

Indvandringens betydning for den offentlige økonomi

*Lars Haagen Pedersen
Danish Rational Economic Agents Model, DREAM*

I en interessant artikel i "Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed", juni 2003 analyserer Daniel le Maire og Christian Scheuer (herefter M&S) indvandringens betydning for den offentlige økonomi. Artiklen diskuterer, hvor stor en skattestigning, der skal til, for at den offentlige sektor kan finansiere de forventede fremtidige offentlige udgifter. Endvidere analyseres specielt hvordan denne skattestigning påvirkes, hvis den fremtidige indvandring øges.

Artiklen kan ses som en diskussion af DREAMs rapport til Tænketanken (jf. Pedersen (2002)), og artiklens resultater sættes også i forhold til rapportens resultater. Hovedresultaterne i DREAMs rapport til Tænketanken er:

- Der er meget betydelige effekter på den offentlige sektors økonomi af en forbedret integration, der får indvandrere i beskæftigelse og dermed væk fra offentlig forsørgelse
- Der er store effekter på befolkningsudviklingen af at reducere antallet af indvandrere, men effekterne på den offentlige sektor økonomi er ganske begrænsede.

M&S's artikel har blandt andet til formål at diskutere det sidste hovedresultat. Grundsynspunktet er, at DREAMs forudsætninger om indvandrerne og deres efterkommeres adfærd kan siges at være (for) optimistiske. Artiklen ændrer forudsætningerne og ser på hvordan det påvirker resultaterne.

Diskussionen af DREAMs forudsætninger ligger i forlængelse af Eskil Wadensjö's anmeldelse af DREAMs og Tænketankens rapport (2002) i "Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed", december 2002.

DREAM har i forbindelse med den seneste rapport fra juni (jf. Pedersen, Knudsen & Madsen (2003)) blandt andet undersøgt i hvilket omfang de punkter, som tages op i de to nævnte artikler fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, har betydning for DREAMs

resultater. Denne artikel sammenligner resultaterne fra DREAMs seneste analyse med resultaterne i artiklen fra M&S.

Effekten af forøget indvandring i DREAM

En øget indvandring påvirker både de offentlige udgifter og de offentlige indtægter. Nettoeffekten på det offentlige budget kan måles på flere forskellige måder, og resultatet vil afhænge af dette. I DREAM og i M&S's artikel anvendes principielt samme metode, og resultaterne er derfor sammenlignelige. Det antages begge steder, at indvandringen vokser med 5000 personer om året. Der ses begge steder både på en stigning, som er sammensat af lige mange personer fra mere og mindre udviklede lande og en stigning, som udelukkende består af indvandrere fra mindre udviklede lande. M&S anvender befolkningsdata fra DREAM, så påvirkningen af befolkningen er under alle omstændigheder den samme i de to analyser. Med udgangspunkt i den ændrede befolkningsudvikling beregnes effekten på de offentlige udgifter og indtægter i fremtiden. Herefter beregnes, hvor stor en permanent stramning, der skal til, for at finansiere de fremtidige merudgifter, der er forbundet med den ændrede befolkningsudvikling i hvert af de to tilfælde.

Resultaterne af de to forskellige stigninger i indvandringen er med DREAMs almindelige forudsætninger at:

- En merindvandring på 5000 personer om året fra både mere og mindre udviklede lande vil stort set betyde, at udgifter og indtægter til den offentlige sektor stiger lige meget, og at der derfor kun er behov for en ekstra permanent stramning af finanspolitikken på 0,02 procent af BNP, der svarer til 0,4 mia. kr. i år 2006. Resultatet svarer til resultatet i DREAMs rapport til Tænketanken.
- En merindvandring på 5000 personer om året fra mindre udviklede lande vil betyde, at der er behov for en ekstra permanent stramning af finanspolitikken på 0,16 procent af BNP, der svarer til 2,4 mia. kr. i år 2006. Også dette resultat er på linie med resultatet i DREAMs rapport til Tænketanken.

