

# 9000

## miljarder skäl att uppskatta invandring

*En analys av invandringens effekter på de offentliga finanserna i Sverige 1950–2014*



SANDRO SCOCCO  
LARS FREDRIK  
ANDERSSON



SANDRO SCOCCO är chefs-ekonom på Arenagruppens tankesmedja Arena Idé.



LARS FREDRIK ANDERSSON är docent i ekonomisk historia vid Umeå universitet.

900 MILJARDER SKÅL ATT UPPSKATTA INVANDRING

En analys av invandringens effekter  
på de offentliga finanserna i Sverige 1950–2014  
Arena idé

*Stockholm 2015*

© Arena idé och Sandro Scocco och Lars Fredrik Andersson  
Rapporten kan laddas ner från [www.arenaide.se/rapporter](http://www.arenaide.se/rapporter)

# INNEHÅLL

Förord	4
Sammanfattning	5
1. Inledning	8
2. Analytiskt ramverk	9
<i>Investeringsfunktion och livscykel</i>	9
<i>Invandringsmotiv – ett mått på förväntad avkastning?</i>	10
<i>Försörjningskvot och sysselsättningsgrad</i>	12
<i>Analytiska utgångspunkter</i>	15
3. Invandring och demografi	17
<i>Arbetskraftsinvandring</i>	17
<i>Flykting- och anhöriginvandring</i>	18
<i>Demografiska effekter av invandringen</i>	19
4. Invandring och ekonomi	22
<i>Sysselsättningseffekter av invandring</i>	22
<i>Tillväxteffekter av invandring</i>	23
<i>Effekter av invandring på offentliga finanser</i>	25
5. En investering som behöver optimeras – inte kostnadsminimeras	27
<i>Invandringen har varit en god affär</i>	27
<i>Sysselsättningsgraden styr investeringens avkastning</i>	28
<i>Låg arbetslöshet för inrikes födda nyckel till framgång för invandrare</i>	28
<i>Starka motiv för att göra riktade insatser</i>	29
<i>Bostad i stark arbetsmarknadsregion viktig framgångsfaktor</i>	30
<i>Den lilla och den stora integrationspolitiken</i>	30
Referenser	32
Appendix 1. Data, metod och antaganden	34
<i>Nationalräkenskaper, arbetsmarknads- och befolkningsstatistik</i>	34
<i>Fördelning av konsumtion och transfereringar</i>	35
<i>Produktionssidan</i>	36
<i>Länkningar av tidsserier</i>	36
<i>Kontrafaktiska antaganden</i>	37
Appendix 2. Offentlig ekonomi	40

# FÖRORD

Att personer från ett annat land bosätter sig i Sverige kan bero på en rad olika anledningar. Det kan vara att arbeta eller studera, men också att söka skydd, så kallad asylinvandring.

Det är mycket utsatta människor som i dag beviljas asyl i Sverige. För att bedömas som flykting gäller att personen exempelvis löper risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller att de inte kan återvända till hemlandet på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof.

Det som styr Sveriges agerande är alltså humanitära överväganden. Vi ger människor i behov av skydd en fristad. Detta ställningstagande bör och ska stå helt fritt från ekonomiska överväganden.

Dock har debatten om invandringen kommit att handla mycket om ekonomi. Det har målats upp en bild av att kostnaderna för invandringen tränger undan andra angelägna utgifter, såsom satsningar på äldreomsorg eller skola. Många skulle argumentera att det ändå är ett val vi har en moralisk skyldighet att göra. Andra använder det som argument för att begränsa invandringen, men är påståendet sant? Det är det denna rapport handlar om.

Det svar som Arena Idés chefsekonom Sandro Scocco tillsammans med docent Lars Fredrik Andersson ger i denna rapport är ett entydigt nej. Utifrån detaljerade beräkningar av kostnader och intäkter av invandring sedan 1950 konstaterar de att motsättningen mellan välfärd och invandring är en myt. Tvärtom har Sverige haft råd att satsa betydligt mer tack vare invandringen.

Författarna vill särskilt tacka professor Eskil Wadensjö för värdefulla synpunkter på rapporten och för inspiration. ●

**Boa Ruthström**

Chef Arena Idé

## SAMMANFATTNING

Vi är väl medvetna om att det finns andra värden kopplade till invandringen än de ekonomiska, men den offentliga debatten om invandring har kommit att handla mycket om kostnader och det som påverkar dessa kostnader; antalet invandrare, kostnader för de invandringsrelaterade insatserna och fördelningen av kostnaderna mellan länder. Vi anser därför att det är värdefullt att även belysa det rent ekonomiska perspektivet.

I tider när de offentliga resurserna bedöms som mycket knappa blir utgångspunkten för mycket av denna debatt ofta antalet invandrare, att kostnaderna för insatserna är höga och att andra länder inte tar en rimlig del av den totala kostnaden. Givet uppställda humanitära mål ses invandringen i dag indirekt som en fråga om kostnadsminimering. Detta är en felsyn.

Invandring är i traditionell ekonomisk mening en investering. De kostnader som uppträder inledningsvis kommer att generera framtida inkomster för det offentliga när utrikes födda arbetar och betalar skatt. Präglas synsättet av att målet med invandringspolitikerna är att den ska kosta så lite som möjligt, finns det en uppenbar risk att nivån på investeringarna i människor som flyttar till Sverige blir för låg. En för låg investeringsnivå innebär att en kostnadsminskning, exempelvis minskat socialt, utbildnings- och arbetsmarknadsstöd för nyanlända, reducerar avkastningen mer än den ursprungliga kostnadsminskningen. Minskade kostnader på kort sikt kan alltså leda till ännu större minskningar av intäkterna på lång sikt.

Utifrån en långsiktig analys av hur invandringen har påverkat de offentliga finanserna i Sverige sedan 1950-talet, kan vi konstatera att alla år förutom åren under 90-talskrisen har invandringsinvesteringen varit en god affär. Den slutsatsen finner vi stöd för i båda våra scenarier.

Det första scenariot beskriver lite förenklat ett Sverige bestående av enbart personer födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar (personer med svensk bakgrund). Om vi inte hade haft invandring till Sverige sedan 1950 skulle vi i dag vara ungefär 2,5 miljoner färre invånare i Sverige. I scenario 1 räknar vi bara med kostnader och intäkter för välfärd som exempelvis skola, vård och omsorg som är kopplade till individen, men med dagens nivå på kollektiva och semikollektiva varor såsom grundforskning, försvar och infrastruktur. I detta scenario skulle landets nettoförmögenhet ha varit 900 miljarder mindre om invandringen inte ägt rum. Uttryckt på ett annat sätt: 900 miljarder är den sammanlagda vinsten av invandringen till Sverige mellan 1950 och 2014. Om vi inte hade haft invandring skulle skatten behöva vara 65 miljarder kronor högre för att behålla dagens nivå på utgifter för försvar och infrastruktur m.m.

Invandringen har alltså varit en god affär för Sverige i den meningen att vi har en större tillgång till kollektiva varor. I ett glesbefolkat land som Sverige är det inte en oväsentlig vinst. Logiken är relativt enkel: det blir billigare för varje enskild invånare om kostnaden för stora forskningssatsningar, Jas-plan, snabbtåg till Göteborg och Öresundsbron fördelas på 10 miljoner människor än på 7,5 miljoner.

Det här sättet att räkna underskattar troligen vinsten, eftersom det inte räknar med vinsten av skalfördelar och nätverkseffekter. Det kan exempelvis



*Om vi inte hade haft invandring till Sverige sedan 1950 skulle vi i dag vara ungefär 2,5 miljoner färre invånare i Sverige.*

antas att bättre kommunikationer över tid leder till ökad specialisering inom näringslivet och ett effektivare utnyttjande av arbetskraften eller att stora offentliga satsningar, som Jas-planet, leder till teknikspridningseffekter eller att större forskningsanslag gör det lättare att locka utländska forskare. Inga sådana vinster har beaktats.

Samtidigt kan det argumenteras att även om försvarsbehoven knappast varierar med befolkningen, så kan vissa vägar och järnvägar naturligtvis påverkas av befolkningsstorleken. Även detta är dock inte oproblematiskt att beräkna, då tvåfilig motorväg eller snabbtåg till storstäderna är en väsentlig kvalitetsskillnad i förhållande till en enfilig väg eller vanligt tåg, även om de två filerna eller snabbtåget inte behövs av direkta kapacitetsskäl.

I scenario 2 har vi därför i stället antagit att Sverige utan invandring skulle ha satsat betydligt mindre på kollektiva varor, alltså görs en anpassning av storleken på de kollektiva varorna till den mindre arbetskraften och den mindre BNP:n. Även i detta scenario kvarstår en vinst, men den är relativt liten. Nettoförmögenheten blir cirka 40 miljarder större med invandring och en marginell lägre skattekvot. Personer med svensk bakgrund skulle i princip inte buri någon kostnad för den ökade tillgången till kollektiva varor. De

skulle faktiskt fått lite betalt.

Dessa resultat framstår som kontraintuitiva utifrån att utrikes födda har en betydligt lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda och utifrån den förda debatten om höga kostnader för invandring. De är dock fullt förklarliga. Den demografiska försörjningskvoten är relativt sett låg för gruppen utrikes födda. Givet samma skattekvot och välfärdsåtagande kan de utrikes födda ha en lägre sysselsättningsgrad och ändå bidra mer som grupp till sysselsättningen än inrikes födda.

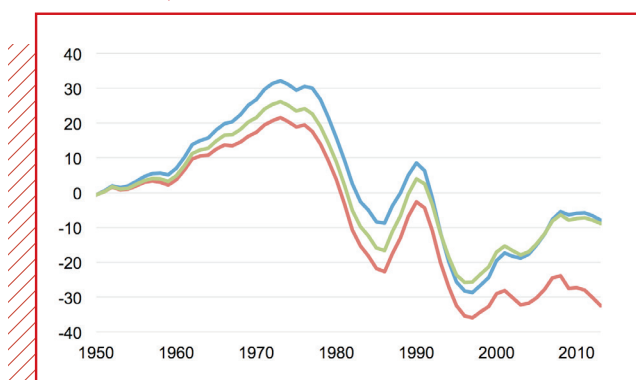
Ser vi till vilken sysselsättningsgrad som balanserar statens utgifter och inkomster, givet skattekvot och välfärdsåtagande, så är den rent demografiskt för inrikes födda 73 procent och för utrikes födda 53 procent. Skillnaderna i balanserande sysselsättningsgrad mellan utrikes

födda och infödda beror på att utrikes födda är kraftigt överrepresenterade i åldersgrupperna 20–40 år och motsvarande underrepresenterade i +55.

Beaktas också inrikes föddas mindre, och utrikes föddas större, behov av konsumtion och transfereringar ligger inrikes föddas balanserande sysselsättningsgrad i spannet mellan 66 och 68 procent och utrikes föddas i spannet mellan 59 och 61 procent givet behov och välfärdsåtaganden i dag. Trots lägre sysselsättningsgrad och högre kostnader så är det alltså fullt förklarligt att invandringen går med vinst för den inrikes födda befolkningen genom att de invandrade i så hög grad är i förvärvsarbetande åldrar.

Det kan också noteras att invandringens bidrag till sysselsättningen har varit betydande. Sedan 1950 står arbetskraften med svensk bakgrund för endast 0,2 miljoner av den totala ökningen av antalet sysselsatta medan

Figur 1-1. Ackumulerat offentligt finansiellt sparande, andel av BNP, 1950-2013.



■ Nettoförmögenhet med invandring, andel av BNP (faktisk)  
 ■ Nettoförmögenhet utan invandring med bibehållna kollektiva varor (kontrafaktisk I)  
 ■ Nettoförmögenhet utan invandring utan bibehållna kollektiva varor (Kontrafaktisk II)  
 Källa: Beräkningar baserade på SCB, Nationalräkenskaperna, Befolkning.



personer med utländsk bakgrund stod för 1,1 miljon ytterligare sysselsatta. Den invandrade befolkningen har alltså stått för 85 procent av sysselsättningsökningen i Sverige sedan 1950. Utan invandringen under efterkrigstiden skulle Sveriges ekonomi ha varit ungefär en femtedel mindre än vad den de facto är i dag.

Det finns inget som tyder på att invandringen kommer att förändras när det gäller de invandrades ålder. Det kommer även i framtiden vara så att det i huvudsak är unga som invandrar, och invandringen kommer därmed att fortsätta ha en struktur som gynnar mottagarlandet. Eftersom invandrade är i förvärvsarbetande åldrar, så är också sysselsättningsgraden det som i störst utsträckning påverkar avkastningen av invandringen till Sverige. Sysselsättningsgraden hos invandrade och inrikes födda påverkas av samma faktorer. Ett gott generellt arbetsmarknadsläge är därmed den absolut viktigaste och helt avgörande faktorn för att garantera en hög avkastning på invandringsinvesteringen.

I Länsstyrelsen i Stockholms rapport "Läget i länet 2014" konstateras att utrikes födda män i Stockholm har högre sysselsättningsgrad i genomsnitt än inrikes födda män i övriga landet, vilket i länsstyrelsens rapport förklaras av det allmänt goda arbetsmarknadsläget i Stockholmsregionen. En förklaring som är i linje med denna studie. Här finns dessutom ingen motsättning vare sig på kort eller på lång sikt mellan utrikes och inrikes födda vad gäller sysselsättningen.

Det leder också till slutsatsen att storstädernas och de övriga starka arbetsmarknadsregionernas brist på bostäder och socialt segregerade bostadsmarknad är ett hinder för att säkra en mer positiv avkastning på invandringen. Investeringar i byggande och åtgärder för att bryta den sociala segregationen skulle sannolikt, förutom den nytta det skulle ge inrikes födda, ge vinster i form av ökad avkastning på invandringsinvesteringen.

I likhet med näringspolitiken kan man skilja på den lilla och den stora integrationspolitiken. Den stora integrationspolitiken omfattar en välfungerande ekonomi med hög sysselsättningsgrad, låg arbetslöshet, god bostadsförsörjning i starka arbetsmarknadsregioner och välfungerande utbildningssystem med hög kvalitet och likvärdighet. Den stora integrationspolitiken kan sägas utgöra det i huvudsak definierande ramverket för invandringsinvesteringens lönsamhet.

De utgifter och investeringar som är direkt kopplade till invandrings- och integrationspolitiken kan sägas utgöra den lilla integrationspolitiken. Det rör exempelvis utbuds- och efterfrågerelaterade insatser avseende invandrades möjligheter på arbetsmarknaden, men även insatser avseende invandrades sociala situation.

I den lilla integrationspolitiken finns en resurskonflikt på kort och lång sikt, precis som med alla investeringar. Investeringar undantränger möjlig konsumtion i dag, men ökar förhoppningsvis möjlig konsumtion i framtiden.

Trots att invandringen varit en god affär för Sverige, finns det en påtaglig potential att ytterligare öka vinsten på denna investering genom att höja sysselsättningsgraden bland invandrade. Det kräver dock att både "ramverket", d.v.s. den stora integrationspolitiken, förbättras och att de riktade investeringarna, det vill säga den lilla integrationspolitiken, ökar och att dessa investeringar bryter ner utbuds- och efterfrågehinder på arbetsmarknaden. För det krävs det att kostnaderna för invandrings- och integrationspolitiken ses som en fråga om investering i framtida avkastning och inte som en fråga om att minimera initiala kostnader.

# 1. INLEDNING

Efter andra världskriget förvandlades Sverige från ett utvandringsland till ett invandringsland. Den långa perioden av emigration som började under 1800-talet ersattes från slutet av 1940-talet av en växande arbetskraftsinvandring. Invandringen från grannländerna, framför allt Finland, expanderade senare under 1960-talet med invandring från Väst- och Sydeuropa. Från 1970-talet minskade arbetskraftsinvandringen samtidigt som flyktinginvandringen ökade från bl.a. Latinamerika, Mellanöstern och Balkan. Invandringen under efterkrigstiden har inneburit att antalet personer med utländsk bakgrund har vuxit till 2,8 miljoner, varav 1,6 är utrikes födda, 0,5 är inrikes födda med två utrikes födda föräldrar och 0,7 är inrikes födda med en inrikes och en utrikes född förälder. Antalet personer med svensk bakgrund (inrikes födda med två inrikes födda föräldrar) uppgår till knappt 7 miljoner personer (SCB, befolkning, 2015).<sup>[1]</sup>

Syftet med föreliggande rapport är göra en långsiktig analys av hur invandringen har påverkat de offentliga finanserna i Sverige under efterkrigstiden. Frågan är i hög grad aktuell både med tanke på diskussionerna om invandrades integration på arbetsmarknaden och diskussionerna om de offentliga åtagandena för en åldrande befolkning. Problemställningen vi studerar är om invandring, utifrån våra tidigare erfarenheter, kan vara ett sätt att bidra till att stärka eller försvaga de offentliga finanserna. Vi kommer att fokusera på följande två frågeställningar:

- Hur har invandringen påverkat Sveriges demografi, försörjningskvot och arbetskraftsutbud?
- Vilken betydelse har invandringen haft för Sveriges offentliga finanser över tid?

