

# Gjør innvandring det lettere å finansiere velferdsstaten?

Erling Holmøy og Birger Strøm

*Brutale konsekvenser av skakkjorte offentlige finanser oppleves i dag av millioner av mennesker. Det skjer i relativt rike land i vår nære økonomiske, politiske og kulturelle sfære, og det før eldrebølgen har rukket å forsterke problemene. I Norge eksisterer mulige statsfinansielle problemer bare i langsiktige modellfremskrivninger. Det er viktig å analysere hvordan ulike forhold påvirker dette bildet. Migrasjon og integrering av innvandrere hører med her.*

## 1. Hvorfor analysere dette?

Denne artikkelen resymerer Holmøy og Strøm (2012a), heretter HS, som gir et helhetlig og samtidig relativt detaljert bilde av hvordan innvandring påvirker norske offentlige finanser nå og fremover. HS springer i sin tur ut av et forskningsprosjekt i Statistisk sentralbyrå som studerer mer generelt den langsiktige utviklingen i offentlige finanser innenfor en helhetlig makroøkonomisk ramme. Troverdige fremskrivninger, basert på en lang tradisjon for utvikling og bruk av helhetlige økonomiske modeller, er et av svært få hjelpemidler man har til å skape forståelse for tiltak i dag som bidrar til at fremtiden blir mindre problematisk. Spesielt gjør de det vanskeligere å avfeie bekymring for statsfinanser i Norge som overdrevne jeremiader. De synliggjør nemlig at etter 2020 vil offentlige utgifter vokse systematisk raskere enn offentlig forvaltnings inntektskilder, gitt videreføring av dagens skattesatser og velferdsordninger. Den viktigste årsaken er eldrebølgen. I tillegg vil de oljepengene som man ifølge handlingsregelen kan bruke hvert år, dekke en stadig mindre andel av offentlige utgifter fremover, gitt plausible antakelser om fremtidig salg av olje og gass, og avkastningen i Statens pensjonsfond - utland. Pensjonsreformen og handlingsregelen for forsiktig, men varig, bruk av oljepenger, er kanskje de beste eksemplene på at norske politikere tar langsiktige hensyn.

Tidligere har SSBs nevnte forskningsprosjekt analysert hvordan offentlige finanser i Norge påvirkes av eldrebølgen, produktivitetsvekst, oljepris, avkastningen på kapitalen i Statens pensjonsfond – utland (SPU), pensjonsreformen, endringer i de eldres helsetilstand, standarden på offentlige helse- og omsorgstjenester,

og økt skatt på arbeidsinnsats.<sup>1</sup> Det ville vært en unnlattelsesfeil å utelate migrasjon fra slike analyser, selv om temaet er følsomt. Statsfinansielle og andre økonomiske virkninger av migrasjon har lenge vært et viktig tema for forskning og politikktutforming, internasjonalt og i Norge, jf. Velferds- og migrasjonsutvalget (VMU) (2011).<sup>2</sup> Beregningene i HS ble utformet som et oppdrag for VMU, og ble presentert i kapittel 12 i utredningen.

Interessen for innvandringens konsekvenser må ses på bakgrunn av at innvandring har vært den viktigste årsaken til rekordhøy befolkningsvekst de siste årene, spesielt fra og med 2007, se figur 1. For tiden er det bare Luxembourg og Tyrkia som har raskere befolkningsvekst enn Norge (Statistisk sentralbyrå, 2012). Med unntak av allerede akkumulert finans- og realkapital, gjenværende olje og gass og andre rene naturressurser, vil de fleste makroøkonomiske størrelser i det lange løp henge tett sammen med folkemengden. Dermed er det trolig få begivenheter i Norge som kan måle seg med økningen i innvandring når det gjelder makroøkonomisk betydning. I perioden 2007-2011 var befolkningsveksten i gjennomsnitt 60 947 personer per år. Den gjennomsnittlige årlige nettoinnvandringen var tilnærmet 42 203 personer i samme periode, tilsvarende 69 prosent av befolkningsveksten. Bak dette tallet ligger gjennomsnittstall for bruttoinnvandring og utvandring på henholdsvis 69 454 og 27 252 personer. Arbeid har vært den vanligste årsaken til innvandringen de senere årene. I Revidert nasjonalbudsjett 2012 anslås bidraget

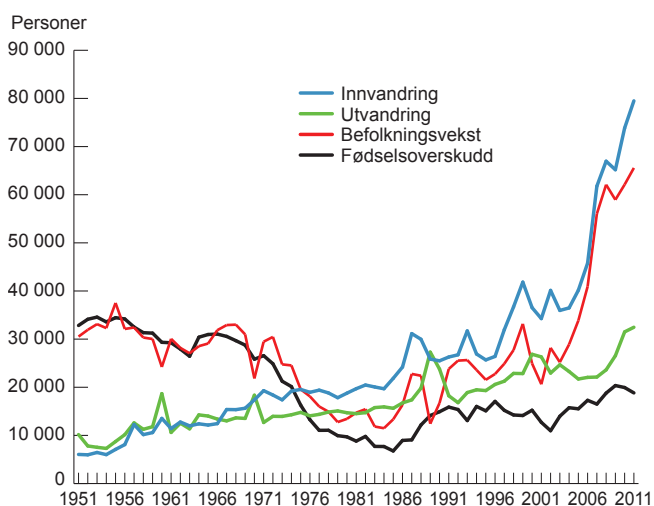
<sup>1</sup> Eksempler på analyser innenfor dette prosjektet: Holmøy og Strøm (2012b) og Heide, Holmøy, Solli og Strøm (2006) studerer hvordan offentlige finanser avhenger av en rekke forhold, med vekt på hvordan avhengigheten påvirkes av generelle likevektseffekter. Holmøy og Stensnes (2008) er den siste av flere generelle likevektsanalyser av pensjonsreformen. Holmøy og Nielsen (2008) analyserer betydningen av etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester. Holmøy (2006a) og Holmøy (2006b) viser analytisk og numerisk betydningen av generelle likevektseffekter for virkningene på offentlige finanser av henholdsvis høyere oljepris og raskere produktivitetsvekst i privat sektor.

<sup>2</sup> Holmøy og Strøm (2012a) inneholder en oversikt over samfunnsøkonomiske analyser av innvandring basert på gjennomgangen i Holmøy og Stølen (2012).