En merindvandring på 5000 ekstra personer om året fra både mere og mindre udviklede lande fører til en betydelig vækst i befolkningen. På langt sigt (efter 75 år) er befolkningen vokset med 5,8 procent eller 328 tusinde personer. Hvis merindvandringen udelukkende består af personer fra mindre udviklede lande, er den tilsvarende stigning

i befolkningen 8,7 procent eller 493 tusinde personer. På denne baggrund er der derfor tale om en meget begrænset stigning i den nødvendige stramning af finanspolitikken.

Det er veldokumenteret (jf. f.eks. Wadensjö & Orrje (2002) eller DREAMs rapporter), at i forhold til den resterende befolkning har indvandrere en lavere beskæftigelsesgrad, en lavere løn og derfor lavere skattebetalinger. Samtidig har indvandrere et højere træk på offentlige overførselsindkomster end den resterende befolkning. Derfor kan det umiddelbart undre, at der ikke er større nettoudgifter for den offentlige sektor ved en så betydelig ekstra indvandring. Resultatet er dog i god overensstemmelse med den teoretiske litteratur, jf. Razin & Sadka (1999). Forklaringen, på at udgifterne er begrænsede, skal findes dels i aldersfordelingen blandt indvandrerne og dels i den måde, som velfærdssamfundet er indrettet på.

Indretningen af velfærdssamfundet betyder, at hovedreglen er, at personer i den erhvervsaktive alder via skatterne betaler til dem, der på samme tidspunkt er unge og specielt til dem, der er gamle. Populært sagt betyder indretningen af folkepensionen som en pension, der løbende finansieres via skatteopkrævningen, og de offentlige serviceydelser, der ligeledes finansieres af de løbende skattebetalinger, at hver generation via skatten betaler for sin forældregeneration.¹

Denne "kontrakt" mellem generationerne i Danmark betyder, at kravet til hvad indvandrere skal betale til den offentlige sektor, for at denne ikke skal have underskud på indvandringen, er mindre end for befolkningsgrupper, hvor forældregenerationen opholder sig i Danmark.

På indvandringstidspunktet er indvandrerne i gennemsnit ca. midt i tyverne (jf. Stephensen & Pedersen (2002)). Da generationen af indvandrerne populært sagt ikke har deres forældregeneration med, betyder det, at hvis indvandrerne kan finansiere de offentlige udgifter til sig selv og deres børn, vil den offentlige sektor ikke få øget underskud, mens de er i den erhvervsaktive alder. Den nødvendige nettobetaling til den offentlige sektor er meget lavere, end hvis indvandrerne også skulle have betalt til en forældregeneration. Når indvandrerne selv bliver pensionister er kravet, at nettobetalingerne til det offentlige fra deres børn (efterkommerne) er tilstrækkelige til at finansiere pensioner og offentlige serviceydelser. Efterkommernes pension skal

¹ I engelsksproget litteratur kaldes et pensionssystem som folkepensionen for et "pay-as-you-go" pensionssystem i modsætning til et opsparingsbaseret system (som arbejdsmarkedspensionerne), hvor den enkeltes udbetaling afhænger af hvor meget han eller hun har indbetalt.

kunne finansieres af deres børn osv. På den måde bliver finansieringen af pensionerne hele tiden skubbet en generation frem.

Konklusionen er, at selvom der er negative nettobetalinge fra indvandrere til den offentlige sektor, når der måles over hele indvandrernes livsforløb, så kan indvandringen godt give anledning til en positiv effekt på de offentlige finanser, fordi folkepensionsudbetalingerne og de offentlige serviceydelser betales af den efterfølgende generation.

Kravet til indvandrernes nettoindbetalinger er lavere end de tilsvarende betalinger for ikke-indvandrere, fordi indvandrerne ikke skal finansiere forældregenerationens pension via skattebetalingen. Hvis den offentlige sektors underskud ikke skal stige ved indvandringen, må de efterfølgende generationers skattebetalinger være i stand til at finansiere såvel forældregenerationens folkepension og deres egne børns offentlige serviceydelser. Det er tilfældet, hvis indvandrerne (og efterkommerne) får tilstrækkeligt mange børn til, at de ikke giver anledning til et forøget aldringsproblem, og hvis efterkommerne bliver tilstrækkeligt integrerede.

