

BIDRAG, VÄGEN TILL ARBETE?

EN GRANSKNING AV SVENSK
INTEGRATIONSPOLITIK

Jenny von Bahr

MAJ 2011



Om rapportförfattaren: Jenny von Bahr är utredare och analytiker på WSP Analys & Strategi. Hon är samhällsekonom från Sveriges lantbruksuniversitet med inriktning mot hållbarhets- och tillväxtfrågor. Hon har mångårig erfarenhet av att analysera regleringar och ekonomiska styrmedel. Hon arbetar som utredare och analytiker på WSP Analys & Strategi.

Metodstöd: Fredrik Bergström, ek. dr, AOC WSP Analys & strategi.

Om WSP Analys & Strategi: WSP Analys & Strategi är ett konsultföretag med inriktning på kunskap som utvecklar samhället.

© Författaren och Timbro 2011

ISBN 91-7566-819-2

www.timbro.se

info@timbro.se

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668192&flik4

Förord

En av de saker historien lär oss är att öppenhet och fri rörlighet för människor är bättre än slutenhet och protektionism. Det är inte bara bättre för att det skapar betydligt större livschanser för människor, det gör oss också till ett rikare och starkare land.

Detta ifrågasätter få idag. De slutna gränsernas förespråkare har utomordentligt svagt stöd för sina ståndpunkter. Samtidigt är det uppenbart att invandring, för alla länder, oundvikligen innebär potentiella konflikter som politiken behöver hantera.

Det uppstår, i alla fall kortsiktigt, en resurskonflikt om offentliga medel för social trygghet, boende och annat. Det uppstår en intressekonflikt, framförallt på arbetsmarknaden. Och det uppstår förstås även en värdekonflikt, när majoritetsbefolkningens attityder och värderingar bryts mot invandrade minoriteters. Detta är inga argument emot invandring, bara ett oundvikligt faktum.

I ett tillräckligt öppet och dynamiskt samhälle kan alla dessa konflikter hanteras, med hjälp av klok politik, så att fördelarna vida överskrider nackdelarna. Men ett land som på ett framgångsrikt sätt ska kunna upprätthålla en generös invandringspolitik måste vara berett att förändra sin politik.

Sverige har en lång tradition av internationell öppenhet. Vår historia som invandrarland är lång, vår ekonomiska öppenhet har varit en nödvändig förutsättning för vårt växande välstånd. Det går inte att tänka bort invandringen ur vår framgångsrika historia, och inte heller ur vår framtid.

Samtidigt tyder mycket på att Sverige av idag är ganska illa rustat för den typ av invandring som nu dominerar: flykting- och anhöriginvandring. Vi har exempelvis synnerligen generösa välfärdssystem med väl dokumenterade risker för inlåsnings effekter, och dessutom en arbetsmarknad som i vissa avseenden är påfallande trögrörlig.

Hur väl har den svenska integrationspolitiken fungerat vad gäller jobb och ekonomi för de människor som kommer till Sverige? Det är utgångspunkten för denna rapport, skriven av Jenny von Bahr, som är nationalekonom på WSP Analys & Strategi. Hon granskar den förda politikens inriktning, följer upp dess resultat och ställer den viktiga frågan: vad kan göras för att integrationen ska fungera bättre?

En viktig utgångspunkt för Timbros arbete med integrationsfrågor är att underkasta integrationspolitiken samma krav som andra politikområden: är politikens mål rätt, är de verktyg som används effektiva, vilka resultat uppnås egentligen? Därför kontaktade vi WSP Analys & Strategi, och lät dem genomföra en genomlysning av svensk integrationspolitik på samma sätt som de normalt granskar olika samhällsområden: sakligt och metodiskt. Detta område, som ofta diskuteras i ett allt för uppskruvat tonläge, tjänar på att granskas mer sakligt och nyktert. Denna rapport är ett försök till just en sådan granskning.

Markus Uvell
VD Timbro

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	7
Inledning.....	9
Utrikes föddas sysselsättningsgrad	11
Vad innebär en låg sysselsättningsgrad?.....	12
Orsaker till den låga sysselsättningsgraden	13
1. Flyttfaktorn – flytt till nytt land sänker värdet av humankapitalet	13
Utbildningsnivå.....	15
2. Meritfaktorn – svårt att bedöma utländska meriter	16
3. Lönefaktorn – lönerna är högre än vad arbetsgivarna vill betala	18
4. Incitamentsfaktorn – bidrag som motverkar arbetslinjen	21
Svensk integrationspolitik	22
Kort historik.....	22
1. Uppbyggnad av humankapitalet	24
2. Tydliggöra nyanländas meriter.....	27
3. Lägre arbetskraftskostnader	28
4. Tydligare arbetslinje i bidragssystemen	28
Utvärdering av integrationspolitiken	31
1. Uppbyggnad av humankapitalet	31
2. Tydliggöra nyanländas kompetens.....	32
3. Lägre arbetskraftskostnader	33
4. Tydliga incitament för lönearbete – arbetslinjen.....	33
Sammantagen bedömning	34
Avslutande diskussion	36
1. Lägstlönerna	36
2. Bättre incitament i bidragssystemen	37
3. Bättre validering.....	37
Referenser	40

Sammanfattning

Att ha ett arbete att gå till leder inte bara till en inkomst utan även till en möjlighet till arbetsgemenskap och utveckling. För den som har invandrat till ett nytt land innebär arbetet en viktig bro till det nya landets språk och kultur. Sysselsättning utgör en grundsten för en lyckad integrationsprocess.

Sedan lång tid tillbaka ligger dock utrikesföddas sysselsättningsgrad under övriga befolkningens. Medan inrikes föddas sysselsättningsgrad ligger på 76,5 procent ligger utrikesfödda på 61,8 procent. För att nå samma sysselsättningsgrad som inrikes födda skulle ytterligare 150 000 utrikesfödda behöva komma in på arbetsmarknaden.

Detta är en utmaning som politiker har försökt lösa under lång tid. Även den nuvarande alliansregeringen har som mål att öka sysselsättningsgraden för utlandsfödda. Syftet med propositionen 2009/10:60, Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd, är att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och att stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Syftet med denna rapport är att granska den svenska integrationspolitiken i allmänhet och alliansregeringens politik i synnerhet, för att besvara frågan om den är tillräcklig för att uppnå målet full sysselsättning bland utrikes födda. I rapporten identifieras och beskrivs fyra förklaringsfaktorer till utrikesföddas lägre sysselsättningsgrad:

1. Flyttfaktorn – värdet av utlandsföddas humankapital sjunker, initialt, vid flytten till Sverige.
2. Meritfaktorn – arbetsgivarna har svårt att bedöma utlandsföddas meriter.
3. Lönefaktorn – de höga lägsta lönerna stänger ute utlandsfödda.
4. Incitamentsfaktorn – arbetslinjen motverkas av bidrag.

En genomgång av svensk integrationspolitik visar att stort fokus läggs på flyttfaktorn och meritfaktorn genom omfattande mottagningsåtgärder som Svenska för invandrare, Komvux, arbetsmarknadspraktik och valideringsinsatser. Även om dessa åtgärder skulle kunna vässas något visar denna rapport att det finns en avtagande marginalnytta av att satsa resurser på ytterligare mottagnings- och valideringsåtgärder.

Den svenska integrationspolitiken har avstått från att försöka påverka lönefaktorn. Eftersom lönerna sätts av arbetsmarknadens parter är det svårt. Internationell statistik indikerar dock att lägre lägsta löner har ett tydligt samband med hög sysselsättningsgrad bland utrikesfödda.

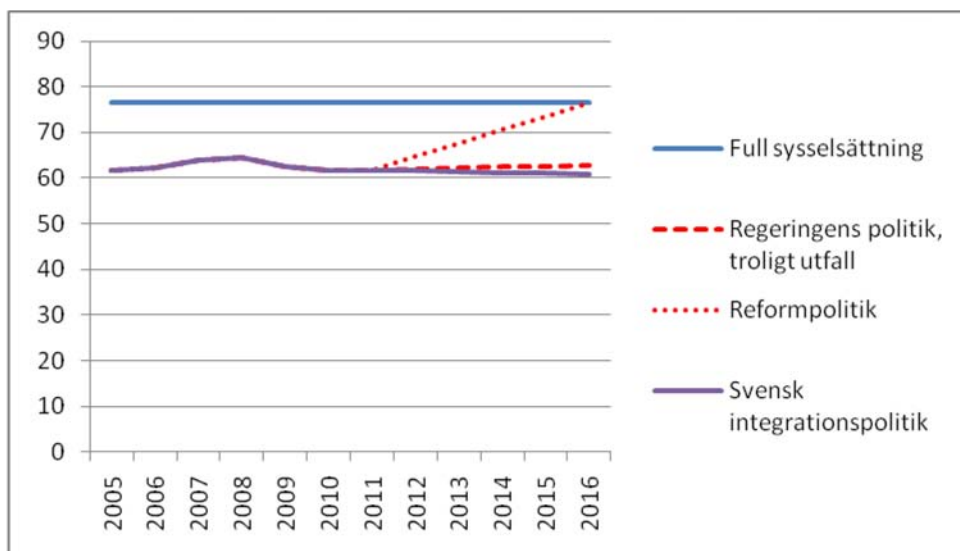
Vad det gäller incitamentsfaktorn visar denna rapport att det fortfarande finns flera bidragssystem där arbetslinjen är otydlig. Detta gäller särskilt för de grupper som har en låg alternativintäkt, som exempelvis många utrikesfödda.

Regeringen har i sin etableringsproposition koncentrerat sina åtgärder på att öka incitamenten för att delta i etableringsinsatser samt för att söka arbete under de första två åren i Sverige. Detta kan ge positiva effekter för vissa grupper av utrikesfödda men flera problem kvarstår:

1. Regeringen väljer att inte ta i frågan om lägstalöner. I och med det avsäger man sig den skarpaste åtgärden för ökad sysselsättning bland utrikesfödda.
2. Åtgärderna för att stärka arbetslinjen i bidragssystemen är inte tillräckliga och omfattar endast de första två åren i Sverige.
3. Tvärtemot trenden i andra länder inför inte den svenska regeringen tydligare krav på egeninsatser från de nyanlända, som exempelvis en lånedel i etableringsstödet för att stärka incitamenten för en effektiv etableringsprocess.

Det bor cirka 1 038 000 utrikes födda personer i arbetsför ålder i Sverige. Varje år emigrerar cirka 100 000 personer till Sverige. Av dessa omfattas cirka 10 000 personer årligen av rätten till en etableringsplan. Även om denna reform skulle bli mycket lyckosam och höja dessa cirka 10 000 deltagares genomsnittliga sysselsättningsgrad med 20 procentenheter så skulle detta ge mycket små effekter på utrikesföddas sysselsättningsgrad totalt sett. Efter fem år skulle effekten endast bli en höjning av sysselsättningsgraden med 1 procentenhet.

Vår sammantagna bedömning är därför att sysselsättningen bland utrikesfödda endast kommer att öka marginellt till följd av regeringens integrationspolitik (se den röda streckade linjen i figur 1). För att uppnå full sysselsättning bland utrikesfödda krävs generella och strukturella reformer av den svenska arbetsmarknaden och bidragssystemen.