Undersökningen är avgränsad till Sverige under perioden från 1950 till 2014. Studiens upplägg är kontrafaktiskt. Det innebär att vi prövar hur de offentliga finanserna skulle ha påverkats med eller utan invandring. I det kontrafaktiska fallet gör vi beräkningar av hur demografi, produktion och offentlig ekonomi skulle utvecklas utan invandring sedan 1950. Därmed fångar vi upp en period av både arbetskraftsinvandring och flykting- och anhöriginvandring. Under perioden sker naturligtvis även andra stora demografiska förändringar och strukturella förändringar i produktion och offentlig ekonomi som påverkar de långsiktiga effekterna av invandring. I den här rapporten försöker vi väga in detta genom att jämföra faktiska förhållanden med en kontrafaktisk utveckling utan invandring.

Rapporten är disponerad som följer. I kapitel 2 beskrivs hur det uppstår kostnader och intäkter av invandring. Kapitel 3 presenterar de demografiska effekterna av invandringen. I kapitel 4 kartläggs och analyseras de ekonomiska effekterna av invandringen. Särskild uppmärksamhet ägnas hur den offentliga ekonomin på lång sikt har påverkats av invandring. I kapitel 5 presenterar vi ett antal åtgärder för att invandringen ska kunna skapa ett starkare Sverige.

---

1 Personer med utländsk bakgrund definieras i rapporten som personer som är utrikes födda, eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar, eller inrikes födda med en inrikes född och en utrikes född förälder. Personer med svensk bakgrund definieras som personer som är födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar. SCB har de senaste åren ändrat ovanstående definition genom att flytta personer med en inrikes född och en utrikes född förälder från gruppen med utländsk bakgrund till gruppen med svensk bakgrund. Med den senare definitionen uppgår antal personer med utländsk bakgrund till 2 092 000 och antalet personer med svensk bakgrund till 7 655 000. SCB, befolkning, 2015.



## 2. ANALYTISKT RAMVERK

### *Investeringsfunktion och livscykel*

Denna rapport försöker beräkna hur invandring långsiktigt har påverkat Sveriges offentliga finanser (konsoliderad offentlig sektor: stat, kommun och socialförsäkringssektorn sammantaget). Det är alltså inte en utvärdering av svensk invandringspolitik, vilket är en viktig distinktion. En utvärdering ska utgå ifrån uppställda mål för den utvärderade insatsen. Motiven och politiken har växlat över tid, från att initialt handla i huvudsak om arbetskraftsinvandring efter andra världskriget till att handla mer om flykting- och anhöriginvandring från 70-talet. Politiken har motiverats av humanitära skäl och inte av ekonomiska.

Om motivet för invandringen var ekonomiskt (arbetskraftsinvandring) är det rimligt att utvärdera invandringens effekter utifrån ett renodlat ekonomiskt perspektiv. Är motivet däremot humanitärt så kan invandringen ses som offentlig konsumtionsutgift för ett internationellt åtagande som den svenska staten gjort. Det primära målet är att förbättra livssituationen för de asylsökande och deras anhöriga och inte att främja egna ekonomiska intressen. En traditionell utvärdering borde därför också utgå ifrån effektiviteten i att uppnå de humanitära målen.

Det finns alltså logiska skäl att se olika på den förväntade kostnaden och intäkten för invandring beroende på invandringsmotivet. Arbetskraftsinvandring är i detta sammanhang en investering vars kostnad i form av offentligt finansierad utbildning eller annan humankapitalinvestering ska ge en positiv avkastning för investeraren (offentlig sektor eller annan finansiär) över individens livscykel. Asylinvandring kan däremot ses som offentlig utgift i form av konsumtion och transfereringar.

Den offentliga debatten har i huvudsak handlat om det senare. Debatten har framför allt handlat om det som påverkar kostnaderna: antalet invandrade, kostnader för invandringsrelaterade insatser och fördelningen mellan länder av kostnaderna för asylåtagandet. Utgångspunkten för mycket av denna debatt blir också relativt given i tider när de offentliga resurserna bedöms som mycket knappa: att antalet är för högt, att kostnaderna för insatserna är för höga och att andra länder inte tar en rimlig del av den totala kostnaden.

Invandringen blir utifrån det synsättet en fråga om att minimera kostnader. Målet för invandringspolitiken blir att den ska uppfylla ett humanitärt mål till en så låg kostnad som möjligt. Den utgångspunkten är inte lika given om invandringen ses som en investering. Utifrån olika motiv för invandringen är det sålunda möjligt att se invandring antingen som en fråga om investering eller som en fråga om konsumtion. Detta är dock inte en traditionell tolkning av skillnaden mellan investering och konsumtion. En traditionell ekonomisk tolkning av skillnaden mellan konsumtion och investering är att vid konsumtion förväntar man sig inte att utgifter ska generera nya inkomster, utan konsumtionsutgiften bli förbrukad. Vid en investering förväntas däremot utgiften generera en framtida inkomst, utgiften blir till en tillgång.

Utifrån invandringens motiv, sammansättning och utveckling över tid förväntar vi oss att oavsett invandringsmotiv kommer utrikes födda generera



*Om motivet för invandringen var ekonomiskt (arbetskraftsinvandring) är det rimligt att utvärdera invandringens effekter utifrån ett renodlat ekonomiskt perspektiv.*

framtida inkomster till offentlig sektor av den enkla anledningen att de kommer att arbeta och därmed betala arbetsrelaterade skatter. Invandring är alltså enligt en mer traditionell ekonomisk tolkning per definition en investering.

En investering är inte en fråga om att bara minska kostnader, utan om att göra en avvägning mellan initiala kostnader och framtida avkastning. Det kan alltså vara lönsamt att ta större kostnader, givet att avkastningen ökar mer än kostnaderna. Det kan också på motsvarande sätt vara olönsamt att skära ned på kostnaderna om detta påverkar avkastningen negativt. Detta synsätt präglar i hög utsträckning denna rapport. En central fråga blir därför vad som påverkar avkastningen på investeringen invandring över individens livscykel.

### *Invandringsmotiv – ett mått på förväntad avkastning?*

Invandringsmotivet är inte ett oproblematiskt mått på om invandringen ska bedömas som en investerings- eller konsumtionsutgift utifrån ett offentligt finansiellt perspektiv. En alltför förenklad bild riskerar att bortse från möjligheterna att invandrare har blandade motiv och eller att motiven skiftar från tid till annan för samma grupper av invandrare. Det blir inte minst tydligt för invandrare från Jugoslavien. Invandrare från Jugoslavien flyttade till Sverige av arbetsmarknadsskäl på 60-talet och av flyktingskäl i början av 90-talet. Tillika flyttade människor från Grekland av olika skäl före och efter Överstekuppen 1967–1974. Distinktionen blir dubbelbottnad om det förutsätts finnas två ”typer” av jugoslaver eller greker i Sverige – en som förväntas vara en investering och en som är en konsumtions- och transfereringsutgift.

Till bilden hör också att den ”olönsamma” invandringsgruppen, asylgruppen, var betydligt mer välutbildad än den ”lönsamma” arbetskraftsinvandringsgruppen. Slutsatsen blir att vi borde förvänta oss att jugoslaver med lägre utbildning ska vara mer lönsamma än de med högre, vilket är ekonomiskt irrationellt. Det visar tydligt att det inte heller går att värdera det ekonomiska utfallet bara utifrån invandringsmotivet.

En investering i invandring ska i ekonomiskt hänseende mätas som alla andra investeringar i termer av sin avkastning. Hur förhåller sig kostnader i förhållande till intäkter över en livscykel? Det utesluter inte att det ändå kan bli en nettokostnad, det vill säga negativ avkastning. Alla investeringar är inte lönsamma vid alla tider och förhållanden i övrigt. För att bedöma värdet av investeringen behövs ett långsiktigt perspektiv som tar hänsyn till växlande förhållanden över livscykeln.

### *Offentliga inkomster och utgifter över livscykeln*

Den första frågan som måste besvaras är vad som påverkar de offentliga finansernas inkomst- och utgiftssida. Ett vanligt inkomst–utgiftsperspektiv för de offentliga finanserna är det fördelningspolitiska. Fördelningspolitiken kan ses som att skatt (inkomster för staten) tas från någon och ges till någon annan (utgifter för staten). Utifrån debatten om invandring är det uppenbart att detta synsätt har varit paradigmiskt. Ett vanligt förekommande påstående bland invandringskritiska är att inrikes födda får betala skatt för att försörja arbetslösa utrikes födda. Det speglar ett rent fördelningspolitiskt perspektiv mellan individer: individ A försörjer individ B.

Vi bör i det sammanhanget komma ihåg att fördelningspolitiken huvudsakligen är livscykelbaserad och inte baserad på utjämning mellan individer. Omfördelning mellan individer påverkar de offentliga inkomsterna och utgifterna förvånansvärt lite. I Långtidsutredningen som publicerades 2003 konstaterades det att:

”Den interpersonella omfördelningen (d.v.s. mellan individer) beräknas till 18 procent, vilket gör att andelen självfinansierade transfereringar och subventioner uppgår till 82 procent. Drygt åtta av tio kronor som individen får i transfereringar och subventioner över livet har, för en genomsnittlig individ, alltså finansierats av individen själv vid någon tidpunkt. Frånräknat den årliga rundgången uppgår de inter- respektive intrapersonella omfördelningskomponenterna i stället till 32 procent och 68 procent. Sammantaget visar dessa resultat att de offentliga systemen huvudsakligen åstadkommer en periodisering av resurser över livscykeln.”

Den största delen av statens inkomster och utgifter relaterar alltså till sådant som individen själv både betalar för och har nytta av, som exempelvis skola, vård och omsorg, men även pensioner och gemensamma offentliga konsumtions- och investeringsutgifter. Förklaringen är att både utgifter och inkomster är starkt kopplade till ålder; barn går i skola och äldre behöver vård och omsorg. Det gör att utgifter och inkomster främst påverkas av livscykeln, vilket i sin tur innebär att det framför allt är befolkningens åldersstruktur som styr vilka skatter (inkomster) som behövs för att klara utgifterna.

Staten jämnar alltså främst ut inkomster och utgifter för individen över tid och inte mellan individer. När man är barn och saknar egna inkomster så tar de offentliga över en del utgifter i form av förlossning, barnavård, förskola, skola och så vidare. Så trots att föräldrarna står för en stor del av kostnaderna innebär det ändå betydande kostnader för samhället innan en tjuugoåring är mogen för arbetsmarknaden (ger inkomster) eller ytterligare utbildning (utgifter).

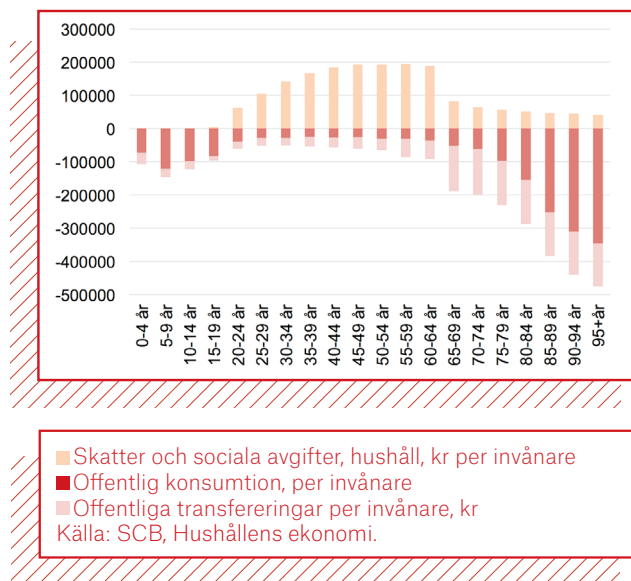
Barn är i denna mening på kort sikt en förlustaffär för stat och kommun. Men precis som invandringen är det en investering på lång sikt. När barnen växer upp och börjar arbeta så betalar de tillbaka i form av skatter och sociala avgifter. Det räcker dock inte att betala tillbaka vad de redan har kostat, de måste också betala för framtida kostnader. Pensions-systemet är i dag uppbyggt som ett avgiftsbaserat system, vilket skiljer sig från det tidigare förmånsbaserade systemet.

Detta innebär att avgifterna betydelse för finansieringen kommer att växa samtidigt som de skattefinansierade förmånsbaserade delarna i systemet kommer att minska över tid. Den gemensamt finansierade sjukvården och omsorgen innebär också att de i arbetskraften betalar en betydande del av de äldres sjukvårds- och omsorgsbehov.

Som framgår av fördelningen av offentliga utgifter (transfereringar och konsumtion) över livscykeln, är kostnaderna per individ förskjutna framför allt till de högre åldrarna. Kostnaderna för individer i unga år är betydligt lägre än vad de är för människor i högre åldrar. Lägst är de offentliga utgifterna för personer i yrkesverksam ålder.

Av figur 2-1 framgår det att hushållssektorn inte var fullt ut självfinan-

Figur 2-1. Offentliga utgifter och inkomster, hushåll, kostnad per invånare (kr), efter 5-årsklasser, referensår 2006.



sierad år 2006. Hushållens skatter uppgick till 926 MSEK och utgifterna till 1014.<sup>[2]</sup>

Även om äldre betalar skatt på sin pension räcker det inte för att täcka utgifterna som med stigande ålder blir allt större. Den nuvarande generationen, som i huvudsak betalar för de äldre nu, är på samma sätt beroende av att deras ”barn” kommer att betala skatt som täcker utgifterna när de själva blir äldre, det vill säga de får tillbaka pengarna.

Utgifterna påverkas främst av nettounderskott som barn och, i ännu högre grad, äldre genererar. Det samlade nettounderskottet från barn och äldre påverkas i sin tur av på två faktorer (1) antalet barn och äldre samt (2) nivån på det offentliga åtagandet. Lite förenklat: hur många ska ha betalt och hur mycket. Inkomsterna beror i sin tur på hur många som arbetar och hur stor del av inkomsten som beskattas (skattekvot).

Behovet av inkomster styrs i huvudsak av hur många som är arbetsföra i relation till den totala befolkningen, försörjningskvoten. Ju fler varje person i arbetsför ålder behöver försörja desto större behov av inkomster (skatter). Detsamma gäller för det offentliga åtagandet, ju större åtagande, desto större behov av inkomster (skatter). Skattekvoten (skatternas andel av BNP) styrs av (1) försörjningskvoten och (2) storleken på det offentliga åtagandet. Alltså, givet offentligt åtagande (välfärd), och budget i balans, kan en befolkning med relativt många i arbetsför ålder ha en lägre skattekvot (vid samma sysselsättningsgrad).

### *Försörjningskvot och sysselsättningsgrad*

Försörjningskvoten med svensk bakgrund (inrikes födda av två inrikes födda föräldrar) skiljer sig mellan populationen med utländsk bakgrund (utrikes födda och inrikes födda med minst en utrikes född förälder). Personer med svensk bakgrund befinner sig i högre uträkning inom landet över livscykeln än personer med utländsk bakgrund i genomsnitt. Per definition tillbringar utrikes födda färre år inom landet. Det normala är att utrikes födda växer upp någon annanstans och kommer som vuxna till ett annat land. De flesta invandrarna är i åldern 20–40 år. Eftersom de flesta får barn i den åldern, innebär en ökning av invandrade i yrkesverksam ålder en ökning av barn till utrikes födda.

Man skulle ju kunna tänka sig att om gruppen utrikes födda innehåller många unga, så kommer dessa att, i likhet med inrikes födda, så småningom bli äldre. Därmed kommer gruppen utrikes födda längre fram få en kraftigt ökad försörjningskvot, det vill säga var gruppen ung på 70-talet (låg försörjningskvot) kommer den vara gammal i dag (hög försörjningskvot). Den effekten inträffar dock inte förrän invandringen upphör så länge det kommer samma antal invandrare i samma ålder så mildras den effekten av ökad försörjningskvot.

För att illustrera hur invandringen påverkar försörjnings- och skattekvoten använder vi en enkel stiliserad modell. Låt oss anta att vi enbart har tre faser i livet: barn, arbetsför och äldre, och att vi lever en tidsperiod i varje fas. Till en början antar vi också att alla arbetsföra jobbar. I denna modell kan vi nu börja analysera inrikes och utrikes föddas försörjningskvot. Låt oss börja med inrikes föddas försörjningskvot och anta att det föds 10 svenskar varje tidsperiod och att det dör lika många. Det innebär att det i varje tidsperiod kontinu-

---

2 HH-Inkomster 2006; Hushållens inkomst- och förmögenhetsskatt (546mdkr), Fastighetsskatt (13mdkr), Löneskatt (13mdkr), sociala avgifter (82mdkr). HH-Utgifter 2006; Brukarspecifik konsumtion (541mdkr), Transfereringar hushåll (473mdkr) exkl. HIO.



erligt kommer att finnas tio personer i varje livsfas, 10 barn–10 arbetsföra–10 äldre (10–10–10). Resultatet blir att 10 arbetsföra sammantaget måste försörja 20 barn och äldre, en demografisk försörjningskvot på 200.<sup>[3]</sup>

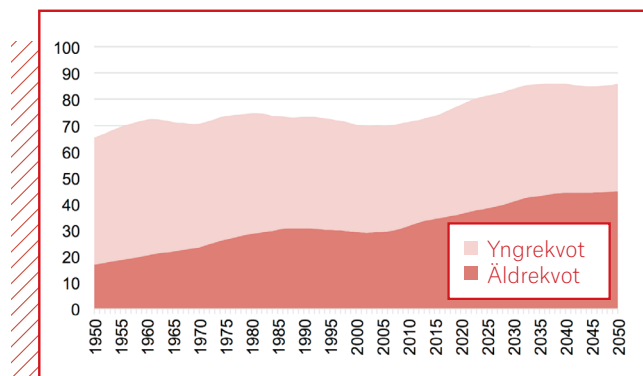
För invandrargruppen antar vi i stället att det invandrar 10 arbetsföra (alla jobbar) i början av varje tidsperiod. Första tidsperioden är försörjningsbördan noll och försörjningskvoten 0, inga barn och äldre och alla i yrkesverksam ålder arbetar. Tidsperiod två har 10 nya arbetsföra invandrat och de första 10 har blivit äldre. Resultatet i invandrargruppen blir då att 10 arbetsföra måste försörja 10 äldre (0–10–10), en försörjningskvot på 100 som förblir konstant givet samma fortsatta sekvens. Modellen visar att invandrarnas ålderssammansättning innebär en lägre skattekvot vid samma sysselsättningsgrad.