Med forudsætningerne i DREAM gælder, at hvis indvandringen består af personer fra både mere og mindre udviklede lande, er disse forudsætninger tæt på at være opfyldt.

Sammenligning af resultaterne i DREAM og i M&S

M&S finder, at den samme forøgelse af indvandringen fra både mere og mindre udviklede lande vil betyde en stigning i den nødvendige årlige stramning i finanspolitikken på 3,1 mia. kr. (målt i faste priser og korrigeret for vækst).²

Hvis merindvandringen antages udelukkende at komme fra mindre udviklede lande finder M&S, at den nødvendige årlige ekstra stramning i finanspolitikken er på 6,7 mia. kr.

Selvom disse tal er større end DREAMs, er de fortsat ret begrænsede, når de sættes i forhold til den ændring i befolkningen som merindvandringen på 5000 personer om året leder til.

² I DREAM er den nødvendige stramning beregnet som en konstant andel af BNP. Det svarer omtrent, men ikke helt til at korrigere for en konstant underliggende vækst, som det er gjort i M&S.

M&S tilskriver forskellen mellem deres og DREAMs resultater, at DREAMs antagelser i rapporten til Tænk tanken er mere optimistiske end deres egne. Specielt nævner de tre forudsætninger:

1) Indvandrere må forventes, at i gennemsnit at have en lavere uddannelse end danskere og dermed lavere lønninger over livsforløbet end danskere. I DREAMs rapport til Tænk tanken er der set bort fra dette.

2) Den nuværende ledighed for indvandrere er væsentlig højere end for danskere (20,1 procent for indvandrere fra mindre udviklede lande, 9,3 procent for indvandrere fra mere udviklede lande og 4,9 procent for den resterende del af befolkningen i år 2000). M&S antager, at denne forskel fastholdes, og at strukturledigheden derfor er voksende, når indvandrernes andel af arbejdsstyrken stiger med tiden. I DREAM antages derimod, at strukturledigheden er uændret, hvilket svarer til at ledighedsforskellene mellem befolkningsgrupperne aftager.

3) Der er i dag stort set ingen efterkommere fra mindre udviklede lande, der er mere end 25 år. Det er derfor ekstraordinært vanskeligt at skønne over hvilken adfærd denne gruppe vil have i fremtiden. I DREAM antages, at efterkommere fra mindre udviklede lande (over 25 år) vil have en adfærd, der svarer til efterkommere fra mere udviklede lande. M&S antager, at efterkommernes adfærd fremkommer som et gennemsnit af danskere og de respektive indvandrergrupperes adfærd.

Den første af de tre diskuterede forudsætninger er indarbejdet i DREAMs seneste generelle fremskrivning. Den ovenfor angivne effekt på de offentlige finanser inkluderer således, at indvandrerne har en lavere løn og en langsommere lønstigningstakt over livet end den resterende befolkning.

Vedrørende de to øvrige forudsætninger er det i DREAMs rapport undersøgt, hvordan en ændring på disse områder påvirker resultatet.

Det antages i den alternative formulering, at der er tre segmenterede arbejdsmarkeder (et for hver af de to indvandrergrupper og et for resten af befolkningen), og at strukturledigheden på hvert af disse arbejdsmarkeder afspejler den nuværende forskel i ledigheden. Da ledigheden er bestemt som et resultat i modellen, er der dog en tendens til at ledigheden falder lidt for alle tre grupper, fordi udbuddet af arbejdskraft falder mere end efterspørgslen.

For efterkommere fra mindre udviklede lande antages alternativt, at den procentvise stigning i arbejdsmarkedstilknytningen fra indvandrere til efterkommergenerationen er den samme som for efterkommere fra mere udviklede lande. Denne antagelse giver formentlig en adfærd som er mindre optimistisk end den af M&S anvendte.

Betragtes en årlig merindvandring på 5000 personer fra både mere og mindre udviklede lande fås med disse antagelser, at finanspolitikken årligt skal strammes med 0,09 procent af BNP, hvilket svarer til 1,2 mia. kr. i år 2006. Det svarer til en forværring på 0,8 mia. kr. i forhold til effekten målt ved DREAMs standardforudsætninger.