Figur 1. Sysselsättningsgrad, andel sysselsatta i procent bland inrikes och utrikes födda i åldern 16–64 år. År 2005–2010. ¹

¹ SCB (2011a) samt egen bearbetning.

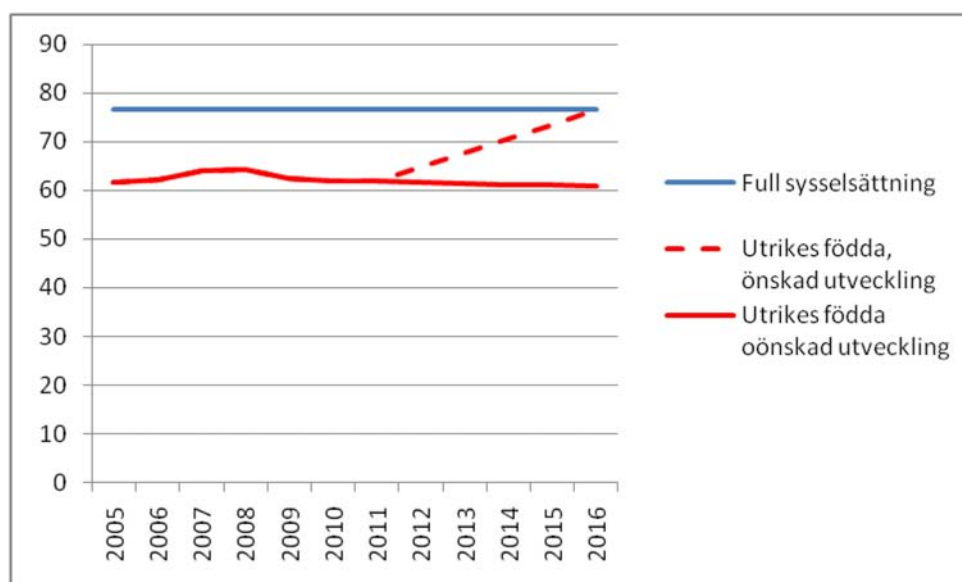
Inledning

Att ha ett arbete att gå till leder inte bara till en inkomst, det leder till en väg för individen att bygga upp sitt professionella nätverk och sitt yrkeskunnande. För den som har invandrat till ett nytt land innebär arbetet en viktig bro till det nya landets kultur och möjlighet att utveckla sina kunskaper i det nya språket. Sysselsättning är därför inte bara viktigt för försörjningen utan utgör en grundsten för både individens välbefinnande och för en lyckad integrationsprocess.

Sedan lång tid tillbaka ligger dock utrikesföddas sysselsättningsgrad långt under övriga befolkningen. Om vi antar att full sysselsättning för utrikesfödda skulle innebära att de hade en lika hög nivå som inrikes födda, 76,5 procent, då ligger gruppen utrikesfödda i dag 14,7 procent från full sysselsättning.² Med cirka en miljon³ (1 038 000) utrikesfödda i arbetsför ålder innebär det att för att nå full sysselsättning skulle ytterligare 150 000 utrikesfödda behöva komma in på arbetsmarknaden.

Detta är ett problem som politiker har försökt lösa under lång tid. Mängder av reformer har sjösatts för att uppnå detta mål, utan att lyckas. Även den nuvarande alliansregeringen har som mål att öka sysselsättningsgraden för utlandsfödda. Syftet med propositionen 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, är att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Syftet med denna rapport är att granska regeringens förda integrationspolitik för att besvara frågan om den är tillräcklig för att uppnå målet eller om det behövs andra reformer för att nå full sysselsättning bland utrikes födda.



Figur 2. Sysselsättningsgrad, andel sysselsatta i procent bland inrikes och utrikes födda i åldern 16–64 år. År 2005–2010.⁴

² Kommentar: Egentligen når inte inrikes födda heller full sysselsättning.

³ SCB (2011a).

⁴ SCB (2011a) samt egen bearbetning.

Den metod vi använder är att genom ekonomiska resonemang och offentlig statistik förklara vilka faktorer som ligger bakom utrikesföddas lägre sysselsättningsgrad. Vad händer med en individs humankapital vid en flytt till ett nytt land? Hur stor är arbetsgivarnas diskriminering? Vilken roll spelar de höga lägstalönerna i Sverige? Genomsyras våra bidragssystem av en arbetslinje eller en bidragslinje? Utifrån denna analys framkommer fyra faktorer som vi utgår från när vi utvärderar om regeringens föreslagna åtgärder har förutsättningar att höja sysselsättningsgraden bland utrikes födda. Vi undersöker också vilken sorts åtgärder som skulle krävas för att verkligen nå full sysselsättning bland utrikesfödda.

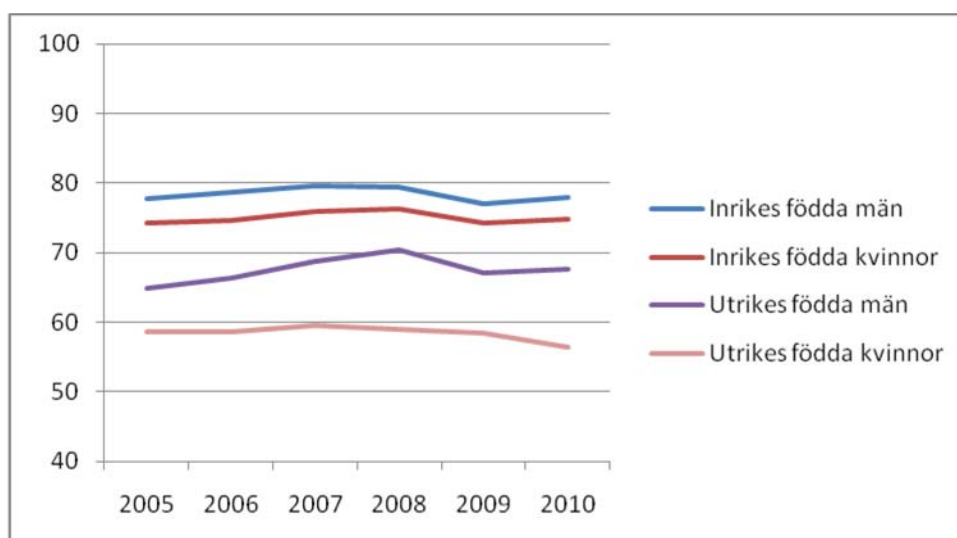
Av utrymmesskäl har vi koncentrerat framställningen kring de delar av integrationspolitiken som berör arbetsmarknadspolitik. Exempelvis berör vi inte frågor kring bosättning eller utbildningssystemet för barn och ungdomar. Vidare behandlar rapporten inte invandringspolitik, men resultaten gäller förstås oavsett hur invandringspolitiken utformas framöver.

Utrikes föddas sysselsättningsgrad

Gruppen utrikes födda är en heterogen grupp som består av allt ifrån välutbildade invandrare från utvecklade ekonomier till flyktingar utan formell utbildning från oroliga krigshärddar. Stora invandrargruppers sysselsättning liknar i stort inrikes föddas medan andra grupper har en mycket låg sysselsättningsgrad. Sammantaget ligger det genomsnittliga arbetskraftsdeltagandet bland utrikesfödda markant lägre än för inrikes födda.

SCB mäter årligen sysselsättningsgraden i befolkningen. För att räknas som sysselsatt räcker det med att man har jobbat under minst en timme under en viss vecka. Förutom arbete räknas även vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder in. För svenskfödda män och kvinnor låg sysselsättningsgraden år 2010 på 78 respektive 75 procent. Utrikesfödda män har en sysselsättningsgrad på 68 procent. Lägst sysselsättningsgrad har de utrikesfödda kvinnorna med en sysselsättningsgrad på 57 procent. Totalt sett är skillnaden i sysselsättningsgrad 10 procentenheter för män och 18 procentenheter för kvinnor.

Diagrammet visar även utvecklingen över tiden där lågkonjunkturåret 2009 ledde till en minskning i alla grupper, inte minst bland utrikesfödda män. Under 2010 ökade däremot sysselsättningen igen i alla grupper, utom bland utrikesfödda kvinnor som i stället minskade sin sysselsättningsgrad med 1,9 procentenheter.



Figur 3. Sysselsättningsgrad, andel sysselsatta i procent bland inrikes och utrikes födda kvinnor och män i åldern 16–64 år. År 2005–2010.⁵

⁵ SCB (2011a).

Vad innebär en låg sysselsättningsgrad?

En låg sysselsättningsgrad bland stora invandrargrupper riskerar att leda till flera följdproblem. De barn som växer upp i familjer där föräldrarna inte är förankrade på arbetsmarknaden växer upp under ekonomiskt knappa förhållanden jämfört med övriga. Den som inte yrkesarbetar missar en viktig arena för att bygga upp kunskap om det nya samhället, utveckla sina språkkunskaper och bygga upp ett nätverk. Även för samhället är den låga sysselsättningsgraden ett problem eftersom personer som inte deltar i arbetskraften belastar välfärdssystemet i stället för att bidra.

Det finns dock flera möjligheter att förbättra situationen. Genom välavvägda politiska förändringar skulle invandrarnas arbetskraftsutbud kunna tas tillvara bättre, vilket skulle vara mycket positivt för de enskilda invandrarna och deras familjer, men även för samhället i stort.

Orsaker till den låga sysselsättningsgraden

Hittills har vi studerat hur problembilden ser ut och inte vilka de bakomliggande orsakerna är. Utifrån litteraturstudier, intervjuer med forskare och ekonomisk teori har vi identifierat de viktigaste faktorerna bakom lågt arbetskraftsdeltagande för invandrare. I debatten förekommer ofta förenklade förklaringar som att ”invandrare släpps inte in på arbetsmarknaden” eller liknande. Vi för dock analysen ett steg längre för att bättre komma åt de bakomliggande orsakerna. Totalt sett har vi identifierat fyra viktiga förklaringsfaktorer till utlandsföddas lägre sysselsättningsgrad:

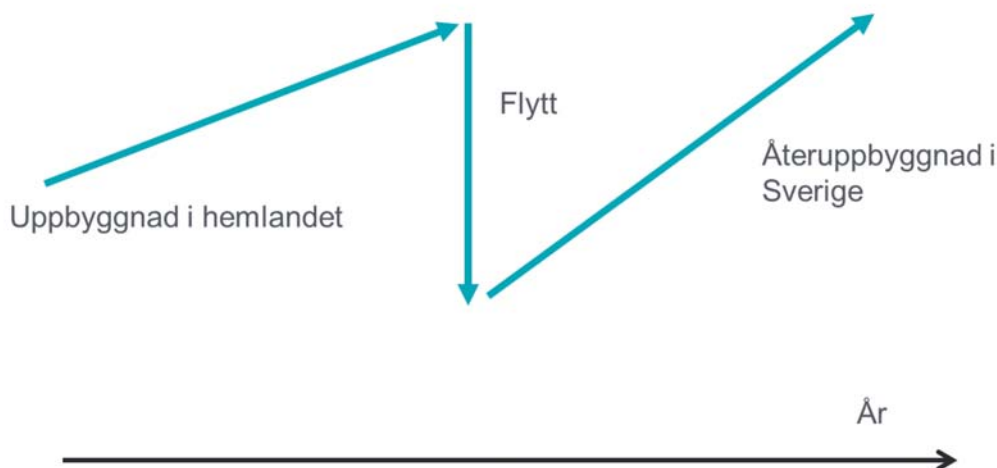
1. Flyttfaktorn – värdet av utlandsföddas humankapital sjunker, initialt, vid flytten till Sverige.
2. Meritfaktorn – arbetsgivarna har svårt att bedöma utlandsföddas meriter.
3. Lönefaktorn – de höga lägstralönerna stänger ute utlandsfödda.
4. Incitamentsfaktorn – arbetslinjen motverkas av bidrag.