För att närmare illustrera hur demografi påverkar skattekvot har vi valt att exemplifiera med försörjningskvoter från år 2010. För det året har vi en försörjningskvot på 76/57 för befolkning med svensk respektive utländsk bakgrund. Den senare gruppen har betydligt fler barn, men få äldre, medan den första gruppen har fler äldre, men färre barn och personer i yrkesverksam ålder. Om vi på ett ungefär utgår från uppgifterna i figur 2–1 för ut- och inkomster, så ligger de offentliga utgifterna på 150/50/300 tkr per ung, yrkesverksam och äldre person och inkomsterna på 150/50 tkr per yrkesverksam och äldre person. Givet att alla yrkesverksamma arbetar skulle skattekvoten landa på 43 % för den inhemska befolkningen och 33 % för den utländska befolkningen.

Beräkningen visar att det är inte bara försörjningskvoten i sig som spelar roll, utan även dess sammansättning av yngre och äldre. På kort sikt påverkas statsfinanserna av att äldre förutsätter större utgifter än yngre. För barn är de stora offentliga utgifterna förskola och skola. För äldre är de stora utgifterna vård och omsorg, som överstiger utgifterna för barnen, men dessutom betalar de arbetsföra i huvudsak de äldres ”inkomst” (det vill säga pensionen) via arbetsgivaravgifterna (pensionsavgiften) (för de personer som befinner sig i det förmånsbaserade pensionssystemet). På längre sikt har sammansättningen mellan äldre och yngre en stor betydelse. Med en växande grupp äldre i relation till en krympande grupp yngre, riskerar den demografiska utvecklingen att hamna i en negativ spiral. Minskade barnkullar leder så småningom till färre personer i yrkesverksam ålder som ska försörja en större grupp äldre. Färre i fertil ålder ger färre barn i nästa generation, som i sin tur får en större grupp äldre och ännu färre barn. I ett värsta scenario krymper befolkningen allt snabbare och allt fler äldre att försörja.

I figur 2-2 presenteras försörjningskvotens utveckling i Sverige under eft-

Figur 2-2 Försörjningskvot Sverige 1950-2014, prognos 2015-2050



Not: Den demografiska försörjningskvoten beräknas enligt SCB som summan av antal personer 0–19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20–64 år och därefter multiplicerat med 100.  
Källa: SCB, Befolkning. Baserad på prognos aktuell februari 2015.

3 Den demografiska försörjningskvoten beräknas efter SCB:s definition som summan av antal personer 0–19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20–64 år och därefter multiplicerat med 100.

erkrigstiden. Figuren visar att försörjningskvoten ökade under 1950-talet för att gå tillbaka något under 1960-talet. Under 1970-talet ökade försörjningskvoten upp till en nivå omkring 75. Därefter går försörjningskvoten ner mer långsiktigt till en nivå på omkring 70 vid millennieskiftet. Sedan mitten av 00-talet har försörjningskvoten börjat att öka. Prognoser från SCB visar att försörjningskvoten långsiktigt kommer att öka upp mot en nivå omkring 85 på 2040-talet. En tydlig underliggande trend är att andelen äldre ökar. Med undantag för perioden 1990–2010 har äldrekvoten stigit. Från 1950 har den ökat från 18 till 30 i dag. Under samma period har andelen yngre minskat från 50 till 40. Prognosen (aktuell februari 2015) visar att den trenden kommer att förstärkas i framtiden.

Tabell 2-1 Beräkning av sysselsättningsgrad (SG) för personer med svensk och utländsk bakgrund

Grupp	Inrikes	Utrikes	Offentliga		Kostnad		Offentliga intäkter	SG-Inrikes	SG-Utrikes
			utgifter	inrikes	utrikes				
Unga	22	27	150	3 324	4 108	0			
Yrkes	57	64	50	2 841	3 185	150	73	52	
Äldre	21	9	300	6 307	2 675	50			
Summa	100	100		4 157 <sup>(medel)</sup>	3 323 <sup>(medel)</sup>				

Not: Utländsk bakgrund definieras som personer som är utrikes födda eller personer födda i Sverige som har en eller två utrikesfödda föräldrar. Personer med svensk bakgrund definieras som personer som är födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar.

Nu är det inte bara försörjningskvoten som påverkar de offentliga finanserna, utan även sysselsättningsgraden i den arbetsföra befolkningen. Allt annat lika så kommer en stigande försörjningskvot att försvaga de offentliga finanserna och vice versa. För att motverka effekten av en stigande försörjningskvot måste fler i den arbetsföra befolkningen vara sysselsatta för att upprätthålla de offentliga åtagandena givet oförändrade skatter. För att illustrera hur det här hänger ihop, har vi valt att exemplifiera med de skillnader i försörjningskvot mellan inhemsk och utländsk befolkning som gällde för år 2010. Givet samma offentliga utgifter per capita på respektive 150/50/300 för unga, yrkesarbetare och äldre, så landar vi på en total kostnad på 4 157 för inrikes födda och på 3 323 för utrikes födda. Med en inkomst på 150/50 per yrkesverksam/äldre individ kommer den balanserade sysselsättningsgraden (vid offentliga finanser i balans) att landa på 73 för inrikes födda och på 52 för utrikes födda (20–64 år). Denna enkla modell som enbart justerar utgiftssidan utifrån demografin levererar här en viktig slutsats: det går inte att anta att enbart därför att färre är sysselsatta bland utrikes födda så belastar de statsfinanserna negativt, det kan lika gärna vara tvärtom.

Givet att, som vi tidigare sett, en stor del av statens utgifter styrs av försörjningsbördan kan man i ovanstående exempel konstatera att invandringen skulle kunna vara en god affär för de offentliga finanserna. Även med en något lägre sysselsättningsgrad för utrikes födda skulle de offentliga finanserna stärkas på lång sikt. Med en alltför låg sysselsättningsgrad (<52 % i exemplet ovan), skulle kalkylen varit den motsatta, det vill säga att invandringen varit en förlustaffär för de offentliga finanserna.

En andra slutsats är att sysselsättningsgraden är helt avgörande. För att beräkna lönsamheten av invandring måste man räkna fram den inhemska och utländska befolkningens försörjningskvot tillsammans med sysselsättningsgrad. Vidare förutsätter analysen att skillnader på utgiftssidan utöver de rent



demografiska vägs in för att kunna ge en korrekt beskrivning av utfallet i de offentliga finanserna. Skillnader i sysselsättningsgrad kommer i hög grad att ge effekter på de offentliga utgifterna, i.o.m. principen om att ersätta inkomstbortfall p.g.a. arbetslöshet, sjukdom eller andra förhållanden som innebär att avsaknad av egna inkomster kompenseras via offentliga transfereringar.

För rapportens analytiska utgångspunkter har det varit centralt att utgå från demografien för att få ingångsvärden till en ekonomisk modell. Precisionen i demografimodellen måste vara, och är, på en sådan nivå att det går att avgöra exakt hur många som finns i varje åldersklass i respektive grupp. När den ekonomiska modellen vidare tar hänsyn till andra skillnader mellan grupperna såsom, sysselsättningsgrad i exemplet ovan, blir det möjligt att beräkna inkomster och utgifter för den inhemska och utländska befolkningen och dess sammanlagda effekter på t.ex. skattekvoten i ekonomin.

### *Analytiska utgångspunkter*

Tidigare forskning har visat att det kan både finnas positiva och negativa omfördelningseffekter mellan inrikes och utrikes födda. Det kan tolkas som att investeringen är lönsam vid positiva transfereringar, inrikes födda kommer bättre ut efter invandringen, och olönsam vid negativa, inrikes födda kommer sämre ut. Några tidiga statistiska tvärsnittsundersökningar baserade på svenska data har visat på positiva omfördelningseffekter av invandring (Wadensjö, 1973; Ekberg, 1983), medan senare studier har visat på negativa effekter (Gustafsson och Österberg, 2001; Ekberg, 2009).

Mer dynamiska ansatser har använts av Ekberg (1983) och Storesletten (2003). Storesletten visade, med hjälp av nuvärdesberäkningar av invandrare i olika livsförlopp, hur ålder vid invandringen och sysselsättningsgraden påverkar framtida intäkter och kostnader i offentlig sektor.<sup>4</sup> Unga invandrare var exempelvis påtagligt lönsamma och sysselsättningsgraden spelade en avgörande roll för lönsamheten, vilket är i linje med den enkla modell vi tidigare presenterat för att illustrera en del effekter av invandring. I en stor kartläggning av internationell forskning på området visade Rowthorn (2008) att effekterna av invandringen på offentlig sektor generellt är små. De flesta studierna visade att effekterna på offentliga finanser är i storleksordningen +/- 1 % av BNP årligen.

Utifrån den ovanstående litteraturen kan huvudsakligen två angreppssätt identifieras: det statiska och det dynamiska. Vårt angreppssätt kan närmast beskrivas som semi-dynamiskt. Till skillnad från det statiska angreppssättet som innebär att det görs en bokföringsmässig kontering av hur statsfinanserna påverkas ett enskilt år (tvärsnittsanalys), det vill säga av hur gruppen "invandrare" bidrar till den offentliga ekonomin i form av skatter och vad de kostar i termer av offentlig konsumtion och transfereringar, så är denna studie över tid och inkluderar en viss dynamik i demografi, produktion och offentliga ut- och inkomster.

Vi bedömer att ett långsiktigt perspektiv ger en annan inblick i invandringens ekonomiska effekter än ett tvärsnittsförfarande. Det finns också en risk att en tvärsnittsanalys som genomförs på ett år med svag arbetsmarknad och stor nettoinvandring kommer att påvisa en nettokostnad, och omvänt på år med stark konjunktur och begränsad nettoinvandring visa en nettointäkt. Det skulle exempelvis kunna gälla 1994 då nettoinvandringen var stor och efterfrågan på arbetskraft rekordlåg. Konjunkteffekterna ger dock en begrän-

4 Storesletten visade att nuvärdet av en invandrare är stort: 23 500 \$ för en ung invandrare i yrkesverksam ålder. Brytpunkten för ett positivt nuvärde beräknas till 60 % sysselsättningsgrad.

sad förståelse för de livscykeffekter som invandringen ger på de offentliga finanserna på sikt.

Utifrån det dynamiska angreppssättet görs en framåtblickande analys av de framtida intäkterna och kostnaderna kopplade till en specifik grupp av invandrare och deras barn. Framtida intäkter/kostnader värderas till "dagens" värde med hjälp av nuvärdesberäkning. Det dynamiska angreppssättet har fördelen av att kunna värdera effekter av invandring som ännu inte har skett. Men eftersom det dynamiska angreppssättet bygger på en rad antaganden, exempelvis sysselsättningsgrad, finns det en risk att det blir antagandena som i praktiken styr resultaten.

I ett försök att välja en medelväg mellan det dynamiska och det statiska angreppssättet, har vi valt att använda en dynamisk demografisk modell som bildar grunden/ingångsvärden för en ekonomisk modell för sysselsättning, produktion och offentlig ekonomi. Modellen utgår från den kontrafaktiska förutsättningen att ingen invandring (av utrikes födda) skett till Sverige efter 1950. Analysen bygger på att vi beräknar en kontrafaktisk befolkningsutveckling utan invandring som sedan blir ingångsvärden till en ekonomisk modell. Utfallen i den kontrafaktiska ekonomiska modellen jämförs sedan med den verkliga eller faktiska utvecklingen i ekonomin. Givet skillnaden i befolkningens storlek och ålderssammansättning i det kontrafaktiska scenariot, har vi i övrigt eftersträvat att utgå från de faktiska förhållanden som varit rådande. Undantag från den regeln kräver att det finns dynamiska effekter som tidigare forskning har påvisat.

Allt annat lika skulle ett lägre arbetsutbud i det kontrafaktiska scenariot kunna leda till högre löner och ökade incitament för att sänka lönekostnader genom att exempelvis substituera kapital mot arbete eller genom att flytta produktion till länder med lägre arbetskostnader. Tidigare studier av invandringens effekter på tillväxt, sysselsättning och löner visar dock att effekterna generellt är begränsade (se exempelvis: Borjas, 1994; Andersson och Wadensjö, 2008). Det finns med andra ord små skäl att tro på stora dynamiska effekter på kapitalbildning med/utan invandring. Mot bakgrund av tidigare forskning kommer vi därför inte att anta dynamiska effekter på kapitalbildning. Studier som analyserat effekter av invandring på produktivitet har landat i blandade resultat. De flesta studier har det gemensamt att det är svårt att peka på några entydigt positiva eller negativa effekter. Snarare visar resultaten på en neutral effekt av invandring på produktivitetstillväxt (se exempelvis: Huber et al, 2010. Gold and Nawyn, 2013). Mot den bakgrunden utgår vi från den arbetsproduktivitet på produktionssidan som observeras i ekonomin. Vi gör alltså ingen skillnad i produktivitetstillväxt mellan scenarierna.

Offentliga utgifter delas upp mellan konsumtion, transfereringar och investeringar. Konsumtion delas upp efter gemensam och brukarspecifik konsumtion (KI, 2014). Brukarspecifik konsumtion är offentliga tjänster som kan knytas till en specifik individ såsom utbildning, hälso- och sjukvård och direkta utgifter för migration och integration. Fördelningen bygger på demografi och bakgrund. Gemensam offentlig konsumtion inkluderar förvaltning, försvar, rättsväsende etc. En distinktion görs vidare mellan kollektiva och ej kollektiva nyttigheter. Transfereringar till hushåll fördelas i ett första steg efter demografi. Utifrån tidigare studier som har visat att invandrare är överrepresenterade när det gäller ekonomiskt bistånd (Franzen, 2004, Gustafsson och Österberg, 2004), har vi utgått från principen att om det saknas egen försörjning via arbetsmarknaden så kommer det att mötas av ökade offentliga transfereringar. Fördelningen av transfereringar utgår från under-sysselsättning (se appendix 1).

### 3. INVANDRING OCH DEMOGRAFI

#### *Arbetskraftsinvandring*

Efterkrigstiden markerar början på en optimistisk och invandringspositiv anda i Sverige. Principen om det fria folkutbytet, som övergivits under mellankrigstiden (som en följd av den reglerade invandringen i samband med första världskriget), kom efter andra världskriget återigen att förespråkas och bilda grundvalen för den utlänningslagstiftning som implementerades under 1950-talet. Förändringen var på väg redan under 1940-talet i.o.m. arbetskraftsinvandringen från nordiska länder och rekrytering av arbetskraft från Väst- och Centraleuropa. Med den nordiska passunionen och den aktiva arbetskraftsrekryteringen i utlandet som tillämpades, blev Sverige ett liberalt invandringsland. Framför allt kom arbetare från andra nordiska länder att flytta hit. Från Finland invandrade årligen ca 10 000 personer (årsvisa medeltal, där ej annat anges för perioder) och från Norge och Danmark knappt 10 000 personer under 1950-talet. Men även från andra länder flyttade människor för att söka arbete. Från Tyskland invandrade årligen 4 000 personer, följt av ytterligare 4 000 från andra västeuropeiska länder. Alla invandrare stannade inte kvar. Många utvandrade till hemlandet eller andra länder efter en tids arbete. Omkring 10 000 utrikes födda utvandrade per år. Nettoinvandringen låg på ungefär 12 000 per år för decenniet. År 1960 bodde 350 000 utrikes födda personer i Sverige. (Statistisk årsbok, 1952–1962).

På 1960-talet ökade arbetsinvandringen från de nordiska länderna. Från Finland flyttade under flera år ca 20 000 personer och under toppåren 40 000 personer. Från Norge och Danmark flyttade knappt 10 000 personer. Mot slutet av 1960-talet växte också invandringen från övriga Väst- och Sydeuropa. Från en nivå på strax över 5 000, ökade invandringen från länder som Jugoslavien, följt av Grekland och Italien till uppemot 20 000 personer. Utflyttningen under perioden ökade inte alls i samma takt. Nettoinvandringen växte till en nivå på 19 000 personer. År 1970 bodde 540 000 utrikes födda personer i Sverige, varav 60 % var födda i Norden och ytterligare 30 % i övriga Väst- och Sydeuropa (Statistisk årsbok, 1962–1972).