**Erling Holmøy** er forskerleder i Gruppe for offentlig økonomi (erling.holmoy@ssb.no)

**Birger Strøm** er seniorrådgiver i Gruppe for makroøkonomi (birger.strom@ssb.no)

Figur 1. **Befolkningsvekst, fødselsoverskudd (= fødte – døde), inn- og utvandring<sup>1</sup> 1951-2011. Personer**



<sup>1</sup> Tallene for inn- og utvandring i tabellen er kalt henholdsvis "inn- og utflyttinger" i kildestatistikken. I noen år er det ikke nøyaktig samsvar mellom disse begrepene, men forskjellen er uten praktisk betydning for det bildet som tegnes i figuren.

Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

fra innvandring til veksten i samlet sysselsetting fra 2004 til 2010 til ca. 60 prosent.<sup>3</sup>

Det er viktig å presisere at vår analyse *ikke* er noen samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering av innvandring. Virkningene på offentlige finanser vil være et viktig element i en slik vurdering: Dersom innvandring svekker offentlige finanser, reduseres isolert sett levestandarden for dem som allerede bor i Norge, fordi skattene må økes og/eller offentlig velferd slankes. Men en eventuell vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av innvandring må også inkludere andre effekter, bl.a. virkninger på lønninger og realinntekter, velferdsøkningen for innvandrerne, og – ikke minst – humanitære hensyn.

## 2. Hva vi regner på

Når kreativ konstruksjon av persontyper kombineres med vide rammer for årlig innvandring, er det få grenser for hvilke statsfinansielle virkninger man kan få. Hver innvandrer som kommer ferdig utdannet og jobber mer enn normalt helt til man forlater Norge uten å ha brukt helsetjenester og andre velferdsgoder, bidrar klart mer til skatteinntekter enn til offentlige utgifter i Norge. Like opplagt er det at norske offentlige finanser svekkes for hver person som ikke arbeider, mottar mye stønader, er kriminell og storforbruker av offentlige tjenester. Slike trivialiteter gjelder en hvilken som helst person – ikke bare innvandrere.

Vi studerer gjennomsnittspersoner som representerer brede befolkningsgrupper. Vi plasserer innbyggere bosatt i Norge i følgende fire regioner etter opprinnelse:

- R0: Norge
- R1: Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand
- R2: Østeuropeiske EU-land
- R3: Resten av verden som domineres av lavinntektsland.

Med så vide landgrupper blir forskjellene i gjennomsnittsatferd mellom gruppene relativt små. Virkningene blir dermed heller ikke så fargerike som i scenarier der Norge trekker til seg et betydelig antall utlendinger som er ekstreme statsfinansielle pluss- eller minusvarianter. Inndelingen er et kompromiss mellom håndterbarhet og relevans. Den reflekterer at innvandringsdebatten ofte dreier seg om forskjeller mellom R1- og R3-innvandrere når det gjelder yrkesdeltakelse og mottak av offentlige stønader. Inndelingen gjør det også mulig å rendyrke effekter av endringer i R2-innvandring og integrering av disse i lys av den høye arbeidsinnvandringen fra denne landgruppen i de senere år.

Beregningene kan plasseres i tre grupper. For det første belyser vi virkningene på de enkelte offentlige inntekts- og utgiftskomponentene og budsjettbalansen over tid av en økning i innvandringen i ett eneste år fra hver av de tre regionene. Vi har valgt 5000 personer i 2015. Vi tar hensyn til at det befolkningstilskuddet som genereres av de 5000 ekstra innvandrerne, varierer over tid som følge av utvandring, fødsler og død. Vi tar også hensyn til at de ulike betalingsene mellom gjennomsnittsendividet og offentlig forvaltning varierer etter hvert som individet blir eldre og får lengre botid i Norge. En økning på 5000 innvandrere i kun ett år gir selvsagt ikke makroøkonomiske utslag av nevneverdig størrelse. Poenget med beregningen er å gi «enhets-effekter» av innvandring som er uavhengige av nivået på innvandringen. Disse enhetseffektene er trolig mer stabile og sikrere enn innvandringsprognoser.

For det andre studerer vi virkningene av at innvandringen fra hver av de tre regionene øker med 5000 i hvert eneste år fra og med 2015 til og med 2100. Ved en slik varig innvandringsøkning vil selvsagt utslagene øke over tid. De vil være resultatet av et komplisert samspill mellom effektene nevnt over og effekten på det befolkningstilskuddet som genereres av at det blir flere innvandrere hvert år.

For det tredje belyser vi betydningen av isolerte endringer i den økonomiske integreringen for noen innvandrergrupper og deres barn født i Norge. Spesielt ser vi på effektene av at yrkesdeltakelsen øker samtidig som andelen uførepensjonister reduseres.

## 3. Hvordan vi regner

Enhver interessant analyse av utviklingen i offentlige finanser må se langt frem i tid hvis den skal gi en god belysning av de relevante trendene, spesielt at befolkningen eldes og at olje- og gassreservene uttømmes.

<sup>3</sup> Finansdepartementet (2012).

HS beregner årlige effekter helt frem til 2100, 40-50 år lengre enn tidligere fremskrivninger. Selv med en langt kortere horisont, vil grunnlaget for anslag og sammenhenger være svært spinkelt. Et hovedpoeng med den lange tidshorisonten er at de ekstra innvandrerne som kommer de nærmeste årene, samt de fleste av deres barn, rekker å fullføre et helt livsløp. De demografiske endringene knyttet til aldring, fødsler og død er sikrere enn mange kortsiktige økonomiske sammenhenger – for eksempel oljepris og valutakurser – selv om de trenger lang tid for å spille seg ut. De statsfinansielle effektene avhenger i stor grad av størrelsen på og aldersfordelingen av det befolkningstilskuddet som økt innvandring genererer umiddelbart og over tid. Dette gjelder blant annet sysselsetting og yrkesinntekt, mottak av pensjoner og andre offentlige overføringer, utdanning, og bruk av helse- og omsorgstjenester. Med en beregningsperiode på 20-30 år ville vi med stor grad av sikkerhet ha etterlatt et overdrevent positivt bilde av de statsfinansielle virkningene av innvandringen; få av de 5000 ekstra innvandrerne ville da ha blitt pensjonister og tunge brukere av helse- og eldreomsorg.