1. Flyttfaktorn – flytt till nytt land sänker värdet av humankapitalet⁶

En viktig orsak till utlandsföddas lägre inkomster är att deras humankapital, som de har byggt upp i sitt ursprungsland, inte är anpassat till svenska förhållanden. Humankapitalet består, utöver formell utbildning, av kunskaper i språk, personliga nätverk, kännedom om hur samhället och arbetslivet fungerar och så vidare. Det är ganska intuitivt att värdet av humankapitalet hos personer från avlägsna och krigshärjade sjunker då de invandrar till Sverige. Ta exempelvis en individ som saknar formell utbildning och som har växt upp i ett land utan socialt välfärdssystem, fungerande myndigheter och inhemska industrier. En sådan person har mycket att lära sig när den flyttar till Sverige. Det omvända gäller naturligtvis också. En svensk som utvandrar till Somalia skulle få problem att klara sig på landsbygden utanför Mogadishu. Kunskaper i svenska och engelska, en svensk utbildning i juridik och ett svenskbaserat kontaktnät skulle vara mindre användbara i ett land där huvudspråket är somaliska, där den största näringsgrenen är jordbruk och där 62 procent av de vuxna är analfabeter.⁷

⁶ Eriksson (2011).

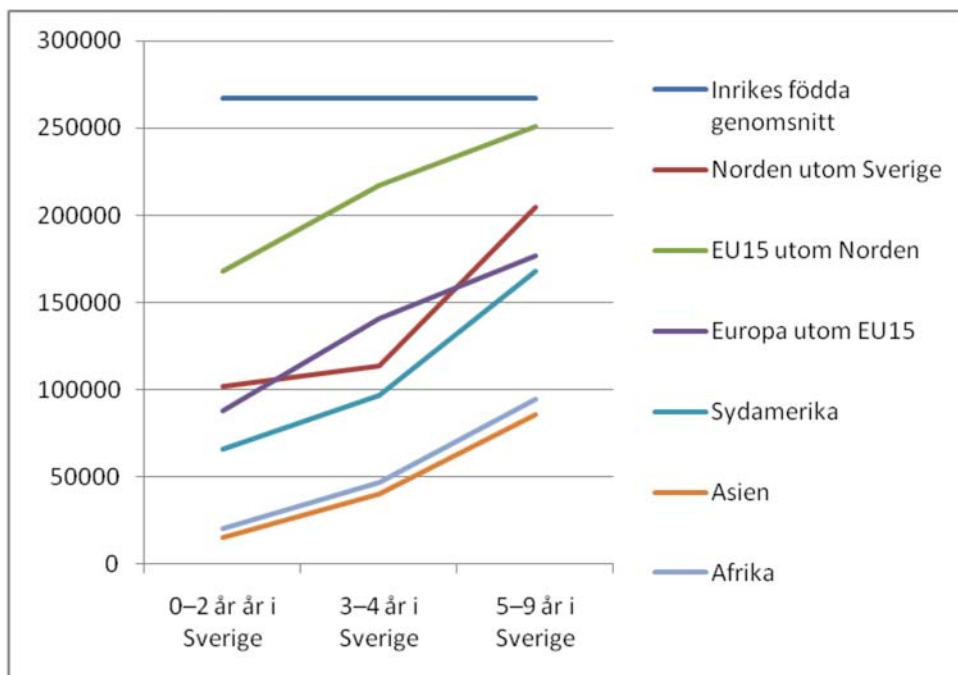
⁷ CIA (2011).



Figur 4. Hur en flytt till ett nytt land påverkar värdet på individens humankapital över tiden.

Exempel: En person född i Irak utbildar sig till oljeborrningstekniker i Bagdad. Under studietiden och några år på arbetsmarknaden bygger personen upp sitt humankapital. Efter flytten till Sverige minskar värdet av detta humankapital. Då vidtar en återuppbyggnadsprocess där personen lär sig svenska, vidareutbildar sig, skaffar sig arbetslivserfarenhet och bygger upp sitt kontaktnät.

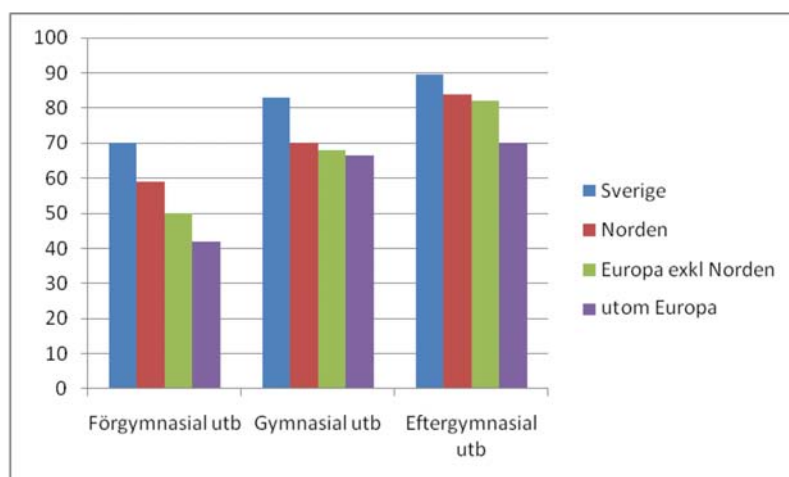
I statistiken syns denna förlust av humankapital tydligt på tre olika sätt. Dels är utlandsföddas inkomster mycket låga under de första åren i Sverige, se figur 5, dels ökar utlandsföddas inkomster kraftigt under de kommande åren i Sverige, vilket tyder på att de i takt med att de kommit till Sverige åter börjar bygga upp sitt humankapital vilket ger resultat i form av högre inkomster. För det tredje är det tydligt att humankapitalet hos invandrare från kulturellt avlägsna länder förlorar mer i värde vid flytten till Sverige. Personer som kommer från Norden och Europa kommer snabbare upp i förvärvsinkomster som ligger i närheten av de inrikes föddas medan det tar längre tid för dem som kommer från avlägsna länder. Exempelvis har en genomsnittlig invandrare från Asien eller Afrika efter fem till nio år ännu inte kommit upp i en förvärvsinkomst på 100 000 kronor per år. Se figur 5. Sammanfattningsvis visar data från SCB att både vistelsetid i Sverige och ursprungsland är mycket viktiga förklaringsfaktorer till utrikesföddas lägre sysselsättningsgrad.



Figur 5. Sammanräknad förvärvsinkomst efter födelseland år 2009. Medianvärden inklusive skattepliktiga bidrag och inkomster från näringsverksamhet. SCB.

Utbildningsnivå

En persons formella utbildning är en del av personens humankapital. Statistik från SCB visar att utlandsfödda med akademisk examen har en sysselsättningsgrad på cirka 70 till 80 procent medan utrikesfödda utan gymnasieexamen, det vill säga allt från inga skolkunskaper alls till avhoppade gymnasiestudier, har en sysselsättningsgrad på 40 till 60 procent. Födda utanför Europa med endast förgymnasial utbildning har en låg sysselsättningsgrad vilket delvis beror på att gruppen med ingen eller mycket kort utbildning hamnar i denna kategori. För inrikes födda ligger motsvarande nivåer kring 90 respektive 70 procent, det vill säga betydligt högre, oavsett utbildningsnivå. Detta visar tydligt att flytt till ett främmande land leder till, en initial, värdeminskning av humankapitalet och att denna blir större ju större det kulturella avståndet är. Samtidigt visar diagrammet att en hög utbildning ökar chanserna till sysselsättning både för inrikes- och utrikes födda.



Figur 6. Sysselsättningsgraden för inrikes och utrikes födda efter utbildningsnivå och födelselandgrupp, 2009. 25–64 år. Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.

Sammanfattningsvis har värdeminskningen av humankapital ett tydligt förklaringsvärde för utlandsföddas svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Statistik visar ett tydligt samband mellan hur kulturellt avlägset ett land är och nivån på de invandrades sysselsättning. Lägre utbildningsnivå hos de som invandrar utgör en förklaring till den lägre sysselsättningsgraden, men oavsett utbildningsnivå kvarstår skillnaderna i sysselsättningsnivå mellan utrikes och inrikes födda.

I ekonomiska termer kan detta uttryckas som att de utrikesföddas humankapital inte är anpassat till det svenska samhället, deras produktivitet sjunker därför, initialt, vid flytten till Sverige, vilket leder till en lägre attraktivitet på arbetsmarknaden.

2. Meritfaktorn – svårt att bedöma utländska meriter

Det går inte att diskutera utrikesföddas sysselsättningsgrad utan att diskutera diskriminering på arbetsmarknaden. En ofta framförd hypotes till invandrares lägre arbetskraftsdeltagande är att de blir bortvalda i rekryteringsprocessen av svenska arbetsgivare.

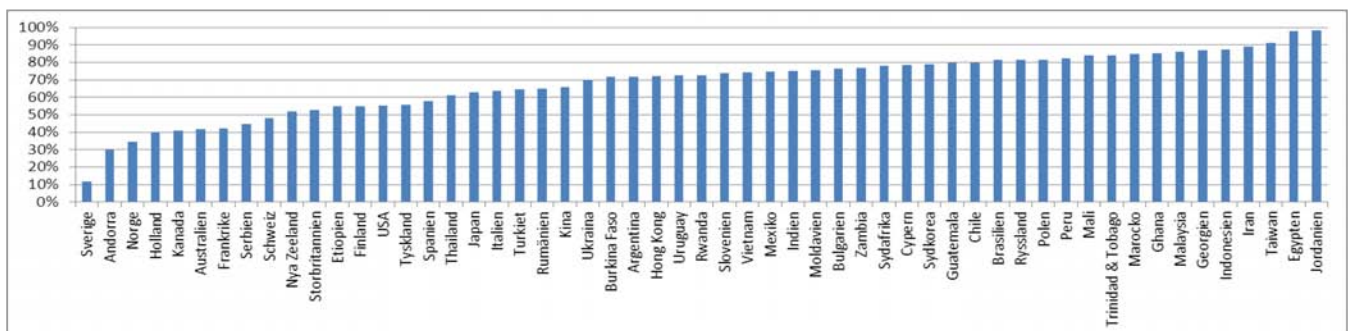
Denna teori har testats i flera studier. I en studie skickades identiska ansökningshandlingar till svenska arbetsgivare som hade annonserat ut jobb.⁸ Det ena brevet var undertecknat med ett arabisk klingande namn medan det andra var undertecknat med ett svenskt namn. Den fiktiva svenska personen blev kallad till intervju i 29 procent av fallen medan motsvarande andel för den fiktiva personen med ett arabisk klingande namn blev 20 procent. Graden av olikbehandling visade sig vara störst när ansökningarna avsåg okvalificerade yrken och yrken där andelen utlandsfödda redan är hög.