Under slutet av 1960-talet infördes ett system som reglerade den utomnordiska invandringen från fri till organiserad arbetskraftsrekrytering. Den regimen för arbetskraftsinvandring kom att bli rådande fram till 1990-talet om än invandringens struktur kom att förändras. Den växande arbetskraftsinvandringen från 1950- och 1960-talet minskade i början av 1970-talet. Förändringen kom förhållandevis plötsligt. Från en nettoinvandring på 30 000 år 1970 från Norden skedde en absolut minskning av sammanlagt 20 000 personer åren 1971 till 1973. Till viss del skedde även en återutvandring till Tyskland och övriga Europa, men inte alls i samma omfattning. Under de följande åren på 1970-talet skedde en återhämtning, men inte alls till de nivåer som rådde på 1950- och 1960-talet. Däremot ökade flyktinginvandringen. Sverige hade redan under slutet av 1940-talet antagit en allmänt positiv och generös syn på flyktinginvandring och på 1950-talet ratificerades Genèvekonventionen, med förpliktelsen att inte avvisa politiska flyktingar utan synnerliga skäl om de är i behov av fristad. I 1954 års utlänningslag stadfästes en generös flyktingpolitik med en vidare definition av flyktingkap. När invandringspolitiken senare lades om i slutet av 1960-talet var tanken



*På 1960-talet ökade arbetsinvandringen från de nordiska länderna.*

att prioritera kollektiv överföring även av flyktingar. Den växande flyktinginvandringen till Sverige under 1970-talet innebar dock att en allt större del av flyktingarna inte var kvotflyktingar utan enskilt hitresta flyktingar. Flyktingar var inte bara konventionsflyktingar, utan människor som flytt av andra skäl. Detta ledde fram till förändrad praxis och lagstiftning. Det har framförallt rört sig om krigsvägrare, de facto-flyktingar och personer med humanitära skäl (Lundh och Ohlsson, 1999).

### *Flykting- och anhöriginvandring*

Under 1970-talet kom många flyktingar från Latinamerika. Åren 1973 till 1979 invandrade 35 000 personer från regionen. I slutet av 1970-talet började invandringen från Mellanöstern att öka från några hundra per år till uppemot 3–4 000. Trots ökad flyktinginvandring så stagnerade nettoinvandringen totalt sett på 1970-talet. Flyktinginvandringen var inte tillräckligt stor för att väga upp minskningen i arbetskraftsinvandringen. Gruppen utrikes födda ökade därför långsammare än tidigare decennier. År 1980 uppgick antalet utrikes födda till 620 tusen, varav drygt 50 % var födda i Norden och ytterligare 30 % var födda i övriga Västeuropa och Sydeuropa. 10 % var födda i Latinamerika och Asien (Statistisk årsbok, 1972–1982).

Från ganska låga nivåer i början av 1980-talet skedde en kraftig ökning av invandringen under senare delen av 1980-talet. Utvandringen uppvisar ett omvänt förhållande. Det bidrog till att nettoinvandringen ökade från nära noll till uppemot 40 000 vid slutet av 1980-talet. Ökningen förklaras till stor del av invandringen från Mellanöstern och andra delar av Asien. Från Europa invandrade ett ganska konstant antal personer. Vid slutet av 1980-talet uppgick antalet utrikes födda till nästan 800 tusen, varav 40 % var från ett annat nordiskt land, 30 % från övriga Väst- och Sydeuropa och över 20 % var födda i Asien och Latinamerika (Statistisk årsbok, 1982–1992).

Flyktinginvandringen ökade kraftigt i början av 1990-talet. Som mest flyttade 83 000 personer per år till Sverige. Ökningen förklaras till stor del av inflyttningen från Balkan: under år 1994 kom 50 % av alla invandrare från regionen. Men under 1990-talet flyttade också många människor från Mellanöstern och andra delar av Asien. Sett över hela decenniet var faktiskt nettoinvandringen från Asien större än invandringen från Europa som helhet. År 2000 var en miljon personer i Sverige födda utomlands, varav 32 % var från Europa (exkl. Norden), 29 % från Norden, 24 % från Asien (varav hälften från Mellanöstern), 5 % från Afrika, 5 % från Sydamerika, 2 % från Nordamerika och resterande länder 3 % (Statistisk årsbok, 1992–2002).

Sedan början av 1990-talet förändras reglerna för invandring. Den gemensamma europeiska arbetsmarknaden, med rätt att fritt flytta, arbeta och bosätta sig inom EU, utsträcktes till Sverige genom EES-avtalet år 1994. Med utvidgningen av EU har de legala möjligheterna för migration inom Europa vuxit. För utomeuropeisk invandring har praxis och definitioner av skyddsbehov förändrats sedan 1990-talet. Liksom tidigare har Sverige följt Genevekonventionens bestämmelser om rätten till asyl, men för andra skyddsbehov har praxis och regler omprövats vid några tillfällen. Regeringen har i vissa fall tillämpat tidsbegränsade uppehållstillstånd och tillfälligt ändrat praxis. Definitioner av skyddsbehov för bl.a. de facto-flyktingar och krigsvägrare har försvunnit och ersatts av andra definitioner. Skyddsbehov för humanitära skäl har omfattat personer som exempelvis riskerar tortyr eller dödsstraff, eller flyr från väpnade konflikter eller förföljelse p.g.a. kön, sexuell läggning eller från annan allvarlig fara.

Under 2000-talet har det skett en rad legala förändringar. Sverige har



anpassat sin utlänningslagstiftning till EU:s gemensamma asylpolitik och från 2008 har Sverige infört nya regler för arbetskraftsinvandring i syfte att underlätta rekrytering av arbetskraft från tredje land. Invandringen till Sverige har också ökat (Boguslaw, 2012). Från en nivå på 60 000 i början av 2000-talet har det skett en ökning till över 100 000 de senaste åren. Utvandringen har också ökat över tid. Efter en viss nedgång i slutet av 1990-talet, växte utvandringen till betydligt högre nivåer några år in på 2000-talet (ca 50 000 per år). Utvandringen har dock inte ökat i takt med invandringen. Nettoinvandringen har därför vuxit stadigt från en ganska låg nivå under andra halvan av 1990-talet till en nivå på omkring 50 000 de senaste åren. De grupper som framför allt bidragit till nettoökningen är födda i Asien, till stor del Mellanöstern, följt av Europa och Afrika. I dag bor 1,6 miljoner utrikes födda personer i Sverige. Av dess var 31 % födda i Asien (varav hälften i Mellanöstern) 17 % födda i Norden, 19 % födda inom EU27 (exkl. Norden), 16 % födda i övriga Europa (exkl. EU27), 9 % födda i Afrika, 4 % födda i Sydamerika och 4 % födda i övriga regioner (Statistisk årsbok, 2002–2014).

### *Demografiska effekter av invandringen*

Invandringen till Sverige har bidragit till en påtaglig befolkningsökning under efterkrigstiden. Antalet personer med utländsk bakgrund uppgick till 2,8 miljoner år 2014. Av dessa var 1,6 miljoner personer utrikes födda och 1,2 miljoner personer var barn till utrikes födda (inräknat både barn med en och två utrikes födda föräldrar). Om man räknar bort antalet personer med utländsk bakgrund som bodde i Sverige år 1950, uppgår nettoökningen till 2,5 miljoner personer. Utan invandring skulle vi erfarit en svag befolkningsutveckling. Folkmängden skulle endast ökat med ca 0,5 miljoner invånare mellan 1950 och 1975. Under perioden därefter skulle befolkningen i praktiken minskat med ca 0,2 miljoner. Utan invandring skulle folk­mängden ha uppgått till ungefär 7 miljoner personer år 2014.

Den demografiska profilen skiljer sig mellan invandrare och infödda. Invandrare är generellt sett yngre och många är i yrkesverksam ålder. När gruppen invandrare har vuxit har detta fått effekter på demografin i stort; direkt genom att de är unga och indirekt genom att de som unga kommer att få barn. Detta innebär att utbudet på arbetsmarknaden förstärks på både kort och lång sikt.

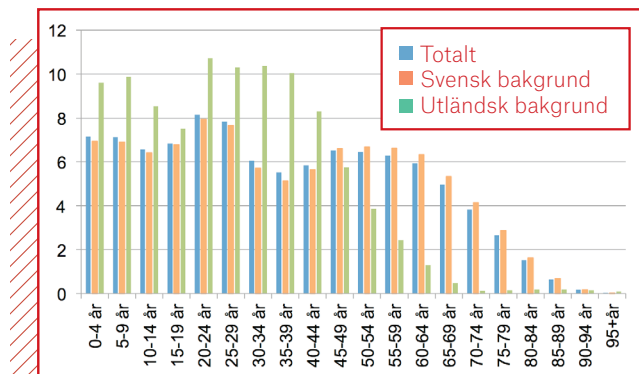
Invandrarnas demografiska profil påverkar även förhållandet mellan yrkesverksamma och icke yrkesverksamma. En större grupp yrkesverksamma leder till att försörjningsbördan minskar. Detta gäller dock försörjningsbördan i förhållande till äldre. I förhållande till yngre (under 16 år) blir effekten den omvända när många yrkesverksamma invandrare har eller får barn.

För att illustrera den demografiska effekten av invandringen har ett tvärsnitt för år 1970 tagits fram. Figuren visar att invandringen ger en överrepresentation av barn och ungdomar (under 15 år). I gruppen mellan 15 och 19 år är inte överrepresentationen lika tydlig. Det hänger samman med att det inte är något stort antal som själva invandrar i den åldern, och att det inte är så många barn födda inom landet till de som invandrat som kommit upp i den åldern. Invandrarna har en stor överrepresentation bland unga vuxna. Många som invandrar är i 20- och 30-årsåldern. Färre invandrar i 40-årsåldern eller i högre åldrar. Från en överrepresentation av invandrare



*I dag bor 1,6 miljoner utrikes födda personer i Sverige.*

Figur 3-1. Åldersfördelningen (femårsklasser som andel av respektive befolkningsgrupp): totalt, svensk och utländsk bakgrund för år 1970.



Not: Utländsk bakgrund definieras som personer som är utrikes födda eller personer födda i Sverige som har en eller två utrikesfödda föräldrar. Personer med svensk bakgrund definieras som personer som är födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar.  
Källa: Beräkningar baserade på SCB, befolkning.

upp till 40–44 år, så är det en växande underrepresentation bland äldre. Detta märks tydligt redan bland äldre yrkesaktiva, men kanske ännu mer bland de som befinner sig i pensionsålder. Invandrare i pensionsålder utgör bara några procent. I de högsta åldrarna (>90 år) ser skillnaderna ut att upphöra, men det beror på brister i materialet snarare än verkliga förhållanden.

Den växande inflyttningen under perioden efter 1970 bidrar till att de demografiska effekterna på befolkningen som helhet ökar. Skillnaderna mellan den inhemska befolkningen och den totala befolkningen växer. Effekterna är liksom ovan att andelen unga och yrkesverksamma påverkas positivt, medan andelen äldre påverkas negativt. Sammantaget leder det till att försörjningsbördan för den

växande gruppen äldre ökar.

Som framgår av tabell 3–1 uppgick försörjningskvoten till 71 för hela befolkningen år 1970. De flesta som var försörjda av den arbetsföra befolkningen var yngre. Andelen äldre var lägre. Under de följande två decennierna ökade försörjningskvoten för äldre samtidigt som den minskar för de yngre. Ökningen var dock större än minskningen, varför försörjningskvoten ökade till 73. Efter 1990 har andelen äldre ökat långsammare, och eftersom andelen yngre har minskat, så minskade försörjningskvoten till samma nivå som år 1970.

Tabell 3-1. Försörjningskvot (20–64), äldre (>64) och yngre med (<20) kvot, totalt och efter personer utländsk och svensk bakgrund åren 1970, 1990, 2010 och 2050.

	Totalt				Svensk bakgrund				Utländsk bakgrund			
	1970	1990	2010	2050	1970	1990	2010	2050	1970	1990	2010	2050
Försörjningskvot	71	73	71	86	72	77	76	93	59	54	57	76
Äldrekvot	24	31	32	45	25	31	37	53	2	6	14	35
Yngrekvot	47	43	40	41	46	46	39	40	56	48	43	41

Not: Utländsk bakgrund definieras som personer som är utrikes födda eller personer födda i Sverige som har en eller två utrikesfödda föräldrar. Personer med svensk bakgrund definieras som personer som är födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar.

Förändringen i åldersprofilen för den inhemska befolkningen har inneburit en ökad försörjningsbörda över tiden. Mellan 1970 och 1990 växte andelen äldre kontinuerligt. Samtidigt minskade andelen yngre något. Efter 1990 förstärks nedgången i andelen yngre. Den nedgången är så stark att den till och med uppväger uppgången i andelen äldre. Sammantaget leder det till att försörjningskvoten totalt sett minskar något i den inhemska befolkningen.

Populationen med utländsk bakgrund (utrikes födda eller inrikes föd-



da med minst en utrikesfödd förälder) har en annan ålderssammansättning än populationen med svensk bakgrund (personer födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar). Andelen i yrkesverksam ålder är större och relativt många är unga. Av tabell 3–1 framgår att försörjningskvoten år 1970 låg på en nivå omkring 59, varav 56 utgjordes av yngre och 2 av äldre. År 1990 hade försörjningskvoten minskat ytterligare p.g.a. nedgång i antal yngre i förhållande till antal i yrkesverksam ålder. Under de senaste två decennierna har försörjningskvoten ökat till följd av en ökning i antal äldre i förhållande till arbetsför befolkning. Andelen yngre har sjunkit till följd av ökad medelålder i den utrikes födda befolkningen.

I framtiden förväntas försörjningskvoten öka för befolkningen som helhet. År 2050 beräknas försörjningskvoten ligga på omkring 86, vara äldre, och yngrekvoten är på 45 respektive 41. För den inhemska befolkningen ligger försörjningskvoten på 93, varav äldrekvoten är 53 och yngre kvoten 40. Till följd av minskad förväntad invandring i framtiden kommer den utländska befolkningens medelålder att stiga. Försörjningskvoten beräknas stiga till 76 till följd av att andelen äldre ökar i förhållande till den arbetsföra befolkningen.

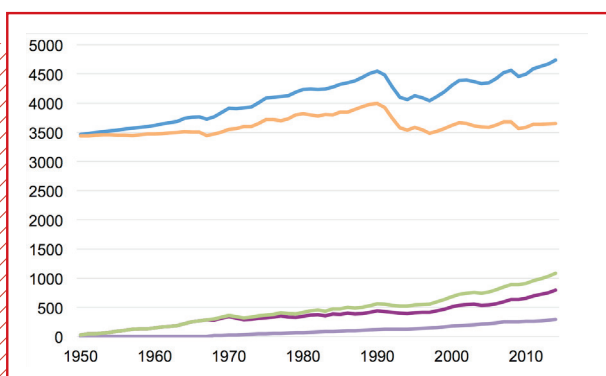
Vi kan konstatera att utan invandringen skulle ålderssammansättningen inte bara leda till en ökad försörjningsbörda, utan också till ett betydligt minskat arbetsutbud. Den förvärvsarbetande befolkningen, som beräknas öka till strax över sex miljoner 2050, skulle minska till en nivå omkring 3,6 miljoner i det kontrafaktiska scenariot. Det motsvarar det arbetsutbud Sverige hade år 1933.

## 4. INVANDRING OCH EKONOMI

### *Sysselsättningseffekter av invandring*

I början av 1950-talet låg antalet sysselsatta i ekonomin på omkring 3,5 miljoner personer. Ett decennium senare hade siffran ökat till 3,6 miljoner. Nästan hela ökningen förklaras av arbetskraftsinvandringen. Under 1960-talet ökade sysselsättningen med 0,2 miljoner. På motsvarande sätt sker ökningen via arbetskraftsinvandringen. Även om den relativa storleken är blygsam (ca 0,3 miljoner) under de första 20-åren, så står invandringen för i stort sett hela ökningen. På 1970-talet förändras situationen. Ökningen i sysselsättningen tilltar och betydelsen av inhemsk arbetskraft växer. På 1970-talet ökar sysselsättningen i storleksordningen 0,4 miljoner, varav 0,3 miljoner sker genom en ökning av inhemsk arbetskraft. Lyftet i sysselsättningen sker genom att allt fler kvinnor börjar förvärvsarbeta. Den utvecklingen fortsatte även senare

Figur 4-1. Sysselsättning i ekonomin 15–74 år: totalt, svensk bakgrund, utrikes födda och inrikes födda med utrikes födda föräldrar.



Not: Utländsk bakgrund definieras som personer som är utrikes födda eller personer födda i Sverige som har en eller två utrikes födda föräldrar. Personer med svensk bakgrund definieras som personer som är födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar.

Källa: Beräkningar baserat på SCB, Befolkning; SCB, NR, Schön och Krantz 2012.

■ Totalt  
■ Svensk bakgrund  
■ Utrikes födda  
■ Inrikes födda med utrikes födda föräldrar  
■ Utländsk bakgrund

under 1980-talet. Sysselsättningen växer i absoluta tal med 0,2 miljoner. Den sysselsättningsökningen fördelar sig lika mellan inhemska och utländska arbetstagare.

På 1990-talet minskar sysselsättningen från en toppnivå på 4,5 miljoner år 1990 till en lägsta nivå på ca 4,0 miljoner 1992–1994. Minskningen ser ut att vara mest dramatisk bland inhemsk arbetskraft som minskar med över 0,4 miljoner, medan den utländska sysselsättningen minskar med mindre än 0,1 miljoner. Anledningen till att nedgången för utrikes födda i absoluta tal är mindre är att det sker ett av de största inflödena av utländsk arbetskraft under åren 1992 till 1994. Ser man till sysselsättningsgrad minskar den mer bland utrikes födda än för den inhemska arbetskraften. Under krisåren är den historiskt låg (se figur 4–2 nedan).

Återhämtningen efter 1990-talsskrisen skedde långsamt. Sysselsättningen var närmast oförändrad i flera år. Det är först vid mitten av

1990-talet som en uppgång påbörjas. Ökningen är stark under andra halvan av 1990-talet; sysselsättningen ökar med ungefär 0,4 miljoner. I absoluta tal sker ökningen i större utsträckning bland utländsk arbetskraft.