Tilsvarende betyder en årlig merindvandring på 5000 personer fra mindre udviklede lande med disse forudsætninger, at finanspolitikken skal strammes med 0,29 procent af BNP, hvilket svarer til 4,1 mia. kr. i 2006. Det svarer til en forværring på 1,7 mia. kr. målt i forhold til effekten givet DREAMs standardforudsætninger.

Det er således mindre end halvdelen af forskellen mellem DREAMs og M&S's resultater, der kan forklares ved de nævnte forskelle i adfærden. Hovedparten af forskellen skyldes metodeforskelle, som diskuteres efterfølgende.

DREAM opfatter de alternative forudsætninger vedrørende ledighed og efterkommerenes erhvervstilknytning som relativt pessimistiske og de ovenfor beregnede effekter som en slags risikoscenarier.

Den fremtidige erhvervstilknytning for efterkommere fra mindre udviklede lande er meget usikker, fordi der endnu ikke er personer fra denne gruppe, der er tilstrækkeligt gamle. Når den alternative forudsætning alligevel vurderes som pessimistisk skyldes det, at forudsætningen betyder, at efterkommere fra mindre udviklede lande får en "unormal" aldersfordeling af erhvervstilknytningen over livet. Normalt er erhvervstilknytningen voksende med alderen frem til personen er i midten af trediverne. Fra denne alder og frem til midten/slutningen af halvtredsårsalderen er erhvervsfrekvensen på sit højeste, mens den aftager forholdsvis hurtigt med alderen efter dette tidspunkt i livet. Med den alternative forudsætning får efterkommere fra mindre udviklede lande en aldersbetinget erhvervstilknytning, der er højest i slutningen af tyverne (hvor erhvervsfrekvenserne er baseret på de aktuelle observationer), hvorefter den falder til et lavere niveau for midaldrende (hvor frekvensen er baseret på forudsætningerne). Se Pedersen, Knudsen & Madsen (2003).

Den fremtidige merledighed blandt indvandrere er selvfølgelig også et meget usikkert punkt. Også her kan man argumentere for at en fastholdelse af den nuværende merledighed er en pessimistisk forudsætning. Dette baseres på, at Danmark er et forholdsvis nyt indvandringsland (der har været positiv nettoindvandring i ca. 30 år) og indvandrernes andel af arbejdsstyrken er forholdsvis lille. I fremtiden vil indvandrernes andel af arbejdsstyrken i Danmark være voksende, der vil være en længere tradition for at have indvandrere på arbejdsmarkedet og samtidig forventes det, at presset på arbejdsmarkedet stiger som følge af den faldende arbejdsstyrke kombineret med en forøget efterspørgsel efter arbejdskraft til de offentlige serviceydelser til især den ældre del af befolkningen. Da indvandreres ledighed har tendens til at være mere følsom overfor ændringer på arbejdsmarkedet, synes der derfor at være grund til at forvente en faldende merledighed blandt indvandrere.

Diskussion af metoden i M&S

Som M&S påpeger, er der selvfølgelig den grundliggende forskel på DREAMs og M&S's metode, at DREAM er en fuld økonomisk model, hvor personer og virksomheder i økonomien handler efter de priser og indkomster, der er i økonomien på et givet tidspunkt. M&S's analyse er derimod baseret på et såkaldt befolknings- eller generationsregnskab, hvor specielt de offentlige indtægter behandles anderledes end i DREAM. M&S laver en hel række korrektioner til generationsregnskabet, som i betydeligt omfang kompenserer for de mekaniske principper og øger sammenligneligheden med DREAM.

M&S's metode indebærer derudover, at offentlige indtægter og udgifter mekanisk fordeles efter alder og befolkningsgrupper. For hver befolkningsgruppe findes herefter de offentlige nettoudgifter. En meget betydelig del af forskellen mellem resultaterne i DREAM og hos M&S kan formentlig forklares ud fra den måde, som M&S danner de aldersfordelte nettoudgifter.