Detta innebär att om en person med ett arabisk klingande namn i genomsnitt måste skicka in fem jobbansökningar för att komma på en intervju så räcker det med tre till fyra ansökningar för den med ett svenskt klingande namn.

⁸ Carlsson & Rooth (2007).

En annan studie av diskriminering på den svenska arbetsmarknaden, genomförd av FN-organet ILO, var indelad i tre steg där det första steget var en telefonkontakt, det andra var en skriven ansökan och det tredje en anställningsintervju.⁹ De arbeten som söktes var relativt lågkvalificerade, det vill säga där diskriminering visat sig vanligare. Slutsatserna av studien var att diskrimineringen i telefonskedet var marginell. I det andra steget, den skrivna ansökan, hade personer med arabiskt klingande namn mindre än hälften så stor chans att bli kallade till intervju medan de fiktiva personerna med invandrarbakgrund i det tredje intervju-skedet faktiskt hade lättare att få jobb. Detta kan dock ha berott på slumpen eftersom få sökande nådde så långt.

Den som har ett utländskt namn måste med andra ord skicka in några fler jobbansökningar innan denne blir kallad till intervju. Vad kan detta bero på? En första tanke är att svenska arbetsgivare inte tycker om utlandsfödda personer och att de därför undviker att anställa dem. Frågan är dock om denna teori stämmer. För att hitta svaret studerar vi internationell statistik. Av en internationell undersökning genomförd i 55 länder framgår det att andelen personer i Sverige som anser att arbetsgivare ska prioritera inrikes födda framför utrikes födda är lägst bland samtliga undersökta länder.¹⁰ Nivån är inte bara lägst, 11,8 procent, den avviker kraftigt från mönstret i de andra undersökta länderna.



Figur 7. Andel personer i befolkningen som anser att inrikes födda ska ha förtur till jobb före utrikes födda¹¹ i 55 länder.

Detta tyder på att även om det finns en diskriminering på arbetsmarknaden så är den inte så stor i Sverige som många föreställer sig och framförallt är den lägre än i andra länder. I stället får vi söka andra skäl till att utrikesfödda blir bortvalda. Ett skäl kan vara negativa förväntningar angående de sökandes språkkunskaper. Som nämnts sker diskrimineringen framförallt i det skriftliga skedet. Detta tyder på att diskrimineringen av utlandsfödda till viss del kan förklaras genom arbetsgivarnas antagande om att den sökande har sämre språkkunskaper, trots ett felfritt formulerat brev. Kanske kan det vara så att arbetsgivarna har träffat flera utrikes födda personer som behärskar det svenska språket bristfälligt och därför, medvetet eller omedvetet, antar att den sökande har fått hjälp med att formulera brevet?

Det finns studier som visar på att svenska arbetsgivare har stora problem att värdera utlandsföddas språkkunskaper, utbildningar och tidigare yrkesmeriter.¹² Exempelvis innebär språkbarriärer

⁹ ILO (2006).

¹⁰ World Values Survey (2005–2008).

¹¹ Ibid.

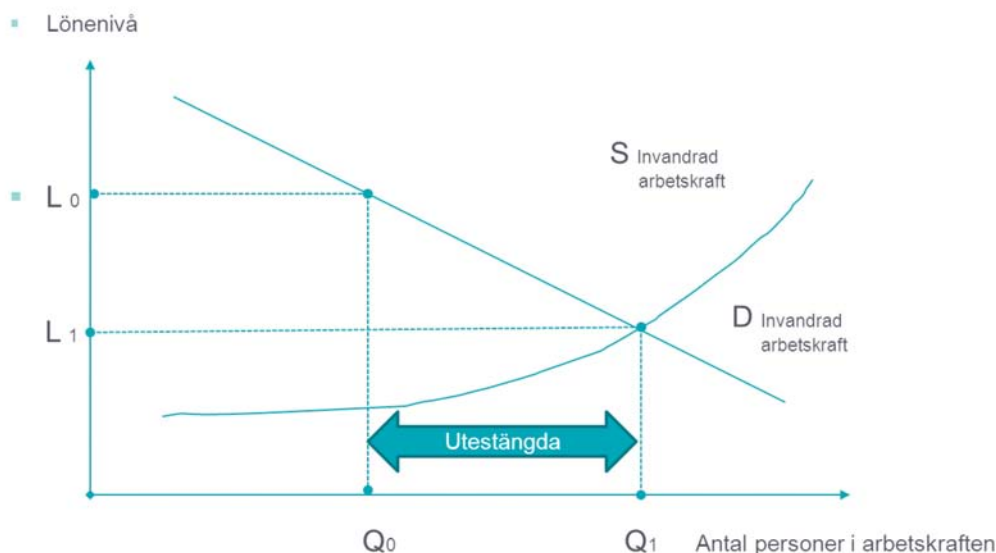
svårigheter att kontakta referenspersoner från andra länder vilket minskar värdet av tidigare yrkeslivserfarenhet. Det verkar finnas ett behov för utlandsfödda att kunna intyga sina kunskaper i svenska språket samt genomgå utbildningar i hemlandet på ett sätt som arbetsgivarna uppfattar som objektivt och trovärdigt.

I ekonomiska termer kan meritfaktorn beskrivas som att arbetsgivaren inte har tillgång till fullständig information om den sökandes språkkunskaper och kompetens och därför, i vissa fall, riskminimerar genom att anställa en inrikes född person.

3. Lönefaktorn – lönerna är högre än vad arbetsgivarna vill betala

Hade den svenska arbetsmarknaden sett annorlunda ut skulle varken en lägre värdering av humankapital eller oklarheter kring utlandsföddas meriter varit något problem. De skulle fått jobb ändå, men till en initialt lägre lön. Lägre lägstalöner är något som är kontroversiellt i Sverige sedan lång tid tillbaka. Det finns många argument för bibehållna höga lägstalöner, men här kommer vi att diskutera vad de höga lägstalönerna innebär för de utrikesfödda som invandrar till Sverige.

Enligt klassisk ekonomisk teori beror arbetslöshet på att lägstalönerna har pressats upp ovanför den lönenivå som skulle gälla på den fria marknaden. I figur 8 motsvaras detta nya löneläge av punkten L_0 . Jämviktslönen där utbud och efterfrågan på arbetskraft möter varandra uppgår till L_1 . Det innebär att höga lägstalöner på arbetsmarknaden effektivt utestänger en stor del av den invandrade (och inhemska) arbetskraften.¹³

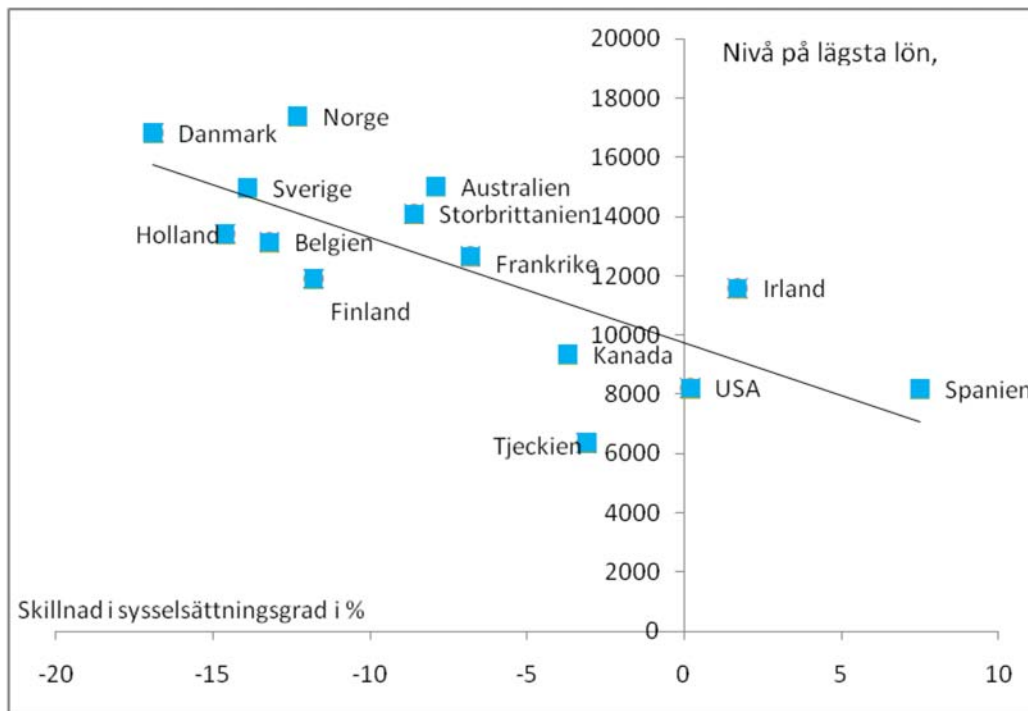


Figur 8. Höga lägstalöner utestänger invandrare från arbetsmarknaden.

¹² Rooth & Åslund (2007).

¹³ Eklund (1992).

Detta framstår även tydligt om vi jämför sambandet mellan höga lägstralöner och stora sysselsättningsskillnader mellan inrikes och utrikes födda i andra länder. Nedan presenteras data som visar att även Norge och Danmark, där lägstralönerna ligger ännu högre än i Sverige, också har stora skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda. Omvänt så har länder med låga lägstralöner, som Spanien och USA, inte alls samma mönster. I Spanien är sysselsättningsgraden till och med högre bland utrikesfödda, medan den är lika stor i USA.



Figur 9. Sambandet mellan skillnaden i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda samt köpkraftsjusterad lägsta lönen i 14 olika länder.¹⁴

Figur 9 indikerar att de höga svenska lägsta löner effektivt utestänger utrikesfödda från att få sina första jobb på den svenska arbetsmarknaden. Diagrammet ovan indikerar att vid en nivå på lägsta löner på 10 000 kronor i månaden skulle utrikesföddas sysselsättningsgrad vara lika hög som för inrikes födda. Vid en nivå på 12 000 kronor per månad skulle sysselsättningsgraden öka från 62 procent till 70 procent. Det skulle innebära att 87 000 utrikes födda kunde gå från arbetslöshet till arbete. De som drabbas hårdast av dagens höga lägsta löner är de som har kombinationen låg eller ingen utbildning och/eller kommer från kulturellt avlägsna länder. Dessa personer utestängs till stor del från den svenska arbetsmarknaden på grund av de höga lägsta löner.

Om vi återgår till argumenten *mot* lägsta löner (som exempelvis den svenska fackföreningsrörelsen brukar framföra) så brukar de handla om vikten av att Sverige har en högkvalificerad arbetsmarknad där vi konkurrerar med högt kunskapsinnehåll och inte med låga löner. Ofta uttrycks detta med att Sverige ska vara ett kunskapssamhälle, inte ett låglönesamhälle. Problem uppstår då när det invandrar personer till Sverige, som inte med bästa vilja i världen kan leva upp till de höga kraven. Åtminstone inte som nyanlända. Det finns med andra ord en målkonflikt mellan målet att bygga upp en högkvalificerad arbetsmarknad med höga ingångslöner samt målet full sysselsättning bland utrikes födda.

Med ekonomiska termer kan man säga att en hög lägsta lön leder till att efterfrågan på arbetskraft med låg produktivitet upphör.

¹⁴ Karlsson (2011); Skedinger (2008), samt egen bearbetning.