Återhämtningen i sysselsättningen avstannade under några år i början av 2000-talet. Efter IT-krisen skedde återigen en ökning i sysselsättningen under några år. Mellan 2005 och 2008 ökade antalet sysselsatta från 4,3 till 4,5 miljoner. Efter en nedgång i samband med finanskrisen fortsatte ökningen i sysselsättningen. Mellan 2008 och 2014 ökade sysselsättningen med ytterligare 0,2 miljoner. Utländsk arbetskraft bidrog till hela ökningen. Sett över hela perioden sedan mitten av 1990-talet hade utländsk arbetskraft stått

för lejonparten av sysselsättningsökningen. Den inhemska sysselsättningen ökade med knappt 0,1 miljon och den utländska med drygt 0,5 miljoner.

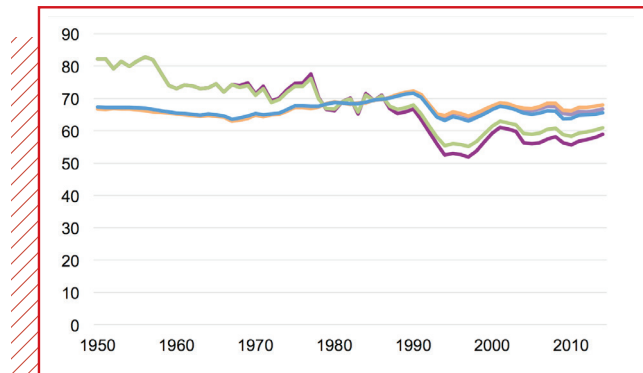
Sammantaget över hela perioden visar arbetsmarknadsstatistiken att av den totala ökningen i sysselsättningen sedan 1950 så stod invandringen för 1,1 miljon och inhemska arbetskraft för 0,2.

Tillväxten i sysselsättningen är rent bokföringsmässigt en produkt av antalet i yrkesverksam/förvärvsålder och deras sysselsättningsgrad. Antalet i förvärvsålder styrs enkelt uttryckt av demografiska faktorer och sysselsättningsgraden styrs av efterfråge- och utbudsfaktorer i ekonomin liksom institutionella faktorer. Arbetskraftens sammansättning spelar också in – hur väl de möter den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden.

Om man ser till den historiska utvecklingen av sysselsättningsgraden (för åldersintervallet 15–74 när inget annat anges) kan man konstatera att den är förhållandevis stabil. Nivån på sysselsättningsgraden låg för hela ekonomin på knappt 70 % på 1950-talet – vilket är ungefär detsamma som i dag. Däremellan har dock sysselsättningsgraden växlat. På 1960-talet sjönk sysselsättningsgraden till omkring 65 % för att sedan öka under en lång följd av år till över 70 % år 1990. Krisen på 1990-talet sänkte sysselsättningsgraden ner till 63 %. Efter återhämtningen under andra halvan av 1990-talet har andelen sysselsatta varierat mellan 64 % och 67 %.

Sysselsättningsgraden bland utrikes födda har växlat betydligt mer än för inrikes födda. Under 1950-talet låg sysselsättningsgraden på uppemot 80 % och på 1960-talet låg den på 73–74 %. Det var klart högre än nivån inrikes födda (~65 %). Skillnaderna minskade mellan grupperna mot slutet av 1970-talet. Efter en kortvarig uppgång för utrikes födda under några år kring mitten av 1970-talet, så sjönk sysselsättningsgraden markant åren 1978 och 1979. Under 1980-talet var det inga större skillnader i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda personer och personer med svensk bakgrund. Vid slutet av 1980-talet och början av 1990-talet börjar det uppstå ett gap mellan inrikes- och utrikes födda. Under 1990-talskrisen växer skillnaden ytterligare till nackdel för utrikes födda. När krisen är som djupast ligger sysselsättningsgraden bara strax över 50 % för utrikes födda. Efter krisen förbättras läget. Särskilt under åren i slutet av 1990-talet sker en markant återhämtning. I början av 2000-talet ligger sysselsättningsgraden för utrikes födda på omkring 60 %. En viss försvagning sker en bit in på 2000-talet, men under de senaste åren har läget förbättras. År 2014 låg sysselsättningsgraden på 59 % för utrikes födda. För inrikes födda var sysselsättningsgraden 66 % och för ekonomin som helhet var sysselsättningsgraden 65 %.

Figur 4-2. Sysselsättningsgrad i ekonomin 15–74 år: totalt, svensk bakgrund, utrikes födda och inrikes födda med utrikes födda föräldrar, 1950–2014.



Not: Utländsk bakgrund definieras som personer som är utrikes födda eller personer födda i Sverige som har en eller två utrikesfödda föräldrar. Personer med svensk bakgrund definieras som personer som är födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar.

Källa: Beräkningar baserat på SCB, Befolkning; SCB, NR, Schön och Krantz 2012; SCB, AKU; SCB, RAMS; SCB, FoB och Ekberg, 2009.

■ Totalt  
 ■ Svensk bakgrund  
 ■ Utrikes födda  
 ■ Inrikes födda med utrikes födda föräldrar  
 ■ Utländsk bakgrund

## Tillväxteffekter av invandring

Under efterkrigstiden har den årliga BNP-tillväxten uppgått till i snitt 2,7 % per år. Till denna ökning har arbetsproduktivitetstillväxten (human- och realkapitalbildning samt teknisk utveckling) bidragit med 2,2 % medan sysselsättningstillväxten har bidragit med 0,5 %. Av ökningen i sysselsättningen har arbetskraften med svensk bakgrund stått för 0,1 % och arbetskraften med utländsk bakgrund har stått för 0,4 %. Betydelsen av invandringen har varit stor för ekonomins utveckling. Räknas den förstärkta sysselsättningen som orsakats av invandringen samman för hela efterkrigstiden blir effekten påtaglig. Utan invandring skulle ekonomin varit 22 % mindre än vad den är i dag.

Tabell 4-1 Uppdelning av BNP-tillväxt efter produktivitet- och sysselsättningstillväxt.

Period	BNP	Arbetsproduktivitet	Sysselsättning totalt	Sysselsättning, inhemsk	Sysselsättning, utländsk
1950-70	4,0	3,4	0,6	0,2	0,4
1970-90	2,1	1,3	0,8	0,5	0,3
1990-14	2,0	1,9	0,1	-0,3	0,4
1950-14	2,7	2,2	0,5	0,1	0,4

Källa: SCB, NR, Schön och Krantz (2012)

Invandringens betydelse för tillväxten har växlat något under efterkrigstiden. Under perioden 1950 till 1970 stod sysselsättningsökningen till följd av arbetskraftsinvandringen för 0,4 % av BNP-tillväxten per år. Bidraget var dubbelt så stort som det från den inhemska sysselsättningsökningen. Under perioden 1970 till 1990 minskar det utländska bidraget till tillväxten. Däremot ökar det inhemska bidraget starkt till följd av en ökning i sysselsättningsgraden bland kvinnor. Sedan början av 1990-talet har den inhemska sysselsättningen utvecklats svagt. I genomsnitt har det skett en absolut minskning på 0,3 procent per år sedan 1990. Till följd av ökat bidrag från utländsk arbetskraft har sysselsättningen totalt sett ökat och bidragit positivt till BNP-tillväxten.

I jämförelse med arbetsproduktiviteten har sysselsättningen haft en relativt sett mindre betydelse för den ekonomiska tillväxten. Detta var speciellt tydligt under guldåren av ekonomisk tillväxt. Mellan 1950 och 1970 växte arbetsproduktiviteten med hela 3,4 % och BNP med 4 % per år. Det är ungefär dubbelt så hög tillväxttakt som under de efterföljande 45 åren. Guldåren kännetecknades av en stark kapitalbildning, positiva struktureffekter och snabb teknologisk förnyelse. De möjligheter att förnya kapitalstocken som fanns under den perioden via förnyelse, rationalisering och automatisering, har inte kunnat realiseras senare trots stora tekniska framsteg inom bl.a. IT-teknologi.

Med tanke på betydelsen av produktiviteten för tillväxten, skulle invandringen kunna orsaka positiva eller negativa effekter på ekonomin via produktionsidan. Den forskning som finns på området har funnit blandade resultat. I en studie av Storbritannien och Spanien fann Kangasniemi m.fl. (2008) att Storbritannien, som under en längre period varit ett invandringsland, påverkats svagt positivt av invandring medan Spanien har påverkats negativt. I en studie av Israel visar Paserman (2008) att andelen migranter på branschnivå är negativt associerad med produktivitet i låg-teknologiska branscher men positivt associerad med produktivitet i hög-teknologiska. I en stor studie baserad på hela EU visar Huber et al (2010) att invandring har en svagt positiv effekt på produktivitetsnivå. När det gäller produktivitetstillväxt kunde de inte konstatera några entydiga signifikanta effekter. Det gäller även när de skiljer ut olika grupper av invandrare efter ursprungsland och kunskapsnivå. I en studie av amerikanska städer visar Ottaviano och Peri (2006) att det finns en positiv koppling mellan etnisk mångfald, produktivitet

och inkomster för den inhemska befolkningen. Studierna av produktivitet och invandring visar blandade resultat. Det är svårt från den existerande forskningen att peka på några entydigt positiva eller negativa effekter av invandring på produktivitet. Det visar även senare studier på området (Gold och Nawyn, 2013)

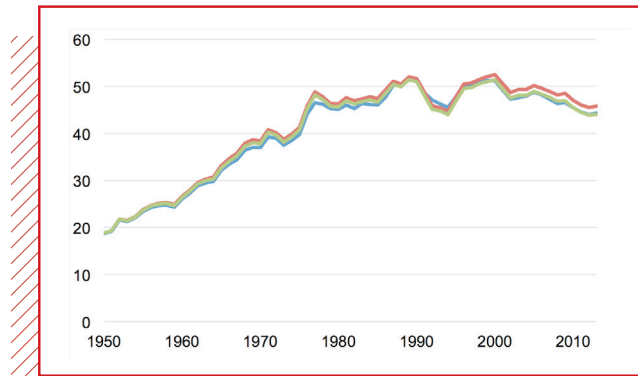
### Effekter av invandring på offentliga finanser

Välfärdens expansion under efterkrigstiden har inneburit ett ökat uttag av skatter. Utvecklingen av skatter uttrycker det behov av finansiering som de utökade offentliga åtagandena inneburit inom framför allt välfärdsområdet (se t.ex. Lindert, 2004 för en analys av den framväxande välfärdsstaten). Med utgångspunkt i hur de faktiska offentliga åtagandena har utvecklats i relation till befolkningens ålderssammansättning har vi försökt att beräkna vad som skulle ha blivit skatteutfallet om det inte skett någon invandring av utrikes födda till Sverige efter 1950 (se analytiska utgångspunkter och appendix 1 för beräkningsrutiner).

I figur 4–3 redovisas utvecklingen av skattekvoten i Sverige med invandring (faktisk utveckling) och utan invandring (kontrafaktisk beräkning) sedan 1950. Beräkningen visar att de offentliga åtagandena kan finansieras med något lägre skatter med invandring. Utan invandring och med bibehållna kollektiva nyttigheter (försvar, grundforskning, infrastruktur) skulle skattekvoten behöva öka med omkring 1 % i genomsnitt. Utan invandring och med en neddragning av kollektiva nyttigheter motsvarande ekonomins storlek skulle skattekvoten närmare följa sin verkliga utveckling.

Tidsserierna visar att skattekvoten utan invandring gradvis skulle behöva höjas fram till början av 1990-talet. Under 1990-talskrisen förändras situationen. Skattekvoten utan invandring skulle kunna sänkas till en nivå lägre än den verkliga skattekvoten. Från slutet av 1990-talet förutsätter de offentliga åtagandena med bibehållna kollektiva varor ökade skatter utan invandring. Om offentliga utgifter i form av konsumtion och investeringar i försvar, grundforskning och infrastruktur dragits ned med motsvarande 20 % skulle dock skatterna inte behöva höjas. Den neddragningen av kollektiva nyttigheter skulle klara av att finansiera motsvarande observerad skattenivå även utan invandring. Givet den neddragningen av kollektiva nyttigheter skulle andelen skatter och sociala avgifter av den totala ekonomin (BNP) ha utvecklats i ungefär samma takt inom de två scenarierna. Förutsatt att kollektiva nyttigheter minskar i relation till ekonomins storlek utan invandring, så visar våra beräkningar att det finns

Figur 4-3. Skattekvot (skatter och sociala avgifter som andel av BNP) med invandring och utan invandring i Sverige 1950–2013.



- Skattekvot med invandring (faktisk)
- Skattekvot utan invandring med bibehållna kollektiva varor (Kontrafaktisk I)
- Skattekvot utan invandring utan bibehållna kollektiva varor (Kontrafaktisk II)

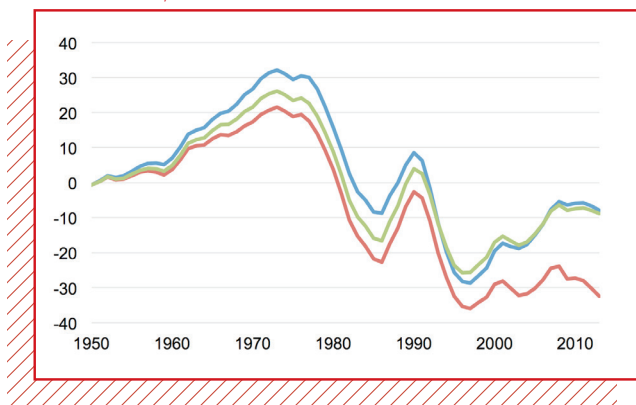
Not: I det första scenariot (kontrafaktiskt I) utgår vi från de faktiska nivåerna på kollektiva och semikollektiva varor såsom grundforskning, försvar och infrastruktur. I det andra scenariot (kontrafaktiskt II) bibehålls inte de faktiska nivåerna på kollektiva varor, utan istället justeras de ned till den relativa storleken av BNP.  
Källa: Beräkningar baserade på SCB, Nationalräkenskaperna, Befolkning.



en balanspunkt i sysselsättningsgraden (15–74 år) givet den demografiska och utgiftspecifika profilen på omkring 59–61 % för den utrikes födda befolkningen gentemot 66–68 % för den inhemska befolkningen under 00-talet. Med bibehållna kollektiva nyttigheter utan invandring skulle balanspunkten för den utrikes födda befolkningen kunna sänkas med några procent alternativt höjas för den inhemska befolkningen

Även om de årliga skillnaderna är små, kan de på sikt leda till växande ackumulerande effekter. För att visa hur de ackumulerade effekterna ser ut, har vi valt att låta skatter och sociala avgifter vara de samma de två scenarierna.

Figur 4-4. Ackumulerat offentligt finansiellt sparande, andel av BNP, 1950-2013.



■ Nettoförmögenhet med invandring, andel B (faktisk)  
 ■ Nettoförmögenhet utan invandring med bibehållna kollektiva varor (Kontrafaktisk I)  
 ■ Nettoförmögenhet utan invandring utan bibehållna kollektiva varor (Kontrafaktisk II)

Not: I det första scenariot (kontrafaktiskt I) utgår vi från de faktiska nivåerna på kollektiva och semikollektiva varor såsom grundforskning, försvar och infrastruktur. I det andra scenariot (kontrafaktiskt II) bibehålls inte de faktiska nivåerna på kollektiva varor, utan istället justeras de ned den relativa storleken av BNP.  
 Källa: Beräkningar baserade på SCB, Nationalräkenskaperna, Befolkning.

Anpassningen i det kontrafaktiska scenariot sker då istället via finansiellt sparande. I figur 4-4 presenteras resultatet.

I början av efterkrigstiden utvecklades det finansiella sparandet starkt. Från 1950 till 1970 ökade det ackumulerade offentliga finansiella sparandet med motsvarande 30 % av BNP. Efter en balanserad utveckling några år i början av 1970-talet, vände utvecklingen nedåt. Flera år av underskott ledde till att det ackumulerade sparandet sjönk ned till negativa nivåer under 1980-talet. Efter en kortvarig återhämtning i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, vände utvecklingen nedåt. 1990-talskrisen ledde trots stora åtstramningar till ett försvagat finansiellt läge för de offentliga finanserna. Sedan återhämtningen i ekonomin inleddes har det offentliga sparandet varit positivt. Under de senaste åren har en utplaning skett. Nivån är något lägre än det som rådde vid början av 1950-talet.

Utan invandring skulle det offentliga finansiella sparandet ha utvecklats svagare. Redan under 1960-talet

börjar skillnaden bli tydlig. Under de följande två decennierna tilltar diskrepansen kontinuerligt. Vid mitten av 1970-talet kulminerar överskotten i det finansiella sparandet på i storleksordningen 30 % av BNP i det verkliga, faktiska scenariot, mot omkring 25 respektive 20 % av BNP i det kontrafaktiska scenariot utan respektive med bibehållna kollektiva nyttigheter. Från slutet av 1970-talet minskar de finansiella överskotten. Kriserna på 1970-talet leder till ökade utgifter och minskade inkomster. Detta framgår i båda scenarierna. I samband med 1990-talskrisen sker det ett tydligt trendbrott. Utvecklingen i det faktiska scenariot är svagare, vilket leder till att skillnaderna minskar betydligt. Här försvinner i praktiken de historiskt ackumulerade skillnaderna i sparandet. Detta förutsätter dock att det samtidigt skett en neddragning av kollektiva nyttigheter i scenariot utan invandring. Med bibehållna kollektiva nyttigheter skulle nettoförmögenheten ha varit fortsatt negativ utan invandring. För att uppnå en balans i sparandet utan invandring, skulle det således ha krävts en minskning av försvar, grundforskning och infrastruktur motsva-



rande 20 % av utgifterna för offentlig konsumtion och investeringar. Om den neddragningen i de offentliga konsumtions- och investeringsutgifterna skett, eller om skatterna höjts, skulle återhämtningen i det offentliga sparandet varit lika stark med som utan invandring.