De økonomiske beregningene er gjort ved hjelp av en nyutviklet modell: DEMEC. DEMEC beregner makro-økonomiske konsekvenser av gitte (eksogene) forutsetninger om 1) befolkningsutviklingen; 2) befolkningens fordeling på grupper definert ved kjønn, alder, landbakgrunn, botid og hovedinntekt; 3) økonomisk gjennomsnittsatferd for befolkningsgruppene; 4) produktivitetsvekst, olje- og gassutvinning og verdensmarkedspriser, herunder oljeprisen og internasjonal rente og avkastning på oljefondets kapital; 5) skattesatser, velferdsordninger og andre politikvariable. Alle skattesatser holdes uendret i realverdi. Ubalanse mellom offentlige inntekter og utgifter dekkes ved uspesifiserte overføringer mellom privat og offentlig sektor som ikke påvirker relative priser. Modellen inneholder restriksjoner på oppbygging av utenlandsgjeld.<sup>4</sup>

Med økonomisk gjennomsnittsatferd for hver befolkningsgruppe, menes blant annet medlemmenes sysselsetting, yrkesinntekt og mottak av offentlige overføringer. Denne atferden er tallfestet på grunnlag av inntektsstatistikken fra 2006. Vi vurderer 2006 som mer normalt når det gjelder yrkesdeltaking blant innvandrere og ikke-innvandrere enn 2007 og 2008 som var de aktuelle alternativene. Foreløpig har få innvandrere rukket å bli gamle, og datagrunnlaget er svakt for eldre med innvandrerbakgrunn. Vi har ingen «teoretisk» begrunnelse for at våre anslag på gruppespesifikk økonomisk atferd vil gjelde innvandrere som ennå ikke har kommet til Norge. Her er det vanskelig å begrunne hvorfor historien skulle gjenta seg. For de fleste vil likevel en forlengelse av hittil observert atferd være et interessant utgangspunkt for vurderinger av hvordan migrasjon vil påvirke norsk makroøkonomi.

<sup>4</sup> Restriksjoner på offentlig og nasjonal gjelds-/formuesoppbygging er ikke-trivielt. Samtidig er de viktige for resultatene når modellen simuleres helt til 2100, på grunn av rente og rentes rente effekter. Det vises til Vedlegg A i HS for en forklaring av disse restriksjonene.

I DEMEC spiller den enkeltes lønnede arbeidsinnsats en nøkkelrolle for offentlige finanser. For det første bestemmes nesten alle skattegrunnlagene, også indirekte skatter og skatter betalt av bedrifter og selskaper, av sysselsettingen. Modellen inneholder en restriksjon på den løpende handelsbalansen. Da er det produksjonen av beskattede produkter som bestemmer det indirekte skattegrunnlaget – ikke hvilke kjøpere som betaler de indirekte skattene. Skattene som betales av bedrifter og selskaper på bruk av innsatsfaktorer og overskudd, er proporsjonale med arbeidsinnsatsen.<sup>5</sup> Ved å ta hensyn til dette, mener vi at våre beregninger gir et riktigere bilde av de langsiktige virkningene på de indirekte skattene enn det man får ved å bruke det såkalte Generasjonsregnskapet, omtalt i blant annet nasjonalbudsjettene. Lønnet arbeidsinnsats betyr også mye for offentlige utgifter. På den ene siden vil økt arbeidsinntekt øke trygdene som kompenserer for bortfalt arbeidsinntekt, herunder alderspensjon, uførepensjon, dagpenger og sykepenger. På den annen side kommer uføretrygd og mange offentlige overføringer som en erstatning for yrkesinntekt, slik at disse utgiftene øker desto lavere yrkesdeltakelsen er.

Våre anslag på virkninger fremkommer ved å sammenligne ulike fremskrivninger av norsk økonomi. En av fremskrivningene fungerer som et sammenligningsgrunnlag og kalles «referansebanen». I «virkningsbanene» er tidsforløpet for alle (eksogene) variable som må bestemmes av modellbrukeren - ikke av modellen – identisk med forløpet i referansebanen, med unntak av de utvalgte variablene vi studerer betydningen av. Virkningene på for eksempel offentlige utgifter av denne endringen måles ved forskjellen mellom offentlige utgifter i henholdsvis virknings- og referansebanen i et gitt år.

I resultatpresentasjonen måles endringene i alle budsjettkomponenter i faste 2006-lønnskroner, dvs. at effektene målt i løpende priser er deflatert med lønnsveksten. Grunnen til denne deflateringen er at de fleste offentlige budsjettkomponenter er nær proporsjonale i lønn. Verdital er svært vanskelige å tolke når de inneholder lønnsvekst frem til 2100.

#### 4. Nøkkelforutsetninger om fremtidig utvikling

Vi betrakter referansebanen som et stilisert normalforløp for norsk økonomi. Med noen unntak er trolig forutsetningene relativt ukontroversielle. Et av disse unntakene kan være at innvandrernes barn blir like ikke-innvandrerne når det gjelder økonomisk atferd i beregningene hvor innvandringen øker. Så langt data i

<sup>5</sup> Denne proporsjonaliteten skyldes at forholdet mellom innsatsfaktorene, målt i effektive enheter, i næringene ikke endres. Det skyldes at antakelsen om at relative priser ikke påvirkes av de endringene vi studerer. Denne antakelsen støtter seg til den generelle likevektsteorien for hvordan små åpne økonomier tilpasser seg gitte endringer i tilbudet av primære innsatsfaktorer. Vi ser bort fra at økt innvandring i seg selv innebærer endringer i lønnsdannelsen gjennom for eksempel skjerpet konkurranse eller lønnsmessig forskjellsbehandling av arbeidskraft med ulik landbakgrunn.

Tabell 1. **Befolkningen i referansebanen. 2010, 2050 og 2100. Tall avrundet til hele 1000 personer, der intet annet angitt**

	Nivå			Vekst 2010-2100	
	2010	2050	2100	Absolutt	Prosent per år
I alt	4 858	6 690	9 055	4 241	0,7
Uten inninnvandringsbakgrunn	4 306	4 966	6 415	2 145	0,4
Innvandrere og deres barn født i Norge	552	1 724	2 639	2 096	1,7
R1-bakgrunn	131	407	653	525	1,8
Direkte innvandrere	122	350	533	412	1,6
Norskfødte barn	8	57	120	112	3,0
R2-bakgrunn	80	481	809	732	2,6
Direkte innvandrere	75	398	616	542	2,3
Norskfødte barn	5	84	193	190	4,1
R3-bakgrunn	342	836	1 178	840	1,4
Direkte innvandrere	261	580	760	501	1,2
Norskfødte barn	80	255	418	339	1,8

<sup>1</sup> Ikke full overensstemmelse i summene skyldes avrundingsfeil.