4. Incitamentsfaktorn – bidrag som motverkar arbetslinjen

Den stora bristen på lämpliga arbeten för nyanlända invandrare skapar försörjningsproblem. Eftersom vi i Sverige har höga sociala ambitioner lämnas inte de nyanlända åt sitt öde utan tilldelas försörjningsstöd eller hamnar i olika åtgärder. Detta innebär att samhället tryggar de nyanländas inkomster och materiella standard. Eftersom kraven på ekonomisk jämlikhet är höga i Sverige så ligger också de lägsta nivåerna i bidragssystemen relativt högt. De ska täcka alla grundläggande behov.

Problem uppstår när en låg arbetsinkomst inte heller räcker till mycket mer än de grundläggande behoven. I detta fall tjänar individen på kort sikt inget, eller mycket lite, på att söka sig till arbetsmarknaden. Ett tydligt exempel är det ekonomiska biståndet. En familj med två vuxna och tre barn med en bostadskostnad på 9 000 kronor inklusive el och hemförsäkring är enligt den svenska riksnormen för försörjningsstöd berättigad till 21 660 kronor i bidrag, före skatt.¹⁵ Alla inkomster leder till att bidraget sänks proportionellt. En person med lägstalönen 16 500 kronor får efter skatt ut 13 000 kronor per månad. Detta innebär att denna familj inte får behålla någonting av inkomsten från ett lågavlönat arbete. Om arbetet dessutom är förenat med andra nackdelar som flytt från orten, obekväma arbetstider, krav på vidareutbildning, krav på att ha barnen långa dagar på förskolan eller krav på långa arbetsresor, så kan incitamenten för att aktivt söka arbete till sist bli alltför svaga. Det är inte ovanligt att arbetet blir en ren förlustaffär.

Olika personer reagerar olika på samma situation. Jämför exempelvis studenter på en högskola. En del drar hellre ner på sin materiella standard under studietiden för att kunna vara lediga under ferier och helger, medan andra lönearbetar vid sidan av studierna. Viljan att arbeta minskar dock drastiskt bland de studenter som nått inkomsttaket för att behålla oförändrat studiemedel. Samma reaktionsmönster finns naturligtvis bland de som lever på försörjningsstöd eller andra bidrag.

Med ekonomiska termer kan man säga att när marginaleffekten av att gå från bidrag till jobb blir låg eller negativ försvagas incitamenten att söka sig ut på arbetsmarknaden.

¹⁵ Socialstyrelsen (2010).

Svensk integrationspolitik

Vi ska nu studera hur svensk integrationspolitik är utformad och om den har några förutsättningar att öka sysselsättningsgraden hos utlandsfödda. Vi kommer här att både beskriva politiken som den var utformad fram till den 1 december 2010, samt de ändringar som den sittande alliansregeringen lagt fram i propositionen *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (fortsättningsvis kallad etableringspropositionen). Syftet med propositionen var att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och att stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Genomgången är strukturerad enligt de förklaringsfaktorer till låg sysselsättningsgrad som vi identifierade i tidigare kapitel, fast nu vända åt andra hållet till förbättringsfaktorer:

1. Uppbyggnad av humankapitalet.
2. Tydliggöra nyanländas meriter.
3. Lägre arbetskraftskostnader.
4. Tydliggöra arbetslinjen i bidragssystemen.

Denna genomgång är av naturliga skäl inte fullständig men ger en översiktlig bild av utbildningsvägar, praktikmöjligheter, arbetsmarknadsstöd och bidragsformer. Detta kapitel ger också läsaren en bakgrundsbild av vilken verklighet som nyanlända till Sverige möts av.

Kort historik

Från 1940 fram till slutet på 1970-talet fanns ingen särskild integrationspolitik, men invandrarna integrerades ändå. Det gällde både arbetskraftsinvandrarna och de flyktinginvandrare som kom på 1950- och 1960-talen.¹⁶ Under 1980-talet växte ett omhändertagandeperspektiv fram inom integrationspolitiken. I propositionen 1983/84:124 överlämnades det praktiska ansvaret för mottagandet av flyktingar till kommunerna. Det statliga ansvaret övergick från Arbetsmarknadsstyrelsen till Statens invandrarverk, SIV. Kommuner som tog emot flyktingar fick dels en statlig ersättning för ekonomiskt bistånd och dels en schablonmässigt beräknad engångsersättning för varje flykting.¹⁷ I slutet av 1980-talet började en "Hela Sverige"-strategi tillämpas som gick ut på att sprida flyktingar över hela landet för att de skulle komma i kontakt med fler svenskar. Detta ledde till att det flyttade in flyktingar i lediga lägenheter på orter där det inte fanns några jobb.¹⁸

Effektiviteten i mottagningssystemet ifrågasattes efter en tid. För att öka kommunernas incitament att bedriva en mer effektiv introduktion togs den rörliga delen av kommunernas ersättning bort till förmån för en fast ersättning per flykting.¹⁹ Huvudsyftet med reformen var att skapa en stor frihet för kommunerna att i samverkan med Arbetsförmedlingen på orten vidta aktiva åtgärder för att

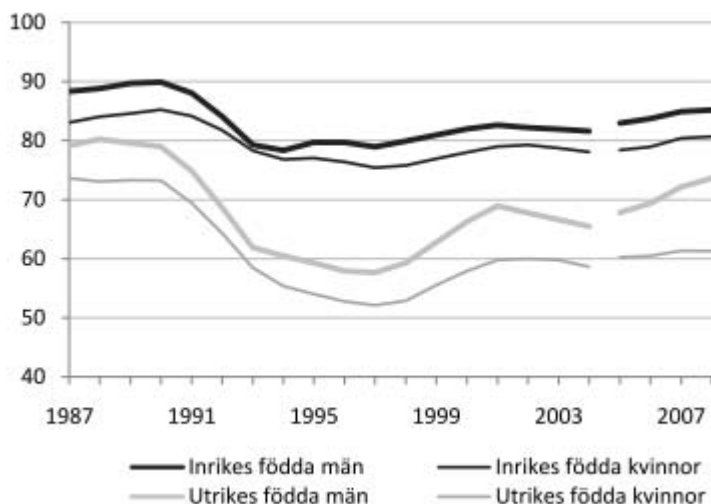
¹⁶ Ekberg (2011).

¹⁷ Regeringskansliet (2009a).

¹⁸ Ekberg (2011).

¹⁹ Regeringskansliet (1990).

flyktingarna skulle bli självförsörjande. Tanken var att kommunerna skulle arbeta mer flexibelt och samordna sig bättre med Arbetsförmedlingen. För att få ersättning från staten ställdes ett nytt krav på kommunerna: de skulle upprätta en individuell introduktionsplan för varje flykting. En sådan plan skulle innehålla svenskundervisning för invandrare (Sfi) enligt skollagen, en kartläggning av utbildnings- och yrkeserfarenhet samt av den enskildes behov av språkutbildning, samhälls- och arbetslivsinformation, arbetsmarknadsservice, kompletterande utbildning, rehabilitering och arbete.²⁰ Kommunerna fick däremot full frihet när det gällde *hur* arbetet skulle läggas upp.



Figur 10. Sysselsättningsgrad i åldern 20–64 år efter inrikes och utrikes födda och kön, 1987–2007, SCB.²¹ (Obs! Ej samma åldersgrupp som figur 3.)

Trots denna reform uppstod inte den effektivitet i systemet som var tänkt. Tvärtom sjönk utrikesföddas sysselsättningsgrad kraftigt i början av 1990-talet, se figur 10. Den 1 januari 1993 infördes därför ytterligare förändringar för att effektivisera introduktionen för nyanlända. Lagen (1992:1068) om *introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar* gjorde det möjligt för kommunerna att bevilja ekonomisk ersättning i annan form än socialbidrag. Den nya ersättningen kallades introduktionsersättning och fick utformas lite friare av kommunerna. Trots den nya lagen konstaterade den Invandrarpolitiska kommittén, som tillkallades 1994, att endast en liten andel av dem som genomgått introduktionen var självförsörjande tre och ett halvt år efter ankomsten till Sverige. Kommittén pekade också på att samverkan med arbetsförmedlingen fungerade mindre bra. Detta ledde till en precisering i propositionen *Från invandrarpolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16) av vad ett introduktionsprogram bör innehålla för att kommunerna ska få statlig ersättning. Någon lagstadgad skyldighet för kommunerna att erbjuda introduktionsprogram infördes dock inte.²²

²⁰ Sveriges Riksdag (1985, 1997).

²¹ SCB (2009)

²² Regeringskansliet (2009a).

Avsikten med introduktionsersättningen – att medverka till en snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända – har inte uppnåtts. Av 270 mottagande kommuner var det 210 som betalade ut introduktionsersättning till nyanlända. Ersättningen låg vanligen på samma belopp som försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen (2001:453), men utformningen varierade mellan kommunerna. Kraven på de nyanlända och kontrollen av hur de genomförde introduktionen varierade. Nedsättning av ersättningen vid till exempel ogiltig frånvaro tillämpades av vissa kommuner men inte av andra. Många kommuner gjorde ett engagerat och bra arbete med introduktionen för nyanlända medan andra kommuner hade stora svårigheter att få effektivitet i introduktionsarbetet.²³ Detta var bakgrunden till att regeringen lade fram etableringspropositionen.

1. Uppbyggnad av humankapitalet

Här kommer vi lite mer i detalj beskriva hur den svenska integrationspolitiken är utformad i nutid. Det finns i dag en omfattande politik för att återbygga invandrades humankapital. Medel för detta är utbildning i Svenska för invandrare, Sfi, men även grundskole- och gymnasieutbildning på Komvux samt deltagande i olika arbetsmarknadsåtgärder. Sveriges satsningar för kompetensutveckling av utrikesfödda är omfattande.

Introduktionsprogram

Fram till i december 2010 skulle nyanlända som fått uppehållstillstånd i Sverige delta i en introduktionsplan som den mottagande kommunen var skyldig att upprätta.²⁴ Den nyanlända var skyldig att delta i introduktionsplanen. Tanken var att deltagande i Sfi, praktik och validering av den nyanländes kunskaper skulle ske på heltid, men utvärderingar har visat att så inte alltid blev fallet. Enligt Integrationsverkets uppföljningar uppfylldes sällan de kvalitativa mål som fastställdes för integrationen.²⁵ Få nyanlända hade haft en kvalificerad kontakt med arbetslivet, varit i kontakt med arbetsförmedlingen eller fått sin utbildning validerad. Däremot deltog 90 procent av de nyanlända i Sfi-undervisning under sin introduktionstid. Dock fick endast 27 procent godkänt på någon betygsnivå i svenska 12 månader efter folkbokföring.²⁶

Svenska för invandrare

Svenska för invandrare, Sfi, är en av den svenska integrationspolitikens grundstenar. Det kan därför vara av intresse att beskriva den verksamheten lite närmare. Svenska för invandrare utgör i dag en mycket omfattande verksamhet. Antalet studenter på Sfi har ökat från 63 500 personer läsåret 2004/2005 till 111 400 personer under läsåret 2008/2009.²⁷ Undervisningen är kostnadsfri och ska erbjudas av kommunerna så länge som personen saknar tillräckliga kunskaper i svenska. Det finns flera olika sätt att försörja sig på för dem som läser på Sfi, exempelvis:

²³ Regeringskansliet (2009a).