## 5. EN INVESTERING SOM BEHÖVER OPTIMERAS – INTE KOSTNADSMINIMERAS

Invandringsdebatten har i huvudsak rört det som påverkar kostnaderna: invandringsvolymen, kostnader för invandringsrelaterade insatser och fördelningen av kostnaderna mellan länder för asylåtagandet. Utgångspunkten för mycket av denna debatt blir också relativt given i tider när de offentliga resurserna bedöms som mycket knappa; det talas om ”volymen”, och om att kostnaderna för insatserna är för höga, liksom om att andra länder inte tar en rimlig del av den totala kostnaden. Invandringen har utifrån det synsättet i mångt och mycket kommit att bli en kostnadsminimeringsfunktion. Det är en felsyn.

Invandring är, oavsett invandringsmotiv, en investering för framtiden. Den centrala frågan är kostnader i förhållande till framtida intäkter. Invandring är en optimerings- och inte en kostnadsminimeringsfunktion.

Präglas synsättet av kostnadsminimering är det en uppenbar risk att investeringsnivån, givet invandringsvolym, blir för låg (suboptimal). En för låg investeringsnivå innebär att en kostnadsminskning, exempelvis minskat socialt, utbildnings- och arbetsmarknadsstöd för nyanlända, reducerar avkastningen mer än den ursprungliga kostnadsminskningen. Minskade kostnader på kort sikt kan alltså leda till minskade intäkter på lång sikt.

### *Invandringen har varit en god affär*

För Sverige har invandringen varit en god affär. Om Sverige inte haft någon invandring sedan 1950 skulle vi ha haft en betydligt mindre befolkning år 2013, cirka 7 miljoner invånare i stället för 9,7 miljoner. Givet att de individrelaterade offentliga kostnaderna anpassas till den mindre inrikes födda befolkningen, såsom skola, vård, omsorg och transfereringar, men kollektiva varor som försvar, infrastruktur och grundforskning bibehålls på dagens nivå, skulle den offentliga nettoförmögenheten vara 900 miljarder mindre utan invandring. Skatten skulle i dag behöva höjas med cirka 65 miljarder om försvar, infrastruktur och grundforskning skulle bibehållas på dagens nivå.

I scenariot där de kollektiva varorna minskas med 20 procent, som en anpassning till mindre arbetskraft och BNP, kvarstår en vinst från invandringen, men relativt liten. Nettoförmögenheten blir endast cirka 40 miljarder mindre utan invandring och med endast en marginellt högre skattekvot utan invandring.

Lite förenklat kan man säga att invandringen framför allt har betalt satsningar på försvar, infrastruktur och grundforskning för 900 miljarder sedan 1950. Detta är satsningar som kommit personer med svensk bakgrund till del utan att de personerna burit den fulla kostnaden. Sveriges ekonomiska situation har stärkts tack vare invandringen under efterkrigstiden. Sett till kostnader och intäkter har investeringen gett positiv avkastning. Invandringen har alltså varit en god affär för Sverige.

Det som påverkar investeringens avkastningen är två faktorer:

1. Utrikes föddas ålderssammansättning
2. Utrikes föddas sysselsättningsgrad

### *Invandrare har lägre självfinansierad sysselsättningsgrad*

Som visats i studien är det en förhastad slutsats att utrikes föddas lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet per automatik leder till en kostnad för inrikes födda. Åldersstrukturen spelar en mycket stor roll för intäkter och utgifter för staten. Det innebär att givet välfärdsåtagandet kan en befolkning med en mer gynnsam åldersstruktur ha en "break-even"-sysselsättningsgrad, givet skattekvot, som är lägre.

Utrikes födda med barn har en betydligt mer gynnsam ålderssammansättning än inrikes födda. De är generellt sett yngre och fler är i yrkesverksam ålder. Sammantaget över hela perioden sedan 1950 stod inhemsk arbetskraft för 0,2 miljoner av den totala ökningen i sysselsättningen och invandringen stod för 1,1 miljon. Den inhemska befolkningen har alltså endast stått för 15 procent av sysselsättningsökningen sedan 1950.

Ser vi till vilken sysselsättningsgrad som balanserar statens utgifter och inkomster, givet skattekvot och välfärdsåtagande, så är den rent demografiskt för inrikes födda 73 procent och för utrikes födda 53 procent. Detta speglar att utrikes födda är kraftigt överrepresenterade i åldersgrupperna 20–40 år och motsvarande underrepresenterade i +55 år.

Ovanstående beräkning tar dock inte hänsyn till skillnader i behoven av offentlig konsumtion och transfereringar, exempelvis försörjningsstöd. Beaktas också utrikes föddas större behov av konsumtion och transfereringar ligger balanspunkten för inrikes födda i spannet mellan 66-68 procent och för utrikes födda i spannet mellan 59-61 procent.

Det finns inget som tyder på att invandringsbeteendet skulle förändras avseende ålder, det vill säga att det i huvudsak är unga som invandrar, vilket innebär att invandrare har en strukturell fördel jämfört med inhemska befolkning. Åldersstrukturen på invandringen är för Sverige som enskilt land svår att påverka med politik, men å andra sidan har den alltså en struktur som gynnar mottagarlandet. Upphör invandringen kommer dock försörjningsbördan att stiga på grund av en allt högre äldrekvot.

### *Sysselsättningsgraden styr investeringens avkastning*

Givet åldersstruktur är det alltså sysselsättningsgraden som styr avkastningen av invandringsinvesteringen. Sysselsättningsgraden påverkas till skillnad från åldersstrukturen däremot av en rad olika inhemska förhållanden. Det är alltså här investeringsperspektivet blir relevant.

Vi kommer att återkomma till denna fråga i en kommande studie, men redan i denna studie är det möjligt att dra en del tentativa policyimplikationer.

Det som framgår uppenbart när man ser till utvecklingen är att i huvudsak påverkas icke-inhemska befolkning av samma faktorer som inhemska. Den enda period när invandringsinvesteringen gav negativ avkastning var under 90-talskrisen. Under den perioden försvann en halv miljon jobb, samtidigt som arbetsutbudet av icke-inhemska befolkningen ökade kraftigt i spåren av ökad invandring i samband med konflikten i forna Jugoslavien. Ett kraftigt ökat arbetsutbud i kombination med kraftigt fallande sysselsättning innebär naturligtvis också att sysselsättningsgraden faller kraftigt, oavsett vilken etnicitet gruppen har.

### *Låg arbetslöshet för inrikes födda nyckel till framgång för invandrare*

Ett gott generellt arbetsmarknadsläge är alltså den absolut viktigaste och helt avgörande faktorn för att garantera en hög avkastning på invandringsinves-

teringen, det vill säga att majoriteten (inrikes födda) har låg arbetslöshet. Här finns dessutom ingen konflikt vare sig på kort eller på lång sikt mellan inhemsk och icke-inhemsk befolkning, utan det är en tydlig vinn-vinn-situation.

Att upprätthålla en hög och stabil sysselsättning, det vill säga stabiliseringspolitik, är i huvudsak det som styr invandringsinvesteringen. Kriser på de finansiella marknaderna i Sverige – 1991 års bank- och fastighetskris, IT-börsbubblan år 2001 och den globala finanskrisen år 2008 har samtliga påverkat avkastningen negativt. Det är kanske en något oväntad slutsats, men att säkra en långsiktigt stabil finansiell sektor framstår som en av de mest avgörande faktorerna för utfallet för invandringsinvesteringen och därmed integrationspolitiken.

Det är alltså den generella ekonomiska politiken som berör både människor med svensk och utländsk bakgrund som i huvudsak också är invandrings/integrationspolitikens hörnsten. De specifika insatserna, som oftast diskuteras, har i detta sammanhang en underordnad betydelse i förhållande till det generella arbetsmarknadsläget. Det betyder dock inte att specifika insatser/investeringar inte kan motiveras.

### *Starka motiv för att göra riktade insatser*

Eskil Wadensjö konstaterade i rapporten "En arbetsmarknad med plats för alla" (2000) att det finns "tendenser i de industrialiserade länderna till ökade olikheter på arbetsmarknaden såväl mellan individer som mellan grupper av individer. Dessa olikheter kan ta sig flera former, t.ex. ökade arbetslöshetsskillnader, ökade löneskillnader, ökade skillnader vad gäller anställningsförhållanden och även kombinationer av dessa. ... På gruppnivå kan det innebära att människor i vissa kategorier, t.ex. vissa grupper av invandrare, i betydande utsträckning hamnar utanför den reguljära arbetsmarknaden."

Utrikes födda sedda som grupp, även om det skiljer sig mycket mellan olika delgrupper av populationen, är missgynnade på den svenska arbetsmarknaden i samtliga dimensioner som Wadensjö lyfter. Det motiverar specifika insatser/investeringar från samhällets sida.

Faktorer som påverkar sysselsättningsgraden som "tid i landet" eller etnicitet är statistiska och inte kausala samband. När det gäller kausala samband kopplade till arbetsmarknaden är det att föredra definierade utbuds- och efterfrågeförklaringar till den missgynnades situation. Det kan också ge insikter om hur "tid i landet"- eller etnicitetsfaktor kan förbättras.

Utbudsfaktorer berör egenskaper hos de invandrade själva, t.ex. bristande kunskaper i svenska språket, låg utbildningsnivå, otillräckliga yrkeskunskaper och låg sökaktivitet.

Efterfrågefaktorer berör i stället egenskaper i arbetsmarknadens funktionsätt, exempelvis förekomsten av diskriminerande attityder mot invandrade på arbetsmarknaden.

Diskrimineringen kan tolkas i termer av både statistisk diskriminering och preferensdiskriminering. Den distinktionen kan vara meningsfull, eftersom delvis olika typer av åtgärder krävs för att motverka de två formerna av diskriminering.

*Statistisk diskriminering* innebär att arbetsgivaren väljer bort invandrade arbetssökande på grund av att det skulle kosta för mycket att ta reda på de invandrades verkliga kompetens. Genom att utgå ifrån stereotyper kan arbetsgivaren reducera dessa sök- och informationskostnader. Dessa stereotyper kan bl.a. grunda sig på kön, ålder, kultur, språk, utbildningsinstitution eller etnisk bakgrund. Även inrikes födda omfattas således av statistisk diskriminering.

I de fall då det finns ett överutbud av sökande, svagt arbetsmarknadsläge, kan arbetsgivaren välja att kostnadsminimera genom att sortera bort vissa

grupper av sökande. Arbetsgivaren uppnår sitt mål till en lägre kostnad, men effekten blir att utrikes födda missgynnas oproportionerligt av ett svagt arbetsmarknadsläge.

*Preferensdiskriminering* innebär att arbetsgivaren väljer att anställa enbart inrikes födda därför att han/hon helt enkelt föredrar inrikes födda framför invandrade, oavsett de invandrades kompetens. Gränsen mellan statistisk respektive preferensdiskriminering är dock inte tydlig och det är tänkbart att de båda typerna av diskriminering kan överlappa varandra.

### *Bostad i stark arbetsmarknadsregion viktig framgångsfaktor*

Sociala faktorer som inte är direkt kopplade till arbetsmarknaden kan också ha en effekt på avkastningen på invandringsinvesteringen, såsom bostad och ekonomiskt stöd som ger förutsättningar för en socialt fungerande livssituation.

Med tanke på det allmänna arbetsmarknadslägets betydelse är en faktor också var utrikes födda kan bosätta sig, eller möjligtvis får bosätta sig. I länsstyrelsen Stockholms rapport "Läget i länet 2014" konstateras att utrikes födda män i Stockholm har högre sysselsättningsgrad i genomsnitt än inrikes födda män i övriga landet, vilket i länsstyrelsens rapport förklaras av det allmänt goda arbetsmarknadsläget, en förklaring som är i linje med denna studie. Fokus på män speglar tyvärr också kvinnors lägre sysselsättningsgrad, vilket gör även jämställhetsfrågor centrala.

Förutom utbuds- och efterfrågefaktorer framstår alltså socialt fungerande boende i en stark arbetsmarknadsregion som en viktig faktor för att säkra en positiv avkastning på invandringsinvesteringen.

Det leder också till slutsatsen att bristen på bostäder och den socialt segregerade bostadsmarknaden i storstäderna, det vill säga de starka arbetsmarknadsregionerna, är ett hinder för att säkra en positiv avkastning. Investeringar i byggande och att bryta den sociala segregationen skulle sannolikt, förutom den nytta det skulle ge inrikes födda, ge vinster i form av ökad avkastning på invandringsinvesteringen.

### *Den lilla och den stora integrationspolitiken*

Inom näringspolitiken brukar man skilja på den lilla respektive den stora näringspolitiken. Den lilla näringspolitiken omfattar främst de specifika medel som regeringen anslår genom näringslivsanslag eller regionalt utvecklingsanslag för att stödja näringslivets utveckling, vilka berör en relativt begränsad andel av statsbudgetens resurser. Det rör exempelvis verksamheter som Tillväxtverket, Tillväxtanalys (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser), Almi eller Vinnova bedriver.

Den stora näringspolitiken berör en betydligt större andel av resurserna och omfattar den ekonomiska politikens inriktning, skattepolitiken, arbetsrättslagstiftningen, försvarspolitik, transfereringar, utbildning och forskningen, mmm. Det är naturligtvis den stora näringspolitiken som är avgörande för svenskt näringsklimat, den lilla är mer specifika insatser för att hantera/främja enskildheter inom ramen för helheten.

På motsvarande sätt kan man tala om den lilla och den stora integrationspolitiken. Den stora integrationspolitiken berör i huvudsak samma områden som den stora näringspolitiken, med särskilt fokus på utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden och därtill kopplade sociala faktorer som tillgång till bostad och en socialt acceptabel situation.



En välfungerande ekonomi med hög sysselsättningsgrad, låg arbetslöshet, god bostadsförsörjning i starka arbetsmarknadsregioner och välfungerande utbildningssystem med kvalitet och likvärdighet är helt avgörande för både infödda svenskar och utrikes födda med barn. Här råder inte en resurskonflikt på lång eller kort sikt, utan intressegemenskapen är fullständig. Den stora integrationspolitiken kan sägas utgöra det i huvudsak definierande ramverket för invandringsinvesteringens lönsamhet.

De utgifter/investeringar som är direkt kopplade till invandrings- och integrationspolitiken kan sägas utgöra den lilla integrationspolitiken. Det rör exempelvis utbuds- och efterfrågerelaterade insatser för att främja invandrades möjligheter på arbetsmarknaden, men även insatser för invandrades sociala situation.

Här finns en resurskonflikt på kort och lång sikt som med alla investeringar. Investeringar undantränger möjlig konsumtion i dag, men ökar förhoppningsvis möjlig konsumtion i framtiden. Det som framgår i denna studie är att för Sverige har denna investering varit lönsam sett över en längre tidsperiod, särskilt när det gäller tillgången till kollektiva varor, såsom försvar, infrastruktur och grundforskning, som är 900 miljarder större än de hade varit utan invandring. Invandringen har varje enskilt år sedan 50-talet gett ett positivt bidrag till statskassan, förutom under 90-talskrisen. Det visar vilken betydelse "ramverket" har för invandringsinvesteringen.

Trots att invandringen varit en god affär för Sverige, finns det goda möjligheter att ytterligare öka vinsten genom att höja invandrades sysselsättningsgrad. Det kräver dock både att "ramverket", den stora integrationspolitiken, förbättras och att de riktade investeringarna, den lilla integrationspolitiken, ökar och bättre reducerar utbuds- och efterfrågehinder på arbetsmarknaden (se figur 5-1). För det krävs det att invandrings- och integrationspolitiken ses som en optimerings- och inte en kostnadsminimeringsfunktion.

