiwan, Trinidad och Tobago, Tunisien, Uruguay, USA, och Venezuela.

Länder utanför Europa med medel HDI

Arabrepubliken, Egypten, Belize, Bhutan, Bolivia, Botswana, Dominikanska Republiken, Egypten, Ekvatorialguinea, El Salvador, Fiji, Filippinerna, Franska Marocko, Gabon, Gaza-området, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, Indien, Indonesien, Irak, Jordanien, Kambodja, Kamerun, Kap Verde, Kina, Kirgizistan, Kiribati, Korea Nord-, Laos, Maldiverna, Marocko, Mikronesien, Mongoliet, Namibia, Nicaragua, Okänt, Palestina, Paraguay, Samoa, Sikkim, Surinam, Swaziland, Sydafrika, Syrien, Tadjikistan, Thailand, Togo, Turkmenistan, Uzbekistan, Vanuatu, Vietnam, Vietnam, Rep Västbanken, Västra Samoa och Östtimor.

Länder utanför Europa med lågt HDI

Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Burkina, Faso, Burundi, Centralafrikanska Republiken, Comorerna, Djibouti, Elfenbenskusten, Eritrea, Etiopien, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Jemen, Kamerun, Kenya, Kongo, Demokratiska republiken, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mocambique, Myanmar, Nepal, Niger, Nigeria, Pakistan, Papua Nya Guinea, Rwanda, Salomonöarna, São Tomé

och Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Sydjemen, Sydsudan, Tanzania, Tchad, Togo, Uganda, Zambia, Zanzibar, och Zimbabwe.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S.
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdeskatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.
95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämnt arbetsliv. [50]
Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic
Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
Tjänstepension – trygghet och
skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

- Utbildning för framtidens arbetsmarknad.
[90]
Översyn av ersättning till kommuner och
landsting för s.k. dold mervärdesskatt.
[93]
Migration, en åldrande befolkning och
offentliga finanser. [95]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]

Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]
Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. [94]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]
Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. [91]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]
Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]
Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]
Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]
Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]
Högre utbildning under tjugo år. [70]
En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]
Mer tid för kunskap – förskoleklass, för-
längd skolplikt och lovskola. [81]
Ökad insyn i fristående skolor. [82]
Mål och myndighet. En effektiv styrning
av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdshets-
utredningen. [86]
Utvecklad ledning av universitet och
högskolor. [92]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]
Skärpt exportkontroll av krigsmateriel
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]