²⁴ Sveriges Riksdag (1992, 2005).

²⁵ Integrationsverket (2007).

²⁶ Ibid.

²⁷ Skolverket (2010).

Introduktionsersättning/etableringsersättning.

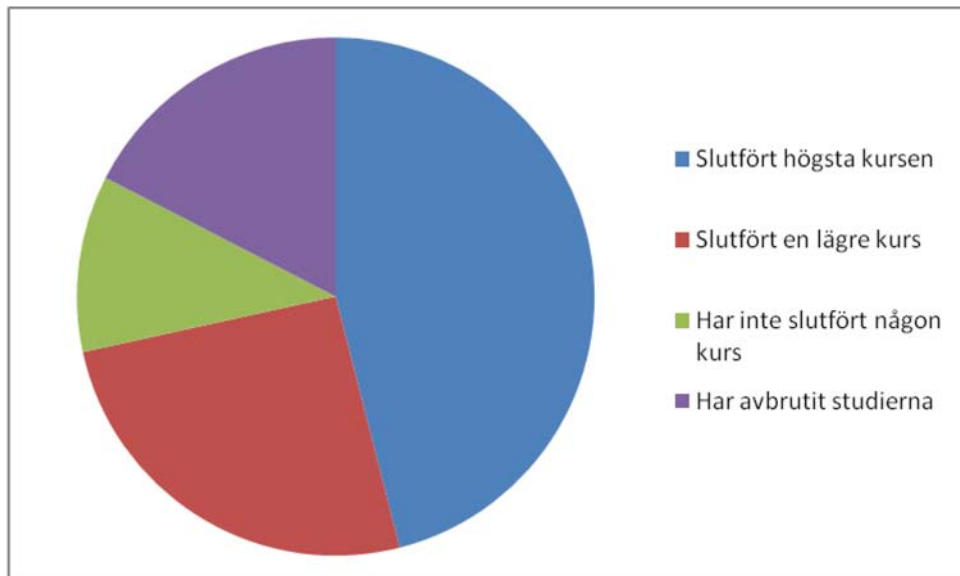
Försörjningsstöd.

Aktivitetsstöd.

Studiemedel. Om studierna kombineras med halvtidsstudier på Komvux.

Instegsjobb. Tanken är att den som har ett instegsjobb ska gå på Sfi på deltid.

Den svenska politiken är sålunda mycket flexibel, det finns många olika sätt att finansiera sina Sfi-studier. Problemet med Sfi-undervisningen är att den är ineffektiv. Sfi har under åren utvärderats ett antal gånger, ofta med nedslående resultat.²⁸ I figur 11 framgår den senaste statistiken från Skolverket som visar att av de som påbörjade sina studier i svenska under 2007 hade 62 procent slutfört någon kurs senast år 2009²⁹. Av det totala antalet studenter var det 28 procent som klarat av hela utbildningen genom att ha slutfört den högsta kursen. Det var en stor andel som inte hade slutfört någon kurs. 23 procent hade avbrutit utbildningen medan 15 procent fortfarande studerade utan att ha klarat av någon delkurs. Sammantaget innebär detta att den genomsnittliga tiden för att klara av en delkurs i Sfi tar mycket längre tid än det är tänkt.



Figur 11. Studieresultat t.o.m. 2009 för elever som påbörjat sin utbildning 2007.

Samtidigt visar en studie från Riksdagens revisorer³⁰ att arbetsförmedlarna bedömer att de arbets sökande som genomgått Sfi har för dåliga kunskaper i svenska för att kunna ta ett arbete eller delta i en arbetsmarknadsåtgärd. Sfi:s kravnivå är således samtidigt både för högt och för lågt ställd.

För att uppmuntra Sfi-studenterna till att klara av studierna fortare har regeringen infört en bonus. Sfi-bonus innebär att nyanlända invandrare (folkbokförda från 1 juli 2010) som slutfört vissa kurser inom Sfi kan bli beviljade en bonus. Beroende på vilken kurs den studerande har slutfört kan den studerande beviljas 6 000, 8 000 eller 12 000 kronor.

²⁸ Eriksson (2011).

²⁹ Skolverket (2010)

³⁰ Riksdagens revisorer (1999).

Komvux och CSN

Komvux är en annan viktig del av den svenska politiken för att höja nyanländas humankapital. Efter godkända Sfi-studier går många invandrare över till Komvux för att läsa in grundskole- eller gymnasiebehörighet. Läsåret 2008/2009 gick 70 000 utlandsfödda på Komvux, vilket utgjorde 40 procent av det totala antalet studenter. Av dem som studerade på Komvux grundskolenivå var 87 procent utlandsfödda. Alla som läser på Komvux kan söka studiemedel från CSN. De som läser på Komvux har lika höga studiemedel totalt som de som läser på högskolan, men bidragsdelen för Komvux studier är högre – 6 332 kronor per fyra veckorsperiod i stället för 2 720 kronor.³¹

Praktik

En viktig del av svensk integrationspolitik är att erbjuda möjligheter till praktik för att få erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden. En åtgärd heter arbetspraktik. Det är en generell åtgärd som alltså även omfattar andra arbetslösa. Åtgärden pågår under högst sex månader och innebär att en arbetslös person gör praktik på en arbetsplats samtidigt som denne behåller sin ersättning från a-kassan. Under arbetspraktiken får praktikanten aktivitetsstöd.

En annan hjälp som arbetsförmedlingen erbjuder är arbetsplatsintroduktion. Den är avsedd för arbetssökande med begränsad erfarenhet från svensk arbetsmarknad som har fått ett arbete. En arbetsförmedlare fungerar som coach på den nya arbetsplatsen och hjälper till med introduktionen i upp till sex månader. I första hand handlar introduktionsstödet om praktiska frågor samt språkliga, sociala och kulturella frågor.³²

Regeringens förslag

Regeringen har sett ett stort reformbehov på detta område och konstaterar i sin etableringsproposition att ett stort problem är att många nyanlända aldrig kommer ut på arbetsmarknaden. Vidare konstaterar de att utdragna etableringsperioder är destruktiva och passiviserande och riskerar att leda till bidragsberoende. Efter nio år i Sverige har 25 procent inte hittat sitt första jobb.³³ Flera åtgärder har därför införts med syfte att påskynda etableringstiden i Sverige.

Villkorad ersättning

Introduktionsersättningen, som tidigare normalt sett betalades ut efter behov, ersätts med en etableringsersättning. Den nya etableringsersättningen är villkorad med att den nyanlände aktivt deltar i etableringsåtgärder som, i normalfallet, omfattar heltid. Vid uteblivet deltagande reduceras ersättningen. Dessutom har möjligheten till sidoinkomster från arbete, utan att ersättningen reduceras, införts. Den som har etableringsersättning får ha löneinkomster på upp till 8 000 kronor

³¹ CSN:s hemsida.

³² Arbetsförmedlingens hemsida.

³³ Regeringskansliet (2009a).

per månad innan ersättningen reduceras. Tanken med detta är att öka incitamenten för de nyanlända att tidigt etablera sig på arbetsmarknaden.

Etableringslotsar

För dem som anordnar de etableringsprogram som ersätter introduktionsprogrammen har ekonomiska incitament knutits till hur snabbt den nyanlände etablerar sig på arbetsmarknaden. Etableringsprogrammen anordnas av etableringslotsar som de nyanlända kan välja bland.

Tidsbegränsning och krav på studieresultat

Reformen innebär en tidsbegränsad och uppstramad introduktion. Etableringsstöd får inte betalas ut under längre tid än två år. Däremot ställs inga krav på studieresultat. Här är det intressant att notera att regeringen övervägde att gå längre, men avstod från att göra det. I propositionen redovisas en granskning av hur andra europeiska länder organiserar sina etableringsprogram och det framgår tydligt att trenden går mot allt tydligare krav på studieresultat och egenansvar. Exempelvis får invandrare till Nederländerna själva betala för delar av sitt introduktionsprogram. Detta introduktionsprogram är obligatoriskt och för att få permanent uppehållstillstånd krävs avklarad examen i språk och samhällsorientering. I Norge har obligatorisk utbildning i norska och samhällskunskap införts och huvudregeln är att fullföljd utbildning eller dokumenterad kunskap i norska är ett krav för uppehållstillstånd. I Tyskland är reglerna ännu hårdare. För permanent uppehållstillstånd krävs att den som invandrat har bott i Tyskland i fem år, har klarlagd identitet, kan försörja sig själv genom arbete samt har en socialförsäkring. Även Danmark, Frankrike, Belgiska Flandern och Österrike går mot tydligare introduktionsprogram.

2. Tydliggöra nyanländas meriter

Det finns en rad möjligheter för nyanlända att validera sin yrkeskompetens eller sina utländska examina. Exempelvis anordnar Arbetsförmedlingen prova-på-platser. Dessa riktar sig till dem som saknar erfarenhet från svensk arbetsmarknad och kan ingå som en del av ett introduktionsprogram eller etableringsprogram. Syftet är att få erfarenhet från svenskt arbetsliv. Åtgärden pågår under högst tre månader. I programmet kan det ingå validering av den deltagandes yrkeskunskaper.

En liknande åtgärd är Yrkeskompetensbedömning och validering. Denna genomförs på en arbetsplats eller hos en utbildningsanordnare. Den tar allt från en dag upp till tre veckor. Åtgärden resulterar i ett intyg som validerar den arbetssökandes yrkeskunskaper. Denna åtgärd kan ingå som en del av ett etableringsprogram. Dessutom finns det olika utarbetade vägar för att validera utländska examina från högskolan. Bland annat har regeringen satsat på kompletterande högskoleutbildningar för utländska akademiker under perioden 2009–2011. Syftet med dessa är att "individens möjligheter på arbetsmarknaden förbättras genom att utländska examina relateras till svenska krav och förhållanden och det blir lättare för arbetsgivare att bedöma individens kompetens".³⁴

³⁴ Regeringskansliet (2009b).

Regeringens förslag

I etableringspropositionen tillförs inte så mycket nytt inom detta område. Bland annat ställs inget krav på att en etableringsplan ska innehålla validering eller examination, det är bara en möjlighet.

3. Lägre arbetskraftskostnader

En del av den svenska integrationspolitiken består av subventionerade anställningar. Det finns en form som endast riktar sig till nyanlända invandrare samt en form som riktar sig till alla långtidsarbetslösa.

Instegsjobb

Ett instegsjobb innebär en subventionerad anställning. Arbetsgivare som anställer en invandrare som fått uppehållstillstånd de senaste 36 månaderna kan få 80 procent av lönen i bidrag, dock max 800 kronor per dag, det vill säga cirka 17 000 kronor i månaden. Anställningen kan pågå under högst två år. Den anställde får lön som vanligt. Anställningen ska vara kopplad till Svenska för invandrare, Sfi, så att den anställde kan kombinera teori med den praktiska språkträning ett arbete innebär. Jobbet kan vara på heltid, deltid, tillsvidareanställning, provanställning eller tidsbegränsad anställning. Det har varit trögt att få fram instegsjobb på grund av den rådande konjunkturen. Situationen kan komma att ändra sig när konjunkturen är bättre.³⁵

Nystartsjobb

Nystartsjobb ger arbetsgivare som anställer en person som har kommit till Sverige och fått sitt uppehållstillstånd för högst tre år sedan ett bidrag som motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften. För en lön på 16 500 motsvarar bidraget 10 400 kronor i månaden. Stödet är även ett generellt stöd för dem som varit långtidsarbetslösa.