Figur 5-1 Ramverk för integrationspolitik

Sociala faktorer – arbetsmarknadsläget			
	Kompetensnivå hos invandrade	Huvudsakliga hinder för inträde på arbetsmarknaden	Möjliga åtgärder för att underlätta inträde på arbetsmarknaden
Sociala faktorer – arbetsmarknadsläget	Utbudsrelaterade förklaringar till arbetslöshet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Otillräcklig formell kompetens</li> <li>Tillräcklig formell kompetens men inte marknadsmässig kompetens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bristande formell utbildning</li> <li>Bristande arbetslivserfarenhet. Bristande språkkunskaper</li> <li>Kompetensutveckling</li> <li>Utbildning</li> <li>Validering av utbildning</li> <li>Språkutbildning</li> <li>Validering av yrkeserfarenhet</li> <li>Anställningsstöd</li> <li>Arbetspraktik</li> <li>Arbetsplatsintroduktion</li> </ul>
	Efterfrågerelaterade förklaringar till arbetslöshet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marknadsmässig kompetens</li> <li>Högre kompetens än den marknadsmässiga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statistisk diskriminering/bristande integration</li> <li>Svaga nätverk</li> <li>Möjligheter till positiv särbehandling vid rekrytering</li> <li>Mål för att öka mångfalden på arbetsplatserna och ev. ytterligare skärpt diskrimineringslagstiftning</li> <li>Som ovan samt åtgärder för att förändra diskriminerande attityder och beteenden hos arbetsgivare</li> </ul>

## REFERENSER

- Andersson, P. och Wadensjö, E. (2008), "Arbetskraftens rörlighet i Norden – drivkrafter och effekter", *TemaNord* 2008. 524.
- Borjas, G. J. (1994), "The economics of immigration", *Journal of Economic Literature* nr. 4.
- Boguslaw, J. (2012) *Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512–2012*, Studentlitteratur.
- Ekberg, J. (1983), *Inkomsteffekter av invandring*. Doktorsavhandling i ekonomi, Lunds universitet. Lund Economic Studies nr 27.
- Ekberg, J. (2009) *Invandringen och de offentliga finanserna*, ESO 2009:3.
- Franzen, E. (2004), "Invandrare och socialbidragstagare – ett liv i ofärd." I Ekberg, J. (red) *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning. Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*, SOU 2004.21
- Gold, S. J. och Nawyn S. J. (red). *International Handbook of Migration Studies*, Routledge, 2013.
- Gustafsson, B. och Österberg, T. (2001), "Immigrants and the public sector – accounting exercises for Sweden", *Journal of Population Economics* nr 4.
- Gustafsson, B. och Österberg, T. (2004), "Ursprung och förtidspension." I Ekberg, J. (red) *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning. Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*, SOU 2004: 21, Fritzes, Stockholm
- Huber P., Landesmann M., Robinson C. och Stehrer R. "Migrants' skills and productivity: A European perspective", *National Institute Economic Review* No. 213 JULY 2010.
- Jarmo, L. (1996) *Finnarnas historia I Sverige 3*, Tiden efter 1945, Helsingfors, Finska historiska samfundet, Nordiska museet.
- Kangasniemi, M., Mas, M., Robinson, C. och Serrano, L. (2008), "The economic impact of migration – productivity analysis for Spain and the UK", *EU KLEMS Working Paper Series*, Working Paper 30.
- Konjunkturinstitutet (2014) "År ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande? – Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna", Specialstudie nr 39.
- Lindert, P., *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century* (Cambridge, 2004).
- Lundh, C. och Ohlsson (1999) "Från arbetskraftsimpport till flyktinginvandring R." Studieförbundet Näringsliv och samhälle.
- Maddison A. (1991) *Dynamic forces in capitalist development: a long-run comparative view*, Oxford : Oxford Univ. Press.
- Ottaviano, G. och Peri, G. (2006), "The economic value of cultural diversity: evidence from US cities", *Journal of Economic Geography* 6, s. 9-44.
- Paserman, M.D. (2008), "Do high-skill immigrants raise productivity? Evidence from Israeli manufacturing firms, 1990–1999", IZA Discussion Paper 3572.
- Rowthorn, R. (2008), "The fiscal impact of immigration on the advanced economies", *Oxford Review of Economic Policy* nr. 3.
- SCB (1999), "Täckningsproblem i Registret över totalbefolkningen. Skattning av övertäckningen med indirekt metod", Rapport 1999:1, Stockholm.
- SCB (2011) "Återutvandring efter tid i Sverige", Stockholm.
- Schön L. och Krantz O. (2012) "Swedish historical national accounts 1560-2010", *Lund papers in Economic History*.
- Storesletten, K. (2003), "Fiscal implications of immigration– a net present value calculation", *Scandinavian Journal of Economics*, nr 3.
- Säll, H. (1968), "Våra utlänningar är mer sjuka än vi själva visar statistik i

RFV”, *Tidskrift för allmän försäkring* nr 12.

Wadensjö, E. (1973), *Immigration och samhällsekonomi*. Doktorsavhandling i ekonomi, Lunds universitet. *Lund Economic Studies* nr. 8, Lund.

# APPENDIX 1. DATA, METOD OCH ANTAGANDEN

Undersökningen bygger på officiell statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) inhämtade från ämnesområdena nationalräkenskaper, arbetsmarknad och befolkning. För att använda materialet har flera typer av beräkningar och länkningar gjorts för att hålla samman nationalräkenskaper och arbetsmarknadsstatistik. För det kontrafaktiska scenariot har demografiska beräkningar kommit att appliceras på befolkningsstatistiken. Nedan följer en genomgång av statistiken och de metodologiska övervägandena.

## *Nationalräkenskaper, arbetsmarknads- och befolkningsstatistik*

Statistiska centralbyrån har beräkningar av nationalräkenskaper (NR) som sträcker sig tillbaka till 1950. Sammanställningar av produktion, sysselsättning, inkomster och konsumtion finns periodvis med överlappande år (1950–1974; 1970–1980; 1980–1994; 1993–2013). Mellan perioderna finns vissa skillnader p.g.a. olika definitioner, källor och anpassningar. För att överbygga dessa skillnader används länkningar (se nedan). Från NR hämtas uppgifter om sysselsättning, produktion och offentlig ekonomi. För perioden 1950–1963 används Statistisk årsbok för detaljerade offentliga utgifter. I NR saknas uppgifter om sysselsatta före år 1963. För den perioden används de historiska nationalräkenskaperna (HNR) (Krantz och Schön, 2012) (se länkningar nedan). För att kunna dela upp sysselsättningen mellan utrikes födda och inrikes födda har vi hämtat uppgifter från arbetskraftsundersökningarna (AKU) och den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS, FoB).

På grund av olika definitioner och urval skiljer sig källorna på ett ganska påtagligt sätt för utrikes födda. AKU anger en sysselsättningsgrad som är högre än RAMS. I AKU sätts de som påträffas i nämnaren, medan RAMS sätter de folkbokförda i nämnaren. En uppskattning av SCB visar att mellan 25 000 och 50 000 utrikes födda fanns med bland folkbokförda trots att de åter utvandrat (SCB, 1999). I vår undersökning används därför AKU när så är möjligt, medan RAMS, FoB och tidigare forskning används för tidigare perioder (se länkningar nedan). För barn till utrikes födda saknas sysselsättningsgrad i den offentligt publicerade statistiken. Ekberg (2009) visar med hjälp av ett specialuttag från RAMS att sysselsättningsgraden var påtagligt lägre bland barn till utomeuropeiska föräldrar i början av yrkeslivet. Sysselsättningsgraden motsvarade utrikes födda, vilket används som utgångspunkt för länkningar bakåt (se länkningar nedan).

Den historiska befolkningsstatistiken har bearbetats av SCB för att kunna redovisas för 1-årsklasser sedan 1860 (folkmängd). Uppgifter om antal döda finns uppdelade per 1-årsklasser för undersökningsperioden. Uppgifter om födda (efter kön och moderns ålder) (1-årsklasser) finns publicerade sedan 1968 (och bredare årsklasser dessförinnan). Statistik över invandring ger uppgifter om de in- och utvandrades ålder efter 1-årsklasser för hela undersökningsperioden. För att rekonstruera effekterna av invandring sedan 1950 har dessa uppgifter om nativitet, mortalitet och in-utvandring används (se nedan). Ett alternativ till att göra den typen av rekonstruktion är att utgå från den officiellt publicerade statistiken över utrikes födda och barn till utrikes födda. Ett problem är dock att det saknas officiellt publicerade uppgifter om utrikes födda och barn till utrikes födda (och deras barn i sin tur) uppdelade efter årsklasser för alla år under perioden 1950–2014. Ett annat

problem är att antalet utrikes födda och deras barn som publiceras i den officiella statistiken är ett resultat av migrationen både före och efter 1950.

### *Fördelning av konsumtion och transfereringar*

Uppgifterna om den offentliga konsumtion har delats upp i två huvudgrupper utifrån Konjunkturinstitutets definition av gemensam och brukarspecifik konsumtion (KI, 2014). Brukarspecifik konsumtion är offentliga tjänster som kan knytas till en specifik individ, såsom utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt skydd. Gemensam konsumtion inkluderar statsförvaltning, försvar, polis och rättsväsende. Till skillnad från KI har offentliga tjänster knutna till migration och integration flyttats från gemensam konsumtion till en ny kategori under brukarspecifik konsumtion.<sup>5</sup> Gemensam konsumtion har delats upp mellan kollektiva nyttigheter och ej kollektiva nyttigheter. Till den föregående räknas försvar, grundforskning, naturvård och infrastruktur. Valet att inkludera infrastruktur som kan sägas vara en semi-kollektiv vara motiveras av att dessa investeringskostnader, utifrån ett offentligt finansiellt perspektiv, innebär lika stora utgifter även om ekonomins storlek inte är densamma. Den brukarspecifika konsumtionen (ej invandring & integration) har delats upp som mest efter 5-årsklasser och kategori (utbildning, sjukvård och socialt skydd) för ett antal tvärsnitt (2005, 1991 och 1973). Länkningarna mellan tvärsnitten har stämts av med hjälp en mer övergripande uppdelning efter åldrarna <6 år, 7–14, 15–19, 20–64 och >64 på basis av detaljerna i offentlig konsumtion från NR. I likhet med konsumtion, har offentliga bruttoinvesteringar delats upp mellan gemensamma (kollektiva/ej kollektiva varor) och brukarspecifika ändamål.

Transfereringar till hushåll har delats upp efter tre åldersgrupper: barn/unga (<16 år), förvärvsålder (16–64 år), pensionärer (>64 år). Till den yngsta åldersgruppen har tillräknats barnpension, barnbidrag, stöd till barn med funktionsnedsättning och föräldrapenning. Till gruppen i förvärvsålder har räknats förtidspensionering [aktivitetsstöd och sjukersättning] (viktad mot sysselsättningsgrad), sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring (viktad mot arbetslöshet), försörjningsstöd (viktad mot sysselsättningsgrad), bostadsbidrag (viktad mot sysselsättningsgrad) studiehjälp, studiemedel och vuxenstöd. Till den äldsta åldersgruppen har tillräknats ålderspension och bostadsbidrag förbehållet äldre/pensionärer. Till transfereringar direkt knutna till migration och integration har räknats transfereringar till asylsökande.

Tidigare studier har visat att invandrare är överrepresenterade när det gäller ekonomiskt bistånd (Franzen, 2004, Gustafsson och Österberg, 2004). För att kunna fånga upp dessa skillnader har vi utgått från principen att om det saknas egen försörjning via arbetsmarknaden så kommer det att mötas av offentliga transfereringar (inkomstbortfallsprincipen). I praktiken har det varit möjligt att direkt koppla arbetslöshet till arbetsmarknadsförsäkringar eftersom antalet arbetslösa i respektive grupp är känt. I det fallet har vi viktat arbetslöshetsförsäkringen mot respektive grupps andel av det totala antalet

---

5 Här ingår: Migrationsverket, ersättning för boende, migrationspolitiska åtgärder, domstolsprövning i utlänningsnämnd, kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden, offentligt biträde i utlänningsärenden, utresor för avvisade och utvisade, från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar, utlänningsnämnden, åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism, åtgärder för invandrare, internationell samverkan inom ramen för flykting- och migration, åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism, särskilda insatser i invandrarutömråden, särskilda åtgärder i flyktingmottagandet m.m. Integrationsåtgärder, kommunersättningar vid flyktingmottagande, etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare, ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare, hemutrustningslån, från EU-budgeten finansierade insatser för integration av tredjelandsmedborgare, diskrimineringsombudsmannen.



arbetslösa. För andra transfereringar kopplade till bristande försörjning från arbetsmarknaden har vi utgått från undersysselsättning. Arbetslöshet skulle kunna vara en alternativ indikator, men det måttet riskerar att bortse för undersysselsatta som inte aktivt söker arbete.<sup>[6]</sup> Tanken är att personer som saknar egen sysselsättning kommer att vara i behov av transfereringar. För att mäta undersysselsättning har vi utgått från att mäta skillnaden mellan full sysselsättning (högsta uppmätta sysselsättningsgrad under undersökningsperioden i genomsnitt i hela ekonomin) och faktisk sysselsättning för respektive grupp. Utifrån antalet undersysselsatta personer har vi fördelat transfereringarna efter storleken för respektive grupp. Den viktningen har tillämpats på följande transfereringar: Förtidspensionering, vuxenstöd, bostadsbidrag, bidragsförskott/underhållsstöd, försörjningsstöd. Viktningen innebär att varje individ ges samma vikt, d.v.s. ersättning. Eftersom socialförsäkringen är inkomstbaserad leder det till en överskattning av utgifterna för personer med låga inkomster och vice versa. Tidigare studier har visat att utrikes födda har något högre relativa inkomster fram till 1970 och lägre relativa inkomster därefter (Ekberg, 2009).

### *Produktionssidan*

Invandringen kan ge effekter på ekonomins sammansättning och produktivitet genom att ändra arbetskraftens sammansättning. Negativa effekt av invandring skulle kunna uppstå om det skapas ett lägre omvandlingstryck p.g.a. lägre löner, en lägre innovationsförmåga p.g.a. lägre utbildningsnivå eller att fler lågproduktiva branscher och företag överlever p.g.a. lägre löner. Positiva effekter av invandring skulle kunna uppstå till följd av en ökad innovationsförmåga och komplementaritet i produktionsprocessen till följd av ökad etnisk diversifiering och inflöde av högt kvalificerad arbetskraft. Invandring kan skapa ett ökat utrymme för produktiva företag och branscher att expandera.

De empiriska studier som finns har gett blandade resultat. Det finns studier som påvisar negativa effekter av invandring på produktivitet. Tillika finns studier som ger stöd för positiva effekter. De flesta studier har det gemensamt att det är svårt att peka på några entydigt positiva eller negativa effekter. Snarare visar resultaten på en neutral effekt av invandring på produktivitetstillväxt. se t.ex. Huber et al (2010). Utifrån den existerande forskningen antar vi varken en positiv eller negativ effekt av invandring på produktivitetstillväxt. Vi antar en neutral effekt av invandring på produktivitetstillväxt och strukturomvandling i ekonomin.

### *Länknings av tidsserier*

För att koppla ihop tidsserier för hela undersökningsperioden har det krävts länknings. För NR har länkningarna utgått från de senaste definitionerna av nationalräkenskapssystemet (ENS 2010). Tabellerna från den senaste årspubliceringen innehåller detaljer från 1993 till 2013 och aggregat från 1950. Till respektive aggregat har detaljerna för de tidigare perioderna anpassats. För att undvika att strukturen inom respektive period förändras har de relativa andelarna behållits så långt möjligt. Mindre justeringar har varit nödvändiga, men knappast påverkat strukturen på ett påtagligt sätt. Exempelvis har den konsoliderade offentliga sektorns totala inkomster/utgifter i princip samma BNP-andelar för de år som överlappar mellan perioderna. Redovisningsstrukturen för den offentliga sektorn förändras något under un-

<sup>6</sup> De två olika måttet uppvisar samma trendmässiga utveckling, men undersysselsättning ger större skillnader mellan grupperna än vad arbetslöshet ger vid handen.

dersökningsperioden. I ENS 2010 räknas kapitalförslitning till inkomstsidan och investeringar till utgiftssidan och inte till kapitaltransaktioner som tidigare. Den tidigare strukturen har anpassats till ENS 2010. Före 1963 saknas detaljerade uppgifter om offentliga transfereringar till hushållssektorn. För perioden 1950–1962 har uppgifter från *Statistisk årsbok* använts för att spåra detaljerade utgifter om ex. barnbidrag, studiebidrag, bostadsbidrag och pensioner. Detaljer om offentlig konsumtion för stat, kommun och landsting har på motsvarande sätt hämtats från *Statistisk årsbok*.

Sysselsättningen för hela ekonomin finns publicerad från 1963 i NR. Före det finns sysselsättningsuppgifter i HNR. Nivån i HNR är dock lägre än i NR. Däremot är förändringen likartad. Därför bibehålls nivån i NR med en länkning bakåt av sysselsättningsförändringen i HNR. Arbetsmarknadssituationen varierar mellan utrikes och inrikes födda över tid. I undersökningen av sysselsättning för respektive grupp används AKU som utgångspunkt. AKU har också fördelen att vara en månatlig undersökning som fångar upp säsongseffekter. Kortare tids vistelse som arbetskraftsinvandrare saknas helt i den registerbaserade statistiken. Det kan leda till underskattningar. Exempelvis uppskattas 2–300 000 finländska säsongsarbetare saknas i siffror om sysselsättningen före 1974 (Jarmo, 1996). I den föreliggande undersökningen har sysselsättningen för utrikes födda justerats upp med en ackumulerad summa på 200 000 sysselsatta före 1974 utifrån fördelningen av nettoinvandringen per år.