Kilde: Brunborg og Texmon (2012)

dag beskriver etterkommernes atferd, er gjennomsnittstallene svært like dem man finner for ikke-innvandrere. Alt i alt har vi vurdert som mer realistisk at de overtar ikke-innvandrerens atferd enn at de blir som sine foreldre. Usikkerheten knyttet til denne potensielt viktige forutsetningen gjør at vi undersøker nærmere hvilken betydning den har i analysene av økonomisk integrering. Mer urealistisk er forutsetningen om at standarden på offentlige tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg holdes konstant på dagens nivå, målt ved timeverk per tjenestebruker. Denne forutsetningen har vært en gjenganger i norske fremskrivninger selv om historien viser en klar standardforbedring. Begrunnelsen er at forutsetningen danner et godt sammenligningsgrunnlag for beregninger av hvor mye standardforbedringer vil koste. Den samme begrunnelsen gjelder i stor grad også for forutsetningene om uendret arbeidstid og utdanningslengde for modellens gjennomsnittsindivider.

Befolkningsfremskrivningene er hentet fra Brunborg og Texmon (2012). Referansebanen er svært lik middelalternativet i SSBs befolkningsfremskrivning fra 2010, jf. tabell 1.<sup>6</sup> Innvandrere og deres barn født i Norge vil øke sin andel av Norges samlede befolkning fra 11,4 prosent i 2010 til 25,8 i 2050 og videre til 29,1 prosent i 2100.<sup>7</sup> I 2010 hadde 7 prosent av den samlede befolkningen R3 som landbakgrunn når man inkluderer barn av foreldre som begge er fra R3. Dette fortsetter å være den største innvandrerguppen i referansebanen. Gruppens befolkningsandel vokser til 12,5 prosent i 2050 for deretter å øke svakt. Personer med bakgrunn fra R2 øker sin prosentandel relativt raskt fra 1,7 i 2010 til 7,2 i 2050, og videre til 8,9 i 2100. Også individer med bakgrunn fra R1 øker som andel av befolkningen.

<sup>6</sup> SSBs befolkningsfremskrivning fra 2011 avviker noe fra fremskrivningen fra 2010 som vår referansebane bygger på, blant annet ved høyere anslag på innvandringen.

<sup>7</sup> Det bør nevnes at befolkningsstatistikken definerer et barn som ikke-innvandrer, så sant ikke *begge* foreldrene er født i utlandet.

Referansebanen bekrefter det tidligere langsiktige fremskrivninger har vist når det gjelder offentlige finanser, se for eksempel Holmøy og Nielsen (2008) og St.meld. nr. 9 (2008-2009) (Perspektivmeldingen 2009): Etter 2020 vil offentlige finanser svekkes i forhold til dagens solide situasjon. Hovedårsaken er som i tidligere analyser at befolkningen vokser og eldes, samt svakere vekst i verdien av Statens pensjonsfond utland (oljefondet) etter hvert som lønnsomme felt tømmes. Som nevnt innledningsvis, har analyser vist at hovedforløpet for offentlige finanser fremover er relativt robust overfor endringer i forutsetningene.

## 5. Virkninger av 5000 flere innvandrere i kun 2015

### Virkinger per ekstra innvandrer

Resultatene i disse beregningene blir mest interessant når virkningene måles relativt til økningen i innvandringen.<sup>8</sup> Det er et gjennomgående trekk ved beregningene at en gitt ekstra engangsinnvandring fra R1 og R2 gir relativt like økonomiske virkninger, og at disse er til dels meget forskjellige fra virkningene av R3-innvandring.

Tabell 2 viser at en gitt økning i innvandringen gir en klar statsfinansiell gevinst på relativt kort sikt (2020) dersom innvandringen kommer fra R1 og R2. Økningen i det primære offentlige budsjettoverskuddet er henholdsvis 79 000 og 77 000 2006-lønnskroner per ekstra innvandrer. Dette overskuddsbegrepet holder renter og andre formuesinntekter/-utgifter utenfor. En like stor ekstrainnvandring fra R3 gir en budsjettsvekkelse i samme år på 94 000 2006-kroner. Tabell 2 viser *ikke* den budsjettsvekkelsen som skyldes at man må bygge opp økt kapasitet i velferdssektorene. I DEMEC skjer denne oppbyggingen urealistisk raskt i de første par årene etter 2015. I tillegg til utgiftsøkningen knyttet til investeringene, faller de indirekte skatteinntektene, fordi økningen i offentlig konsum og investeringer

<sup>8</sup> En slik måling av virkningene på en variabel svarer til at vi beregner den partiellderiverte av variabelen med hensyn på innvandring.



Tabell 2. **Virkninger på offentlige finanser per ekstra innvandrer i 2015 som følge av 5000 flere innvandrere fra R1, R2 og R3 i kun 2015. 1000 2006-lønnskroner**

	2020			2050			2100		
	R1	R2	R3	R1	R2	R3	R1	R2	R3
Primære inntekter	134	141	42	82	86	128	59	55	153
Netto indirekte skatter, fastlands-Norge	53	56	7	28	25	41	17	14	41
Direkte skatter husholdninger	35	33	13	25	31	37	21	21	55
Direkte skatter selskaper, fastlands-Norge	13	15	3	7	6	11	5	4	11
Trygdepremier og arbeidsgiveravgift	32	36	19	21	23	39	16	16	45
Andre inntekter	1	1	0	0	0	1	0	0	1
Primære utgifter	55	64	137	67	108	147	62	71	183
Stønader til husholdninger	15	12	42	36	60	65	37	37	95
Konsum i offentlig forvaltning	39	44	86	29	47	78	23	32	85
Andre utgifter	1	8	9	1	1	5	1	1	3
Primært budsjettoverskudd	79	77	-94	15	-22	-19	-3	-16	-30

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3. **Virkninger på offentlige finanser per ekstra innbygger som følge av 5000 flere innvandrere fra R1, R2 og R3 i kun 2015. 1000 2006-lønnskroner**

	2020			2050			2100		
	R1	R2	R3	R1	R2	R3	R1	R2	R3
Primære inntekter	207	178	40	149	125	101	118	116	118
Netto indirekte skatter, fastlands-Norge	81	70	7	50	36	32	31	30	32
Direkte skatter husholdninger	55	42	13	47	45	29	43	43	43
Direkte skatter selskaper, fastlands-Norge	21	18	3	13	9	9	8	8	8
Trygdepremier og arbeidsgiveravgift	49	46	18	39	33	31	34	35	34
Andre inntekter	2	1	0	1	1	1	0	0	1
Primære utgifter	85	81	130	132	157	116	143	149	141
Stønader til husholdninger	24	15	40	66	87	51	77	78	73
Konsum i offentlig forvaltning	62	58	82	62	68	61	64	68	65
Andre utgifter	0	8	8	4	2	4	2	3	2
Primært budsjettoverskudd	121	97	-90	16	-32	-15	-26	-33	-23

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

fortrenger produksjon av varer og tjenester som er indirekte beskattet. I tillegg er de umiddelbare negative budsjetteffektene ved R3-innvandring sterkere enn de er i 2020, fordi yrkesdeltakelsen er lavere, og stønadsmottaket er høyere i de aller første årene enn etter 5 år.