Regeringens förslag

Regeringen har inga förslag på detta område i etableringspropositionen.

4. Tydligare arbetslinje i bidragssystemen

Här beskrivs de bidrag som inte är kopplade till studier, praktik eller arbetsmarknadsåtgärder. Dessa bidrag påverkar nyanländas incitament att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande och utgör därför en viktig del av integrationspolitiken, oavsett om det var tänkt så från början eller inte.

³⁵ Ekberg (2011).

Ekonomiskt bistånd

Det ekonomiska biståndet fungerar som räddningsplanka för dem som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden och därför behöver ekonomiskt stöd för att täcka sina grundläggande behov. Totalt betalades 11 miljarder kronor ut i ekonomiskt bistånd under 2009.³⁶ Av detta belopp gick 61 procent till utrikes födda personer inklusive 23 procent till nyanlända flyktingar. Totalt fick 12 procent av de utrikes födda ekonomiskt bistånd under 2009, medan motsvarande andel för inrikes födda var 2 procent.³⁷

Eftersom försörjningsstödet ska täcka de grundläggande behoven så ökar stödets storlek ju fler som ingår i hushållet och ju dyrare bostaden är. Bostaden får dock inte vara oskäligt dyr. En familj på två vuxna och tre barn får 12 660 kronor som grundplåt samt ersättning för boendekostnad, hushållsel, hemförsäkring och så vidare.³⁸ Detta innebär cirka 21 500 kronor i månaden i skattefria pengar.

Enligt socialtjänstlagen är den som uppbär ekonomiskt bistånd skyldig att aktivt söka arbeten eller ta ett anvisat arbete samt delta i kompetenshöjande aktiviteter, till exempel Sfi. Dock finns det inte, som i sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen, någon borte gräns för hur länge man kan få ekonomiskt bistånd.

Föräldrapenning

Ytterligare ett bidrag som inte är utformat primärt som en del av svensk integrationspolitik är föräldraförsäkringen. Föräldraförsäkringens utformning påverkar dock etableringstiden på arbetsmarknaden, särskilt för utlandsfödda kvinnor. Föräldrapenning betalas ut under 480 dagar per barn fram tills de fyller åtta år. Grundnivån är cirka 5 400 kronor per månad före skatt. Rätten till 480 föräldradagar per barn tillfaller alla familjer som invandrar till Sverige med barn i åldern noll till sju år.

Grundtanken med föräldraförsäkringen är att den ska fungera som en inkomstbortfallsförsäkring så att båda föräldrarna uppmuntras att etablera sig på arbetsmarknaden innan de skaffar barn. Av svenskfödda kvinnor som tog ut föräldrapenning för barn födda 2004 hade 87 procent en inkomst som uppgick till minst 166 000 kronor per år vilket visar att de flesta väntat med att skaffa barn till dess att de ordnat ett arbete. 6 procent hade en inkomst på 0 till 65 700 kronor. Mönstret för utrikesfödda kvinnor med en utrikesfödd man ser annorlunda ut. Bland dessa var det 56 procent som inte hade etablerat sig på arbetsmarknaden innan de skaffade barn, utan hade en senast känd inkomst på 0 till 65 700 kronor, medan 36 procent hade en inkomst på minst 166 000 kronor per år.³⁹

Regeringens förslag

Regeringen föreslår i etableringspropositionen ett antal åtgärder med tydligt syfte att öka incitamenten för snabb etablering på arbetsmarknaden.

³⁶ Socialstyrelsen (2009).

³⁷ Ibid.

³⁸ Socialstyrelsens hemsida.

³⁹ Försäkringskassan (2008).

Individuell ersättning

Från 1 december 2010 har introduktionsersättningen ersatts med en etableringsersättning. Etableringsersättningen ger ett fast belopp på 6 600 kronor per månad och person. Barntillägg och bostadstillägg kan utgå. För en trebarnsfamilj innebär det 16 300 kronor i månaden (skattefritt) om bägge föräldrarna deltar heltid i etableringsåtgärder. Annars dras stödet ner proportionellt. Familjer får inget extra stöd för bostad men kan söka bostadsbidrag. Etableringsersättningen medger övriga inkomster på upp till 8 000 kronor per månad.

En viktig poäng med den nya etableringsersättningen är att den är individuell. Det innebär att den inte är behovsprövad. I klartext betyder det att för att få ut maximal ersättning måste både mannen och kvinnan i hushållet delta i etableringsinsatser på heltid. Det trycks i propositionen särskilt på vikten av att kvinnorna deltar och erbjuds förskoleplats åt sina barn. Det kommer att finnas möjlighet till extra bidrag för dem som har höga kostnader, men huvudregeln ska vara att etableringsstödet ska räcka till.

Arbetsförmedlingen i stället för socialkontoret

Den tidigare introduktionsersättningen betalades ut av kommunernas socialkontor, vilket sände ut helt fel signaler till de nyanlända. Den nya etableringsersättningen kommer i stället att betalas ut av Arbetsförmedlingen, som även tar över delar av ansvaret för de nyanländas etablering. Regeringens avsikt med detta är att öka de nyanländas kontakt med arbetsmarknaden redan på ett tidigt skede.

Utvärdering av integrationspolitiken

Har den svenska integrationspolitiken i regeringens tappning någon chans att nå fram till full sysselsättning bland utrikes födda eller är den otillräcklig? För att kunna genomföra en relevant analys utgår vi från de orsakssamband som framkom i tidigare kapitel och utformar med hjälp av dem fyra framgångsfaktorer för full sysselsättning, nämligen:

1. Uppbyggnad av humankapitalet.
2. Tydliggöra nyanländas meriter. Minskad osäkerhet för arbetsgivarna om nyanländas meriter.
3. Lägre arbetskraftskostnader.
4. Tydliga incitament för lönearbete – arbetslinjen.

Dessa leder samtliga, på olika sätt, till att sysselsättningen bland utrikesfödda ökar. De två första kriterierna påverkar utbudet av arbetskraft positivt medan de två sista påverkar efterfrågan på arbetskraft. Internationell statistik talar för att det tredje kriteriet, lägre arbetskraftskostnader, är centralt för att få ner sysselsättningen, men även de tre andra är viktiga.

Vi tar även hänsyn till åtgärders *avtagande marginalnytta*. Det innebär att vi antar att åtgärder som liknar de som redan har genomförts i stor skala ger mindre utdelning än åtgärder som inte har testats. Exempelvis innebär detta antagande att en arbets sökandes första kurs i hur man skriver en jobbsökans och utformar sin cv antas ge större effekt än den tionde kursen på samma tema.

Här följer en analys av hur väl den svenska integrationspolitiken hittills, samt regeringens politik i form av etableringspropositionen, lever upp till dessa kriterier. Vi diskuterar även översiktligt hur en politik som bättre skulle leva upp till kriterierna skulle kunna se ut.

1. Uppbyggnad av humankapitalet

Vår genomgång visar att Sverige har ett mycket ambitiöst och generöst mottagningsprogram för nyanlända. De nyanlända tas emot inom ramen för introduktionsprogram, Svenska för invandrare, Komvux, arbetsmarknadspraktik och valideringsåtgärder. Det är inte omfattningen eller bredden på åtgärderna som är problemet. Tvärtom har det satsats omfattande resurser på att höja de nyanländas humankapital. Detta innebär att ytterligare satsningar i samma anda i bästa fall ger en liten effekt på marginalen.

Däremot är inte utfallet av satsningarna de önskade. Introduktionsprogrammet och Svenska för invandrare har under lång tid levererat undermåliga resultat. Orsakerna till detta kan vara flera: hur programmet och undervisningen organiseras, att många deltagare har bristande förkunskaper eller att incitamenten för deltagarna att lyckas med sina studier har varit för låga.

Etableringsreformen riktar både in sig på att omorganisera mottagandet från kommunerna till Arbetsförmedlingen samt att öka incitamenten för de nyanlända att delta i åtgärderna.

Som det framgick av den historiska bakgrunden har regeringar under tjugo till trettio års tid försökt öka effektiviteten i etableringsskedet utan att nå förväntade resultat. Bland annat har man tidigare testat att byta huvudman för insatserna, precis som i etableringspropositionen. Mycket talar dock för att byte av huvudman inte löser problemen. I en nyligen genomförd utvärdering av etableringsreformens första 100 dagar konstateras att den i stället för att stärka arbetslinjen har inneburit att de arbetsförberedande insatserna blivit färre.⁴⁰ I och med reformens ikraftträdande har många kommuner avslutat sina arbetsförberedande aktiviteter för nyanlända. Flera konkreta projekt med sponsrade visstidsanställningar, praktik och rehabilitering har lagts ner. Dessa insatser har hittills inte ersatts av motsvarande program inom Arbetsförmedlingen. Vår bedömning är att valet av huvudman inte är avgörande för hur lång etableringsperioden blir.

Etableringsreformen riktar även in sig på att öka incitamenten för de nyanlända att delta i etableringsåtgärder. Detta genom att ställa tydliga krav på deltagande på heltid i etableringsinsatser för att få den nya etableringsersättningen. Att nyanlända ska delta i introduktionsinsatser på heltid är dock ingen ny tanke. Grundtanken har även tidigare varit deltagande på heltid. Skillnaden mot tidigare är att det av etableringspropositionen framgår vad som händer vid oskäligen frånvaro: Bidraget sänks.

I förslaget ingår också tydligare tidsgränser för hur lång tid etableringen maximalt får ta, nämligen två år. Efter denna period ska etableringen vara avslutad. Frågan är vad som händer efter två år? Ska de nyanlända fortsätta att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen eller kommer de att hamna på kommunens socialkontor? Det mesta talar för att de invandrare som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden inom två år kommer att återgå till det gamla systemet. Frågan är då vilken effekt den nya tidsgränsen kommer att ha i praktiken?

Det är långt ifrån alla utrikesfödda som omfattas av rätten till en etableringsplan. Det totala antalet utrikesfödda personer i arbetsför ålder (16–64 år) är enligt SCB 1 038 000 personer.⁴¹ Enligt År 2010 tog kommunerna emot 15 060 personer enligt ersättningskonventionen.⁴² Av dessa var 9 038 mellan 18 och 64 år. Det innebär att ungefär cirka 10 000 personer årligen kommer att få rätt till en etableringsplan. Detta innebär att etableringsreformen årligen når cirka *1 procent* av alla utrikesfödda i arbetsför ålder.

Vår bedömning av etableringsreformens något ökade incitament för snabbare etablering kan leda till att vissa grupper av nyanlända i högre grad än tidigare kommer att delta i etableringsåtgärder på heltid, vilket kan sänka deras etableringstid något. Utslaget på hela gruppen utrikesfödda, det vill säga även de som bott i Sverige under längre tid, blir effekten dock marginell.

2. Tydliggöra nyanländas kompetens

Svensk integrationspolitik omfattar flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att validera invandrares yrkeskunskaper eller utbildningar samt ge dem möjlighet att genom praktik öka

⁴⁰ Rosenqvist (2011).