I AKU finns uppgifter för utrikes födda från 2005 och framåt. Före 2005 finns uppgifter som utländska medborgare vilket bara delvis motsvarar utrikes födda. I RAMS finns uppgifter om utrikes födda från 1993 till 2014 uppdelat på födelseregion, senaste invandringsår och kön. Sysselsättningsnivån i RAMS är lägre än i AKU, men utvecklingen/förändringen är likartad. För att behålla definitionen på utrikes födda länkas uppgifterna från AKU bakåt med RAMS. Från FoB har uppgifter om utrikes födda hämtats för åren 1990 och 1985. Ytterligare uppgifter har inhämtats från sammansättningen av Ekberg (2009) (åren 1950, 1960, 1967, 1978, 1987, 1992) som i sin tur bygger på Wadensjö (1973), Säll (1968) och FoB). Tyvärr uppstår luckor i tidsserien före 1990. Speciellt gäller det för perioden fram till slutet av 1960-talet. Under den perioden sker inga större förändringar i invandrargruppen sammansättning eller förhållanden på arbetsmarknaden, varför inga tydliga tendenser kan förväntas. Av den anledningen har inget försök till trendjustering gjorts. Endast en slumpmässig dragning har skett mellan föregående och efterföljande år som övre/undre gräns för sysselsättningsgrad. Till uppgifterna om sysselsättning har vi lagt till arbetslöshet. För personer med utländsk bakgrund har sysselsättningsgraden delats upp efter ursprungsländ. För personer med utomeuropeisk bakgrund (dock ej personer från i-länder) har sysselsättningsgraden för utrikes födda använts. För de med europeisk bakgrund har sysselsättningsgraden för inrikes födda använts. Utöver sysselsättningsgrad har uppgifter om arbetslöshet funnits i AKU sedan mitten av 1970-talet. För perioden innan används uppgifter från som är länkade till AKU (Maddison, 1991). Uppdelningen mellan utrikes och inrikes födda bygger på samma källor som ovan. För perioder där uppgifter saknas om arbetslöshet används sysselsättningsgrad som indikator.

### *Kontrafaktiska antaganden*

Den kontrafaktiska analysen utgår från ingen invandring av utrikes födda efter 1950. Det innebär att migrationen endast består av inrikes föddas flytt-netto och av utvandring av utrikes födda inflyttade före 1950. Med uppgifter från folkräkningar och *Statistisk årsbok* har det faktiska flyttnettot för inrikes

födda tagits fram. Återutvandringen av utrikes födda (0.2 miljoner, år 1950) går inte att spåra i statistiken. Från senare studier framgår att utvandringsfrekvensen är relativt hög för invandrare från nordiska länder (65 %) och lägre för andra länder. På basis av överlevnadskurvor för utrikes födda efter bosättning, har återutvandringen beräknats (SCB, 2011). Den kontrafaktiska migrationsserien (flyttnetto för inrikes födda + återutvandring) har ålderfördelats på basis av den faktiska migrationens åldersstruktur.

Den demografiska beräkningen utgår från antalet relativa födelsetal<sup>[7]</sup> (nativitet) och relativa dödstal (mortalitet) efter 1-årsklasser över tid. Givet folkmängden beräknas antalet döda genom att multiplicera mortalitet med antal män och kvinnor inom respektive 1-årsklass. Till befolkningsciffrorna adderas i nästa steg den kontrafaktiska migrationen för respektive 1-årsklass. Därefter multipliceras nativitet med antal kvinnor för respektive 1-årsklass. Tillvägagångssättet utgår från att folkmängden mäts i slutet av året och att flyttnetto och födelse-dödsnetto summeras över året. Ett test av metoden visar att den ger en god överensstämmelse med de faktiska födelsetalen. Ett försök gjordes även att beräkna antal födda före antal döda. Det sättet visar sig bli missvisande mot de faktiska födelsetalen.

Med början i hur befolkningen såg ut 1950 så styr beräkningen enligt ovan den kontrafaktiska befolkningsutvecklingen. Det som händer i det kontrafaktiska scenariot är att migrationen mot utlandet blir negativ (huvudsak p.g.a. återutvandring) fram till mitten av 1970-talet. Därefter sker en återhämtning genom att personer födda i Sverige som bott utomlands (och är svenska medborgare) återinvandrat till Sverige. Genom att färre personer har flyttat till Sverige i det kontrafaktiska scenariot har också antalet födda i Sverige minskat. Framför allt i slutet av perioden får det konsekvenser genom att antalet födda inte ökar i samma takt som antalet döda. Från slutet av 1990-talet minskar till och med befolkningen något. För att stämma av den kontrafaktiska mot den faktiska utvecklingen har skillnaden i folkmängd efter 1-årsklasser beräknats. Differensen blir i praktiken nettoinvandringen av utrikes födda tillsammans med deras barn som är födda i Sverige. Våra beräkningar visar att den invandrade gruppen (och deras barn) uppgår till 2,3 miljoner personer år 2012. Det antalet är nästan exakt detsamma som det totala antalet utrikes födda och deras barn justerat för de initiala nivåerna av utrikes födda och inrikes födda med en eller två utrikes födda föräldrar år 1950.<sup>[8]</sup>

Den demografiska modellen används som en input till den ekonomiska modellen. I praktiken kommer den demografiska modellens utfall att påverka den ekonomiska modellen på flera sätt. För det första kommer demografin att påverka produktionen via sysselsättning. För det andra kommer demografin att påverka det offentliga åtagandet på utgiftssidan. Slutligen kommer demografin, via produktionen, påverka offentliga sektorn på inkomstsidan. Effekterna i produktionen antas enligt följande. Utifrån antagandet om arbetsproduktivitet (se ovan) leder den långsammare befolkningsutvecklingen i det kontrafaktiska scenariot till en relativt sett lägre BNP. Över tid kommer effekten att förstärkas i takt med att invandrare blir allt viktigare för sysselsättningen i ekonomin. Detta får i sin tur konsekvenser för den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

7 Det saknas uppdelning i 1-årsklasser före 1968. Detaljerade åldersklasser finns för barn födda i äktenskap, men inte för barn födda utanför äktenskap. För att förenkla har antalet födda fördelats efter samma åldersstruktur som 1968 för den tidiga perioden.

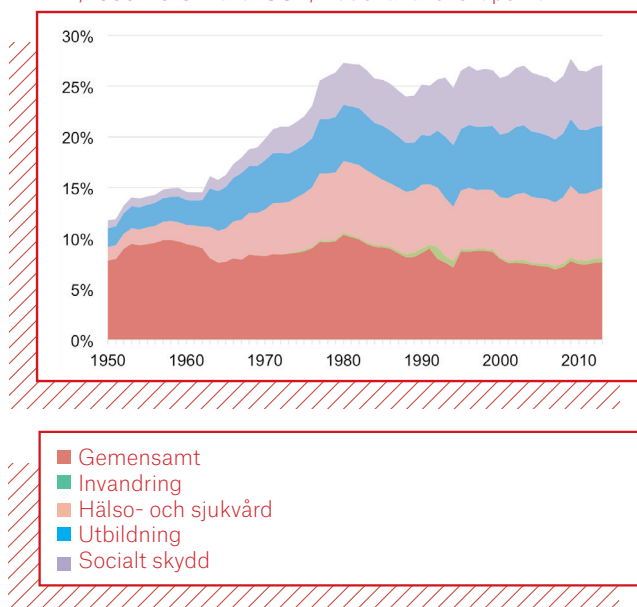
8 År 2012 uppgick antalet utrikes födda till 1,5 miljoner och antalet barn (födda med en eller två utrikes födda föräldrar) till 1,1 miljon. År 1950 uppgick utrikes födda till 0,2 miljoner och till dessa barn som skattas lågt till 0,1 miljon. Den invandrade befolkningen blir utifrån dessa siffror  $(1,5 + 1,1) - (0,2 + 0,1) = 2,3$

Med en oförändrad syn på offentliga investeringar inkommer kapitalbildningen att utvecklas långsammare vid en lägre BNP-tillväxt. Det innebär också att kapitalinkomsterna utvecklas långsammare. För att ta hänsyn till det anpassas inkomster och utgifter för kapital till den relativt långsammare BNP-utvecklingen.<sup>9</sup> På motsvarande sätt justeras även kostnader för kollektiva offentliga tjänster och finansiellt sparande ner i det kontrafaktiska scenariot. Dock bibehålls kollektiva nyttigheter såsom redovisas ovan i det kontrafaktiska huvudscenariot. Beräkningsmässigt kommer den relativa BNP andelen att styra justeringen av den icke kollektiva gemensamma konsumtionen och investeringarna.

För att se hur demografin påverkar det offentliga åtagandet i sin helhet har vi beräknat hur den kontrafaktiska befolkningsutvecklingen påverkar offentlig konsumtion och transfereringar. Därmed har vi hela kostnadssidan med konsumtion, transfereringar, investeringar och dess restprodukt netto-sparande. Genom att vi vet totala kostnader och inkomster från kapital går

det att se hur stora inkomster som krävs i form av sociala avgifter och skatter för att möta det faktiska offentliga åtagandet. Ett annat sätt att beskriva hur den demografiska modellen påverkar utfallet i den offentliga ekonomin är att låsa intäktsidan (samma nivå på skatter och avgifter) och se hur det finansiella sparandet påverkas. I de kommande kapitlen kommer vi att redovisa dessa utfall.

Figur A2-1. Offentlig konsumtion efter ändamål, andel av BNP, 1950-2013. Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.



## APPENDIX 2. OFFENTLIG EKONOMI

Under efterkrigstiden expanderade den offentliga sektorn på välfärdssområdet. Offentlig konsumtion, i

praktiken produktion av offentliga tjänster, bidrog till att stärka samhällets satsningar på utbildning, sjukvård och hälsovård. En rad reformer av sociala trygghetssystem har vidare bidragit till att omfördela inkomster över livscykeln. Framför allt har pensioner blivit mer allomfattande, men det sociala skyddsnetet har också utvecklats genom utbyggda arbetsmarknadsförsäkringar, barn och föräldraförsäkringar och försörjningsstöd. I det följande kapitlet kommer den expansionen att kartläggas och analyseras. I fokus står hur invandringen har påverkat den offentliga ekonomin.

### *Offentliga sektorns expansion: konsumtions- och transfereringsutveckling*

De stora offentliga välfärdsprojekten är en förhållande sen historisk företeelse. Vid 1950-talets början var inte välfärden i centrum. Det var snarare nattvaktarstaten. Vid den tiden var den offentliga konsumtionen (konsoliderad offentlig sektor om ej annat anges) motsvarande 12 % av BNP. Av det

<sup>9</sup> Justeringen bygger på kvoten mellan faktisk och kontrafaktisk BNP i löpande priser.



gick nästan 8 % till gemensam (kollektiv) verksamhet. Förvaltning, försvar och rättsstat var huvudområden för stat och kommun (kommun inkluderar primär och sekundärkommun/landsting om inget annat anges). I dag går en ungefär lika stor andel av BNP till den typen av ändamål.

Under 1950-talet växte den offentliga verksamheten något snabbare än ekonomin i stort. Andelen offentlig konsumtion ökade från 12 till 15 %. Ökningen låg huvudsakligen inom det gemensamma området. 1950-talet innebar dock inga större strukturförändringar i det offentliga åtagandet.

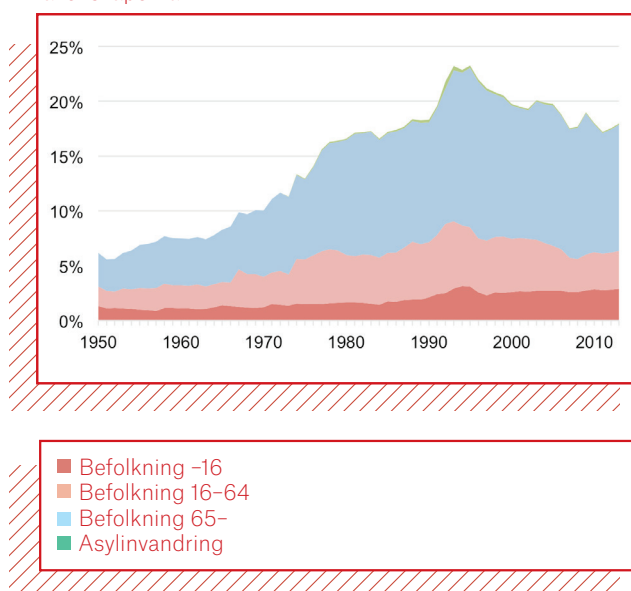
Den stora välfärdsexpansionen under efterkrigstiden påbörjades i början av 1960-talet. Utbildningsväsendet byggdes ut genom en rad reformer, med införandet av grundskolan (1962) som det mest genomgripande. Även hälso- och sjukvården reformerades. Stora satsningar på att expandera både infrastruktur (sjukhus, utrustningar) och antalet anställda krävde ökade resurser. Den offentliga konsumtionen av hälso och sjukvård, mätt som andel av BNP, fördubblades under 1960-talet. Expansionen fortsatte under 1970- och 1980-talet. Hälso- och sjukvårdskostnaderna ökade med flera procent mot BNP; det var den sektor som i störst utsträckning bidrog till att offentlig konsumtion växte. Utbildningssektorns ökade i ungefär samma takt som ekonomin i övrigt. Det sociala skyddet, som varit förhållandevis begränsat under 1950- och 1960-talet ökade mer än hela ekonomin under 1970- och 1980-talet.

I början av 1980-talet planade den offentliga expansionen ut. Tillväxten i offentlig konsumtion har sedan dess följt ekonomins generella utveckling mätt i löpande priser. På kort sikt har växlingar i den ekonomiska tillväxten bidragit till att utgiftsandelens har varierat. Det märks inte minst i samband med krisen på 1990-talet, när utgiftsandelens först gick ned för att sedan återgå till en nivå på strax över 25 %. I reala termer har dock utvecklingen sedan början av 1980-talet inneburit en långsiktig minskning av den offentliga sektorns utgiftsandel. Det hänger samman med att priserna i den offentliga verksamheterna har stigit snabbare (p.g.a. lägre produktivitetstillväxt) än ekonomin i övrigt.

Den offentliga sektorns struktur har också förändrats sedan början av 1980-talet. Den mest tydliga strukturförändringen är att det sociala skyddet har vuxit i relation till andra utgiftsområden. Även offentliga utgifter för invandring och integration har ökat. Kostnadsandelen för invandring och integration är trots allt liten i jämförelse. Som mest har kostnaderna uppgått till 1 % av BNP.

Den offentliga sektorns expansion på välfärdsområdet handlar till stor del om ökade transfereringar. Transfereringar till hushåll handlar till stor del om livscykeltransfereringar. Det innebär att inkomster från förvärvsarbete via skatter och sociala avgifter ger ekonomiska resurser till äldre och till barn och föräldrar. Transfereringar sker även inom gruppen som är i yrkesverksam

Figur A2-2 Offentliga transfereringar till hushåll efter åldersgrupp, andelar av BNP, 1950–2013. Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.





ålder för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av inkomstbortfall p.g.a. sjukdom, skador och arbetslöshet. I figur A2-2 presenteras offentliga transfereringar efter åldersgrupp.

De offentliga transfereringarna var i början av 1950-talet förhållandevis små. Omkring 5 % av alla inkomster i ekonomin omfördelades via transfereringar. Vid den tiden var de offentligt finansierade ersättningar för inkomstbortfall p.g.a. sjukdom, arbetslöshet och ålderdom begränsade till ett grundläggande skyddsnät. Systemet var i grunden uppbyggt för att vara universellt, men ersättningarna var små. Under 1950-talet genomfördes några centrala reformer. 1955 ersattes det tidigare ömsesidiga systemet med kooperativa sjukförsäkringar (50 % offentligt finansierade), med ett allmänt obligatoriskt offentligt sjukförsäkringssystem. ATP-reformen beslutades 1957 och infördes 1960/61. Moderskapsersättningar (senare föräldraförsäkring) blir obligatoriska och allmänna.

Transfereringarna till hushållen växte med 2 % mot BNP under 1950-talet. På 1960-talet ökade transfereringarna från 7 % till 10 % av BNP. Ökningen sker i huvudsak inom pensionssystemet. Expansionen fortsatte även under 1970-talet. Vid början av 1980-talet uppgick hushållens transfereringar till 17 % av BNP. Pensioner stod för 10 %, arbets- och sjukersättningar 5 % och bidrag till barn och föräldrar uppgick till 2 %. Från 1980-talet börjar även direkta transfereringar till invandrare att öka. Det handlar dock om mindre än 1 % av BNP.

Till skillnad från den offentliga konsumtionen fortsätter expansionen av transfereringar under 1980-talet. Vid 1990-talets början kulminerar de offentliga transfereringarna (ca 23 %) för att sedan minska i förhållande till BNP. I dag är transfereringarna utgiftsandel motsvarande det på slutet av 1980-talet. Minskningen är till stor del en följd av omläggningen i pensionssystemet och de lägre arbets- och sjukersättningarna. Bidrag till barn och föräldrar har inte minskat som andel av BNP sedan mitten av 1990-talet.

Den offentliga sektorns expansion har i huvudsak finansierats via skatter och sociala avgifter. Figur 6 visar den långsiktiga utvecklingen av skattekvoten sedan 1950. Under den perioden har skatterna ökat från knappt 20 % till över 50 % slutet av 1980-talet. Efter en kortsiktig nedgång i samband med krisen på 1990-talet återgick skattekvoten till en nivå omkring 50 %. Sedan början av 2000-talet har skatter- och sociala avgifter minskat som andel av BNP. År 2014 låg skattekvoten på knappt 43 % av BNP. Skatterna är tillbaka på samma nivåer som rådde under andra halvan av 1970-talet.

## OM ARENA IDÉ

Rapporten är utgiven av Arena idé – en oberoende tankesmedja med ett medborgar- och löntagarperspektiv. Vi vill vara ett alternativ till de näringslivsfinansierade tankesmedjorna på högerkanten. Vi ger ut rapporter och böcker, ordnar seminarier och debatter.

Vår målsättning är att vrida opinionsbildningen i en annan riktning och lyfta in frågor som i dag saknas i debatten. Vi vill undersöka vår samtid och påverka vår framtid. Vi verkar utifrån värderingar baserade på jämlikhet, jämställdhet, social rättvisa, demokrati och frihet. Arena idé ingår i Arenagruppen.

**arena**idé