På virkelig lang sikt, målt ved virkningene i 2100 per ekstra innvandrer i 2015, svekkes imidlertid statsfinansene uansett hvor de ekstra innvandrere kommer fra i 2015. Svekkelsen er bare 3 000 2006-lønnskroner per ekstra innvandrer ved R1-innvandring. Ved R2- og R3-innvandring er de tilsvarende svekkelsene henholdsvis 16 000 og 30 000 2006-lønnskroner. De langsiktige virkningene på henholdsvis primære inntekter og primære utgifter er relativt like ved R1- og R2-innvandring. Begge effekter er bortimot 3 ganger så store ved R3-innvandring. Vi forklarer nedenfor at det i hovedsak skyldes at befolkningstilskuddet blir mye større enn ved R1- og R2-innvandring.

Virkningene på offentlige inntekter følger mye av det samme mønsteret som virkningene på sysselsetting. Disse reflekterer at R1- og R2-innvandrere i gjennomsnitt har høyere yrkesinntekt, og dermed betaler mer skatt, enn innvandrere fra R3, for gitt alder, kjønn og botid. I tillegg genererer befolkningstilskuddet skapt av R3-innvandring høyere offentlige utgifter, fordi

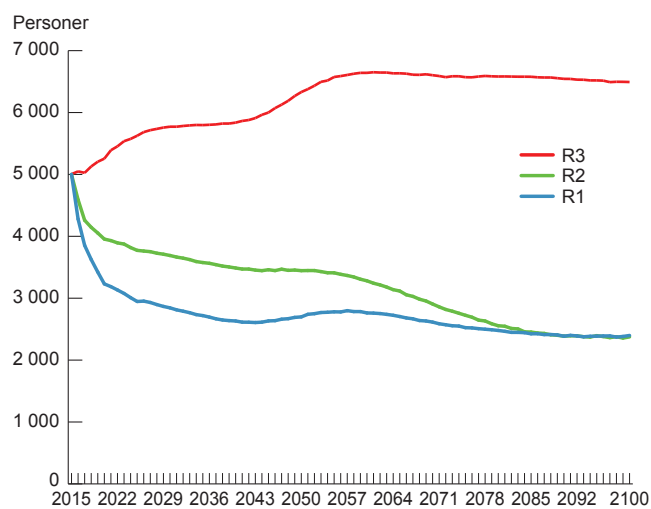
R3-innvandrerne mottar betydelig høyere offentlige overføringer og velferdstjenester enn andre grupper, for gitt alder og kjønn. Forskjellene mellom innvandrergruppenes yrkesinntekt og mottak av offentlige overføringer gjelder særlig de første årene etter ankomst. Men våre tverrsnittsbaserte aldersprofiler viser også at R3-innvandrere går raskere ut av arbeidsstyrken og over på uføretrygd og andre offentlige overføringer enn R1- og R2-innvandrerne. Denne tendensen finner også Denne tendensen finner også Bratsberg, Raaum og Røed (2011).

### Økonomiske versus demografiske effekter

Virkningene målt per ekstra innvandrer kan dekomponeres i henholdsvis en demografisk og en økonomisk komponent. Den demografiske komponenten måler forholdet mellom endringen i antall innbyggere og økningen i antall innvandrere, dvs. 5000. Den økonomiske komponenten måler forholdet mellom endringen i den økonomiske variabelen og endringen i antall innbyggere.

Når virkningene måles per ekstra innbygger, svekkes det primære budsjettoverskuddet med mellom 23 000 og 33 000 2006-lønnskroner i 2100 i de tre scenarioene, se tabell 3. Også alle andre virkninger målt per ekstra innbygger nærmer seg hverandre på lang sikt.

Figur 2. **Befolkningstilskudd som følge av 5000 flere innvandrere fra henholdsvis R1, R2 og R3 i kun 2015. Antall personer**



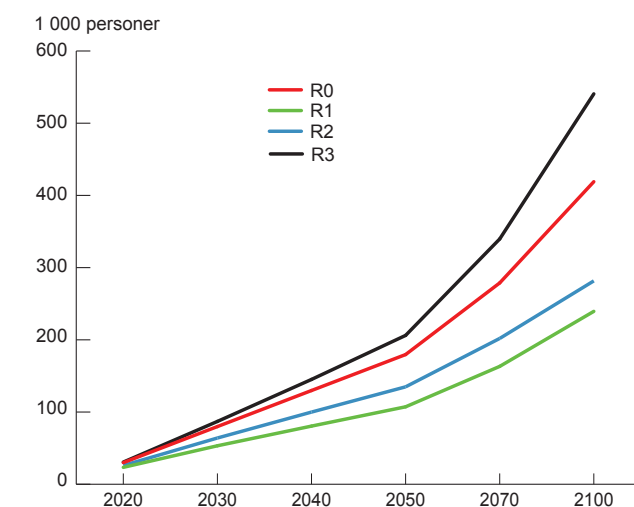
Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Hovedårsaken er at befolkningstilskuddene som engangsinnvandringen genererer, i hovedsak består av etterkommere i 2100, og de har per forutsetning samme økonomiske atferd når man kontrollerer for kjønn og alder. De små gjenværende forskjellene mellom virkningene i 2100 skyldes ulik kjønns- og aldersfordeling i de tre befolkningstilskuddene.