Den grundlæggende overvejelse bag dannelsen af de aldersfordelte nettoudgifter er, om de udgifter og indtægter, der indgår i det anvendte nettoudgiftsbegreb, kan forventes at ændres med befolkningens størrelse og den heraf følgende ændring i den økonomiske aktivitet.

M&S undlader at medregne visse af de indirekte skatter og visse offentlige udgifter (ca. 30 procent af begge poster, hvilket betyder at der ses bort fra flere indtægter end udgifter). Det er en afvigelse fra tidligere opgørelser fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, jf. f.eks. Wadensjö & Orrje (2002), der fordeler stort set alle offentlige indtægter, men ser bort fra en del af de offentlige udgifter.

Synspunktet, der ligger bag fordelingen i DREAM er, at principielt alle udgifter og indtægter varierer med befolkningens størrelse. Dette gælder så meget desto mere, fordi de befolkningsændringer, der gennemføres i analyserne, er store. Det kan dog argumenteres, at visse offentlige udgifter kan betragtes som faste, dvs. uafhængige af befolkningens og den økonomiske aktivitets størrelse, hvis analysen kun betragter mindre ændringer i befolkningen.

Det er imidlertid ikke tilfældet med offentlige indtægter. Samtlige offentlige indtægter afhænger af den økonomiske aktivitet og befolkningens størrelse.³ Øget indvandring vil betyde øget aktivitet og dermed også øgede indirekte (omsætningsafhængige) skatter betalt af virksomhederne samt øgede selskabsskatter. Det bemærkes, at denne effekt automatisk medregnes i DREAM, fordi det er en fuld økonomisk model.

De foretagne afgrænsninger i M&S af hvilke offentlige indtægter og udgifter, der medtages, giver således anledning til, at der kommer skævhed i resultaterne, som kan være af betydelig størrelse.

Konklusion

Denne artikel har været koncentreret om at beskrive forskelle i antagelser og metode, der kan forklare forskelle mellem DREAMs og M&S's resultater. Det skal dog ikke overskygge det faktum, at størrelsesforholdet i de opnåede effekter er sammenlignelige, selvom M&S systematisk når til det resultat, at den nødvendige stramning i finanspolitikken er større end den DREAM når frem til.

De sammenlignelige størrelsesforhold er i sig selv et vigtigt resultat, når det tages i betragtning, at såvel datagrundlag som metode er forskelligt i de to undersøgelser. I DREAM ser vi frem til, at diskussioner med Rockwool Fondens Forskningsenhed om såvel data som metode også i fremtiden kan være til gensidig gavn og generelt bidrage

³ Det gælder også for ejendoms- og grundskatter, som afhænger af prisen på jord og fast ejendom, som igen afhænger af aktiviteten i økonomien.

til at forbedre kvaliteten af analyserne af indvandringen og dennes betydning for dansk økonomi.

Referencer

le Maire, D. & C. Scheurer (2003a): "Indvandringen og den finanspolitiske holdbarhed", *Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed*, juni 2003

le Maire, D. & C. Scheurer (2003b): "Indvandringens betydning for den finanspolitiske holdbarhed", *Teknisk note 8 fra Rockwool Fondens Forskningsenhed*, juni 2003

Pedersen, L. H. (2002): "*Befolkningsudvikling, integration og økonomisk politik*", Danish Rational Economic Agents Model, DREAM, Schultz Information

Pedersen, L. H., M. B. Knudsen & A. D. Madsen (2003): "Indvandrere, offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed", Foreløbig Rapport, juni 2003. Kan downloades fra www.dreammodel.dk

Razin, A. & E. Sadka (1999): "Migration and Pension with International Capital Mobility", *Journal of Public Economics* vol. 74, 141-150

Stephensen, P. & L. H. Pedersen (2002): "DREAMs disaggregerede befolkningsprognose frem til 2100". Dokumentation, DREAM. Kan downloades fra www.dreammodel.dk

Wadensjö, E. (2002): "Bog anmeldelse: Indvandring, integration og samfundsøkonomi. Tænk tanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark", *Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed*, december 2002

Wadensjö, E. & H. Orrje (2002): "*Immigration and the Public Sector in Denmark*", Rockwool Fondens Forskningsenhed, Aarhus Universitetsforlag