Den langsiktige svekkelsen av offentlige finanser per ekstra innbygger i de tre scenarioene skyldes at statens petroleumsinntekter og avkastningen av SPU er uavhengig av folkemengden, mens de andre skatteinntektene og offentlige utgifter langt på vei er proporsjonale med befolkningens størrelse. Disse inntektene må dermed deles på flere. Tilnærmet samme effekt får man på lang sikt dersom det fødes flere ikke-innvandrere. I en viss forstand kan man derfor si at gjennomsnittsinnyggeren er et statsfinansielt «underskuddsforetagende», uansett hvor han eller hun kommer fra. Ingen har grunn til å oppfatte dette som en fornærmelse. Det er en logisk konsekvens av at staten bruker noe av sin petroleumsformue. Da kan skattene knyttet direkte og indirekte til arbeid settes noe lavere enn det som trengs for å dekke de offentlige utgiftene. Dette vil gjelde uansett hvor produktive vi er, hvis staten i det hele tatt skal bruke oljepenger. Men siden statens petroleumsformue ikke øker når vi blir flere innbyggere, vil flere gjennomsnittsinnyggere – *isolert sett* – svekke statsfinansene. Effekten er imidlertid beskjeden, under våre forutsetninger, siden petroleumsformuen fremover bare kan dekke en relativt liten og dessuten fallende del av offentlige utgifter. Den ville vært enda mindre dersom vi i referansebanen eksplisitt hadde lagt inn en skatteskjerpelse eller lavere vekst i offentlige utgifter per innbygger for å dekke opp effektene av aldring.

Forskjeller i økonomiske virkninger per ekstra innbygger motvirkes i mange tilfeller av forskjeller i de demografiske virkningene. Figur 2 viser at befolknings-

Figur 3. **Virkningen på samlet folkemengde av at det hvert år f.o.m. 2015 kommer 5000 flere innvandrere fra R1 (vestlige land), R2 (Østeuropeiske EU-land), R3 (lavinntektsland), samt 5000 flere fødsler hvert år i R0 (ikke-innvandrere). 1000 personer**



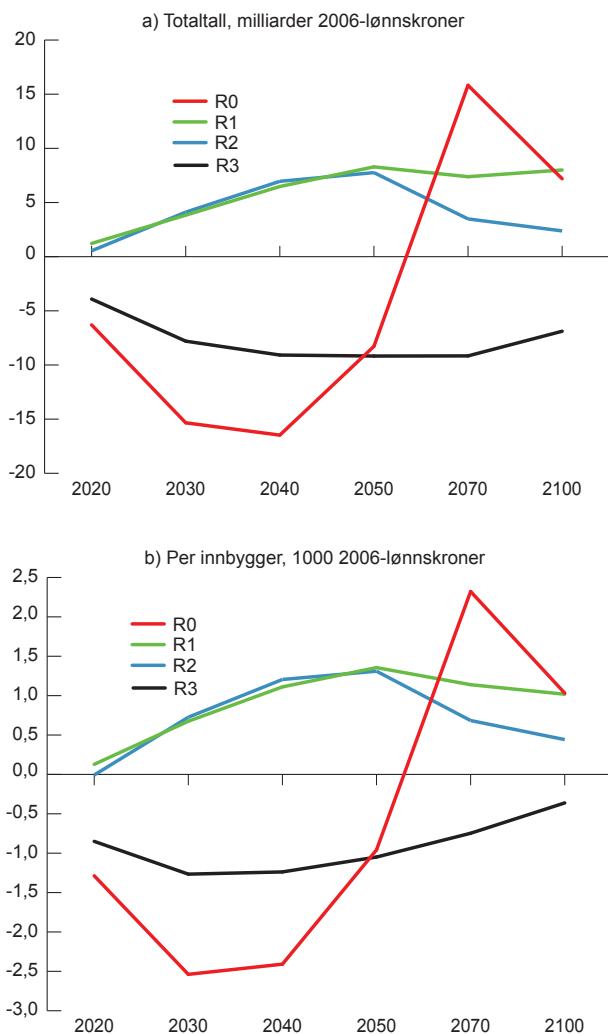
Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

tilskuddet som genereres av en gitt økning i ett år av R1- og R2-innvandrerne, reduseres etter noen tiår til ca. halvparten av den initiale økningen som følge av at relativt mange av disse utvandrer ganske raskt. I tillegg genererer disse innvandrerne relativt få barn, dels på grunn av lav andel kvinner i fruktbar alder, dels fordi kvinner i fra disse landgruppene har noe lavere fruktbarhet enn andre innbyggere. Den samme økningen i R3-innvandring genererer et voksende befolkningstilskudd. I 2100 består det av mer enn 20 prosent flere personer enn det gjør ved ankomst, og disse oppfører seg som ikke-innvandrere. Årsakene er relativt lav utvandring, og at disse innvandrerne genererer flere etterkommere. Dermed blir dette befolkningstilskuddet større og yngre enn det etter hvert blir ved R1- og R2-innvandring. Det øker isolert sett sysselsettingen og skattebetalingene. Når det gjelder forskjeller i virkninger på offentlige finanser, nøytraliserer denne sammensetningseffekten tilnærmet effekten av at befolkningstilskuddet blir større ved R3-innvandring enn ved innvandring fra R1 og R2. Eksempelvis blir sysselsettingsøkningen i 2100 per ekstra R3-innvandrer i 2015 2,7 ganger større enn tilsvarende effekt av R1- og R2-innvandring. Forskjellene i virkningene på BNP og nasjonalinntekt per ekstra innvandrer har samme størrelsesorden.

## 6. Virkninger av 5000 flere innvandrere hvert år

Virkningene av en permanent økning i innvandringen på 5000 personer bestemmes av både egendynamikken knyttet til aldring, utvandring, død og fødsler, og av at det hvert år kommer 5000 nye innvandrere med den samme alders- og kjønnsfordelingen. Økt innvandring fra R3 vil øke befolkningen med mer enn 5000 hvert år som følge av en kombinasjon av lav utvandring, relativt høy fruktbarhet for de kvinnene som innvandrer, og en relativt høy kvinneandel blant innvandrerne. Det

Figur 4. Virkninger på primært offentlig budsjettoverskudd av 5000 flere innvandrere i alle år fra og med 2015 fra R1 (vestlige land), R2 (Østeuropeiske EU-land), R3 (lavinntektsland), samt 5000 flere fødsler i de samme år blant R0 (ikke-innvandrere). Absolutte avvik fra referansebanen.



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

motsatte er tilfellet ved økt innvandring fra R1 og R2. Målt i forhold til samlet folkemengde i referansebanen i 2100, har den økte innvandringen fra R1, R2 og R3 akkumulert seg til henholdsvis 2,6 prosent, 3,1 prosent og 5,9 prosent, se figur 3. Her har vi også for sammenligningens skyld lagt inn at 5000 flere fødsler hvert år blant ikke-innvandrere (R0) fører til 4,6 prosent flere personer enn i referansebanen i 2100. Også aldersfordelingen endres ulikt. Økt R3-innvandring bidrar til å holde befolkningens gjennomsnittsalder nede sammenlignet med innvandring fra de andre landgruppene.

Målt som prosentvis avvik fra referansebanen ligger sysselsettingseffektene ganske nær de korresponderende endringene i samlet folketall. Avvik fra eksakt proporsjonalitet skyldes endringer i aldersfordelingen og sammensetningseffekter på gjennomsnittlig yrkesinntekt som følge av at både arbeidstid og lønn varierer mellom sysselsatte personer. Eksempelvis fører den økte innvandringen fra R3 til at sysselsettingen i 2100 øker med 5,0 prosent, mens befolkningen øker

med 5,9 prosent i forhold til referansebanen. For R2-innvandring er det tilnærmet perfekt proporsjonalitet mellom disse virkningene i 2100, mens sysselsettingsøkningen er noe sterkere enn befolkningsøkningen ved økt innvandring fra R1. Virkningene reflekterer at den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen blant R3-innvandrerne er lavere enn for resten av befolkningen i alle aldersgrupper. Forskjellen dempes av at R3-innvandring i sterkere grad enn innvandring fra R1 og R2 vrir alderssammensetningen i favør av de mest yrkesaktive aldersgruppene.

Økt R1- og R2-innvandring gir positive og tilnærmet like effekter på den primære budsjettbalansen de første ca. 40 årene etter 2015, se figur 4a. Deretter begynner et voksende antall i befolkningstilskuddet å gå av med uføre- eller alderspensjon, og utgiftene til helse og eldreomsorg begynner å øke. På lang sikt er den positive budsjetteffekten størst ved R1-innvandring, fordi befolkningstilskuddet i dette tilfellet vil ha en lavere andel eldre som er både yrkespassive og tunge brukere av offentlig helse og omsorgstjenester. Etter 2050 ligger økningen i budsjettoverskuddet som følge av den økte R1-innvandringen mellom 7 og 8 milliarder 2006-lønnskroner. Den langsiktige effekten av R2-innvandringen er ikke blitt stasjonær i 2100, men passerer da ca. 2,5 milliarder 2006-lønnskroner ovenfra. R3-innvandring svekker offentlige finanser i alle beregningsårene. Svekkelsen tiltar de første ca. 30 årene til ca. 9 milliarder 2006-lønnskroner. Dette nivået holder seg tilnærmet uendret frem til 2070, hvorefter budsjettsvekkelsen sakte blir mindre.

Sammenlignet med økt innvandring fører flere fødsler i R0-gruppen til økte offentlige utgifter til barnehager og utdanning de første tiårene, uten at grunnlagene for skatteskatteinntektene øker. Frem til ca. 2040 forsterkes budsjettsvekkelsen ettersom man bygger opp beholdningen av barn og ungdom langt raskere enn beholdningen av yrkesaktive. Først rundt 2040 blir veksten i arbeidsstyrken sterk nok til å snu utviklingen, og i forhold til referansebanen bedres ikke budsjettbalansen før nærmere 2060. Økningen i budsjettoverskuddet når en topp rundt 2070 på vel 16 milliarder 2006-kroner. Deretter øker utgiftene til pensjon og helse og omsorg raskere enn skattegrunnlagene.

Budsjetteffektene bør ses i lys av endringene i hvor mange som kan dele dem. Dette fanges opp i figur 4b. Økt R3-innvandring svekker det primære offentlige budsjettoverskuddet per innbygger i alle beregningsår, mest i 2030 da den er 1 300 2006-lønnskroner. Deretter avtar svekkelsen per innbygger til 400 2006-lønnskroner i 2100, fordi befolkningstilskuddet inneholder voksende andeler av innvandrere med lang botid i de mest produktive aldersgruppene, og av etterkommere med økonomisk atferd som ikke-innvandrerne. Økt R1-innvandring øker primæroverskuddet per innbygger frem til ca. 2050 hvor det er 1400 2006-lønnskroner høyere enn i referansebanen. Deretter avtar økningen til et tilnærmet stasjonært nivå på 1000 2006-kroner

fra rundt 2070. Ved økt R2-innvandring er overskuddsøkningen per innbygger tilnærmet den samme som ved R1-innvandring til ca. 2050. Deretter avtar den til 400 2006-kroner i 2100.

## 7. Virkninger av endret integrering av R3-innvandrere

### «Perfekt» integrering

Hvor mye betyr det at alle R3-innvandrerne med mer enn 10 års botid i referansebanen får den samme økonomiske atferden som ikke-innvandrerne? En slik «perfekt» (økonomisk) integrering av R3-innvandrere øker det offentlige primære budsjettoverskuddet i forhold til referansebanen med 23,3 milliarder 2006-lønnskroner i 2020. Økningen forsterkes over tid og når 41 milliarder 2006-lønnskroner i 2100. Det største bidraget til overskuddsøkningen kommer fra økningen i skatteinntekter som følge av at den samlede sysselsetting øker med nesten 3 prosent i det meste av beregningsperioden. Effekten er noe svakere i de første og siste tiårene, fordi antallet som integreres i disse årene utgjør en mindre andel av samlet sysselsetting enn i de øvrige årene. Skattegrunnlagene øker prosentvis noe mer enn sysselsettingen. Det skyldes at de som var R3-uføre, gitt forutsetningene i referansebanen, nå ikke bare blir yrkesaktive, men også får R0-gruppens yrkesinntekt som er høyere enn gjennomsnittlig yrkesinntekt i R3-gruppen.

### Økt uføreandel blant R3-innvandrerne

I et mer pessimistisk integreringsscenario øker vi uføreandelen med ca. 10 prosentpoeng blant alle R3-innvandrerne i referansebanen som har mer enn 10 års botid. De ekstra uføre tas fra gruppen som har yrkesinntekt som hovedinntekt. Offentlige finanser svekkes, og svekkelsen forsterkes over tid; fra 3,9 til 10,7 milliarder 2006-lønnskroner fra 2020 til 2100. De absolutte virkningene er dermed tilnærmet fjerdeparten av den budsjettstyrkingen man får ved at R3-innvandrerne med mer enn 10 års botid får ikke-innvandrerens atferd. Lavere skattegrunnlag gir det sterkeste bidraget til budsjettssvekkelsen. Samlet sysselsetting faller med 0,3 prosent i forhold til referansebanen i 2020, og med 0,5 prosent fra 2070.

### R3-innvandrerens barn blir som sine foreldre

I beregningene beskrevet foran antas norskfødte barn av alle innvandrerne å overta ikke-innvandrerens økonomiske atferd. Hvor mye betyr det dersom norskfødte som har både mor og far fra R3, i stedet får samme atferd som R3-innvandrere med mer enn 10 års botid? I referansebanen øker antall R3-etterkommere i alder 20-69 år prosentvis raskere enn samlet sysselsetting frem til nær 2070. Offentlige finanser svekkes, og svekkelsen forsterkes over tid; fra 2,2 til 24,1 milliarder 2006-lønnskroner fra 2020 til 2100. Det største bidraget kommer fra lavere skatteinntekter. Økningen i offentlige stønader til uførepensjon, sosiale stønader, arbeidsrelaterte stønader og suppleringsstønad motvirkes av lavere opptjening av alderspensjon. Mot slutten

av beregningsperioden dominerer fallet i alderspensjoner økningen i andre offentlige stønader.

### R3-innvandrerne danner normen for R2-innvandrerne og R2- og R3-etterkommerne

Under våre forutsetninger er det ikke overraskende at svekkelsen av offentlige finanser forsterkes desto flere som overtar den økonomiske atferden R3-innvandrerne har etter 10 års botid. Hvis denne gruppens yrkesaktivitet og uførepensjonering sprer seg ikke bare til etterkommerne med R3-bakgrunn, men også til R2-innvandrerne med mer enn 10 års botid og deres etterkommere, svekkes offentlige finanser med 6,6 milliarder 2006-lønnskroner i 2020 i forhold til referansebanen. Svekkelsen forsterkes over tid. Den passerer 60 milliarder 2006-lønnskroner i 2100. Lavere skatteinntekter står da for 58 av disse milliardene. Sysselsetningsnedgangen forsterkes frem til 2070, for deretter å ligge relativt stabilt ca. 3,5 prosent lavere enn i referansebanen.

### 8. Avsluttende merknader

Man kan ikke forske seg bort fra at de økonomiske virkningene av at Norge vil befolkes av andre mennesker enn de som nå lever her, er grunnleggende usikkert og avhengig av hvordan de fremtidige norskfødte og innvandrere vil oppføre seg, særlig på arbeidsmarkedet. Dette gjelder uavhengig av hvor disse nykommerne kommer fra.

Litt mindre trivielt er det kanskje at i Norge vil enhver ny gjennomsnittsinnygger være et statsfinansielt «underskuddsforetagende», uansett hvor han eller hun kommer fra. Men dette er en logisk konsekvens av at staten bruker oljepenger, for da kan skattene knyttet til direkte og indirekte til arbeid settes noe lavere enn det som trengs for å dekke offentlige utgifter. Merk at dette vil gjelde uansett hvor produktive vi er. De fleste offentlige utgifter og skattegrunnlag øker når vi blir flere, men det gjør ikke petroleumsformuen. *Isolert sett* vil dermed befolkningsvekst øke statens finansieringsbehov. Denne effekten er imidlertid beskjedent siden petroleumsformuen fremover bare kan dekke en relativt liten og dessuten fallende andel av offentlige utgifter. Resonnementet er imidlertid like gyldig for norskfødte som for innvandrere. En rendyrking av logikken i dette innebærer at de norske statsfinansene, med gjeldende struktur på inntekter og utgifter, bedres av generell avfolking. Men avfolking er selvsagt en absurd politikimplikasjon. Den rasjonelle løsningen på velferdsstatens langsiktige finansieringsproblem er å løpende tilpasse skattenivået til valget av ambisjonsnivået for skattefinansiert velferd, fremfor å skyve finansieringen foran seg.

HS bekrefter tidligere anslag som viser at Norge på lang sikt har uløste problemer med å finansiere velferdsstaten. De endringene i innvandring som vi studerer, påvirker i liten grad dette hovedbildet. For å få betydelige effekter, måtte utvelgelsen av pluss- eller minusvarianter bli mer ekstrem. Det trengs ingen store



regnestykker for å vise at rendyrket arbeidsinnvandring vil bedre statsfinansene, og dermed også, isolert sett, levestandarden for ikke-innvandrerne. Ved å ta hensyn til realøkonomiske likevektsmekanismer får vi frem viktigheten av lønnet arbeidsinnsats for offentlige inntekter i større grad enn beregninger på såkalte Generasjonsregnskap. Arbeidsinnsats produserer grunnlaget for de aller fleste skattene i fastlands-Norge. Integrering i arbeidsmarkedet er derfor avgjørende for hvordan innvandring påvirker offentlige finanser. Her har man trolig noe å gå på når det gjelder innvandrere fra lavinntektsland.

## Referanser

- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2011): Yrkesdelta-king på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge, Rapport 2011/1, Frischsenteret.
- Brunborg, H. og I. Texmon (2012): Befolkningsframskrivninger for Velferds- og migrasjonsutvalget. Kommer i serien Rapporter, Statistisk sentralbyrå
- Finansdepartementet (2009): Perspektivmeldingen 2009, St.meld. nr. 9 (2008-2009).
- Finansdepartementet (2012): Revidert nasjonalbudsjett 2012, boks 2.4, s. 28.
- Heide, K. M., E. Holmøy, I. F. Solli and B. Strøm (2006): A welfare state funded by nature and OPEC: A guided tour on Norway's path from an exceptionally impressive to an exceptionally strained fiscal position. Discussion Paper 464, Statistics Norway, Oslo.
- Holmøy, E. (2006a): Can welfare states outgrow their fiscal sustainability problems? Discussion paper 487, Statistics Norway, Oslo.
- Holmøy, E. (2006b): Real appreciation as an automatic channel for redistribution of increased government non-tax revenue, Discussion paper 471, Statistics Norway, Oslo.
- Holmøy, E. and K. Stensnes (2008): Will the Norwegian pension reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment, Discussion Papers No. 557, Statistics Norway, Oslo.
- Holmøy, E. og V.O. Nielsen (2008): Velferdsstatens langsiktige finansieringsbehov. Økonomiske analyser 4/2008, Statistisk sentralbyrå, 44-52.
- Holmøy, E. and B. Strøm (2012a): Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring, Rapporter 15/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, E. and B. Strøm (2012b): "CGE assessments of fiscal sustainability in Norway", kommer i *Handbook of CGE modelling*, Elsevier Publishing Company.
- Holmøy, E. og N. M. Stølen (2012): Økonomiske konsekvenser av innvandring – Oversikt over relevant forsknings- og utredningslitteratur. Kommer i serien Notater, Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (2012): Økonomiske analyser nr. 1/2012, s. 47.
- Velferds- og migrasjonsutvalget (2011): Velferd og migrasjon, Norges offentlige utredninger 2011:7.