⁴¹ SCB (2011a).

⁴² Migrationsverket (2010).

kännedomen om den svenska arbetsmarknaden. Det finns flera olika lösningar för arbetsgivare som vill anställa en invandrare till lägre kostnad och till lägre risk än vid en konventionell anställning.

Etableringsreformen tillför inte heller så mycket nytt inom detta område. Bland annat ställs inget krav på att en etableringsplan ska innehålla validering eller examination, det är bara en möjlighet. Risken finns att detta moment inte kommer att prioriteras högre än det har gjort tidigare.

Vår bedömning är att etableringsreformen inte kommer göra varken till eller från för meritfaktorn, att tydliggöra nyanländas kompetens.

3. Lägre arbetskraftskostnader

Svensk integrationspolitik kännetecknas av ett ointresse för att diskutera värdet av sänkta ingångslöner. I stället hanteras problemet med invandrades lägre produktivitet de första åren på arbetsmarknaden genom ett antal olika lönesubventioner. Förutom de lönesubventioner som finns generellt för långtidsarbetslösa finns det Instejsjobb som enbart riktar sig till nyanlända invandrare. Lönesubventioner är dock en dyr lösning som dessutom ger snedvridande effekter på arbetsmarknaden. Däremot är sänkta ordinarie lönestälöner en åtgärd som inte har prövats i den svenska politiken. Eftersom den inte har prövats under lång tid har den goda förutsättningar att på marginalen ge stora effekter i form av höjd sysselsättning.

I etableringspropositionen föreslås inga åtgärder för att sänka arbetsgivarnas lönekostnader när de anställer nyanlända. Detta är anmärkningsvärt eftersom ett av de absolut största problemen för nyanlända är just bristen på lämpliga arbeten. Det spelar ingen roll hur höga incitament det finns att söka arbete eller hur lång tid det tar att lära sig grunderna i svenska om det ändå inte finns tillräckligt med jobb att söka. Vår bedömning är därför att lönefaktorn inte kommer att påverkas.

4. Tydliga incitament för lönearbete – arbetslinjen

Målen för svensk integrationspolitik handlar om integration och eget arbete och försörjning. Medlet har varit bidrag. En lång rad av bidrag där det ena tar vid där det andra slutar. Att bidragen leder till inlåsnings effekter och orimliga marginaleffekter för den som tar ett arbete har svensk integrationspolitik inte tagit hänsyn till.

I etableringspropositionen visas en tydlig insikt kring denna problematik genom att introduktionsersättningen, som är behovsprövad, ersätts med en fast och individuell ersättning som dessutom är kopplad till den nyanländes deltagande, i tid, i ett etableringsprogram. Dessutom minskas negativa marginaleffekter genom att den nyanlände får behålla arbetsinkomster upp till 8 000 kronor i månaden. Denna politik gäller under de första två åren. Grundtanken kan sägas vara att uppmuntra till egenförsörjning genom att frångå principen om behovsstyrda bidrag under de första två åren, i stället ska bidragsnivån påverkas av egeninsatsen. Samtidigt ska det vara möjligt att ha ytterligare inkomster vid sidan om. Onekligen kommer detta att skapa vissa ökade incitament att arbeta jämfört med ett helt behovsstyrt bidrag.

Samtidigt finns många problem som inte löses. De flesta utrikesfödda är inte nyanlända och kommer därför inte att omfattas av reformen. Det är heller ingen slump. Att både tilldelas ett högt

månadsbidrag och ges möjlighet att behålla ytterligare intäkter är en alldeles för förmånlig konstruktion för att kunna omfatta någon större andel av befolkningen. Etableringsreformen beräknas också öka statens utgifter kraftigt.

Vår bedömning är att de föreslagna åtgärderna kommer att ge den procent av de utlandsfödda som varje år får en etableringsplan, något ökade incitament att etablera sig snabbare under de två första åren i Sverige. För utrikesfödda som grupp betraktad kommer effekten att bli marginell.

Sammantagen bedömning

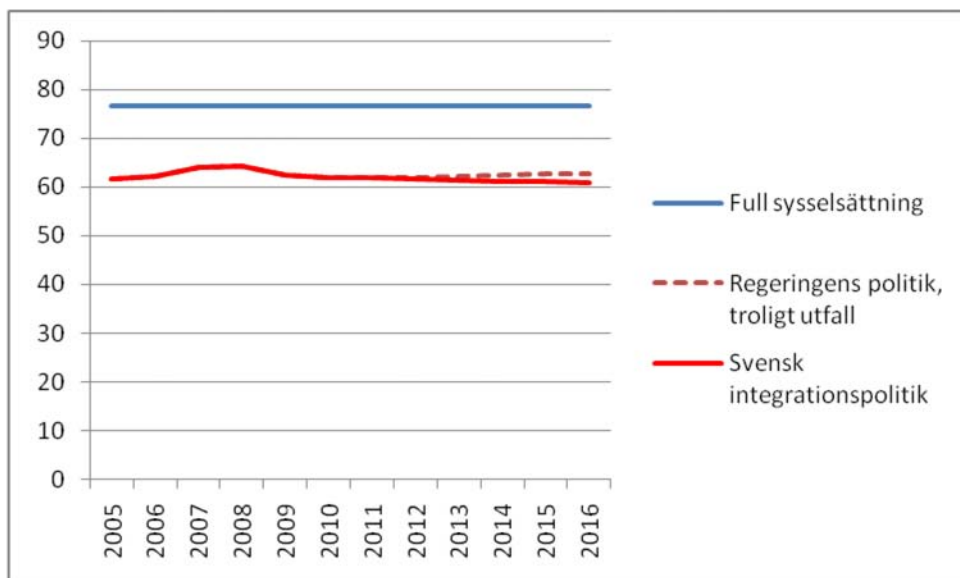
Svensk integrationspolitik erbjuder de nyanlända ett ambitiöst mottagningsprogram med generösa möjligheter att studera Svenska för invandrare, komplettera sina grundskole- och/eller gymnasiestudier, erhålla arbetspraktik på den svenska arbetsmarknaden samt att validera sin utbildning och yrkeskunskaper. Samtidigt lider svensk integrationspolitik av ett omhändertagandeperspektiv i stället för att se nyanlända invandrare som myndiga medborgare som klarar av att ta ansvar för sitt liv. Olika bidrag och åtgärder avlöser varandra i en lång kedja. Målet är arbete, vägen är bidrag.

Etableringsreformen innebär i grunden inget brott mot denna svenska linje. Den innehåller några åtgärder som kan leda till en något snabbare höjning av humankapitalet och även ett ökat arbetskraftsutbud bland vissa grupper av de nyanlända under deras första två år i Sverige. De nyanländas första år i Sverige kommer att tas tillvara något bättre. Det stora problemet är att åtgärden endast omfattar en del av de nyanlända som kommer till Sverige och endast en mycket liten del av det totala antalet utrikesfödda i arbetsför ålder. Totalt finns det 1 038 000 utrikes födda personer i åldern 16 till 64 år i Sverige.⁴³ De flesta av dessa är dock inte nyanlända. Cirka 100 000 personer migrerar till Sverige varje år.⁴⁴ Av dessa har de flesta inte rätt till en etableringsplan eftersom de exempelvis är studenter, arbetskraftsinvandrare, anhöriginvandrare till en person som inte nyligen flytt till Sverige eller helt enkelt är för unga eller för gamla. Antalet som har rätt till en etableringsplan varierar naturligtvis med tiden men omfattar ungefär 10 000 personer per år.⁴⁵ Detta innebär med enkel matematik att etableringsreformen endast omfattar 1 procent av de utrikesfödda årligen. Efter fem år har reformen berört 5 procent av de utrikesfödda. Anta att de nyanlända som deltar i mottagningsinsatser tack vare etableringsplanen ökar sin sysselsättningsgrad med i genomsnitt 20 procentenheter, vilket vore ett mycket gott resultat. Då skulle effekten på den totala sysselsättningsgraden för utrikesfödda uppgå till 20 procent av 5 procent, det vill säga en ökning med sysselsättningsgraden med endast en procentenhet. Samtidigt presenteras inga generella åtgärder för att öka sysselsättningsgraden för den stora mängden utrikesfödda som redan bor i Sverige eller för dem som varit i Sverige mer än två år. Detta innebär att etableringsreformen kommer att ha en ytterst marginell effekt på de utrikesföddas sysselsättningsgrad. Se figur 12.

⁴³ SCB (2011a).

⁴⁴ SCB (2011b).

⁴⁵ Migrationsverket (2010).



Figur 12. Uppskattad trendframskrivning, fram till år 2016, för utrikesföddas sysselsättningsgrad i procent med regeringens politik.

Avslutande diskussion

Vår frågeställning i inledningen var: Kommer regeringens integrationspolitik att leda fram till full sysselsättning för invandrare? Kommer de utrikesföddas sysselsättning att stiga från 61,8 till 76,5 procent? Här resonerar vi kring denna fråga. I denna rapport har vi identifierat fyra förklaringsfaktorer till utrikesföddas lägre sysselsättningsgrad:

1. Flyttfaktorn – värdet av utlandsföddas humankapital sjunker initialt vid flytten till Sverige.
2. Meritfaktorn – arbetsgivarna har svårt att bedöma utlandsföddas meriter.
3. Lönefaktorn – de höga lägstralönerna stänger ute utlandsfödda.
4. Incitamentsfaktorn – arbetslinjen motverkas av bidrag.

En genomgång av svensk integrationspolitik visar att stora resurser läggs på att anpassa nyanländas humankapital till svenska förhållanden genom omfattande mottagningsåtgärder. Det finns även en rad olika åtgärder för att förtydliga nyanländas meriter. Även om dessa åtgärder skulle kunna vässas ytterligare så finns det en avtagande marginalnytta av att genomföra ytterligare åtgärder.

Varken regeringen eller oppositionen driver i dag frågan om lägre lönekostnader. Det råder politisk konsensus kring de höga svenska lägstralönerna. Lönenivåerna sätts av arbetsmarknadernas parter och det skulle krävas stora förändringar för att uppnå lägre lägstralöner.

Vad gäller incitamentsfaktorn finns det fortfarande flera bidragssystem där arbetslinjen är otydlig. Detta gäller särskilt för de grupper som har en låg alternativ intäkt, exempelvis många utrikesfödda.

Regeringen har i sin etableringsproposition koncentrerat sina åtgärder på vissa grupper av nyanländas första två år i Sverige. Detta kan ge positiva effekter för dessa grupper, men den sammanlagda effekten är marginell, eftersom endast 1 procent av de utrikesfödda omfattas av åtgärden. Dessutom har tidigare erfarenheter visat att det är svårt att nå effektivitet i denna typ av åtgärder.

Förslag som vi saknar i etableringsreformen är generella och strukturella reformer av arbetsmarknaden samt av bidragssystemen. Här förs en diskussion om vad som skulle kunna vara lämpliga åtgärder för att nå en full sysselsättning bland utrikesfödda. Utgångspunkten är att gå från en omhändertagandementalitet till den mentalitet som rådde i Sverige på 1950- och 1960-talen då utrikesföddas sysselsättning låg i nivå med de inrikes föddas, nämligen att vuxna, arbetsföra personer både kan och bör försörja sig själva.

1. Lägstalönerna

Både ekonomisk teori och internationella jämförelser indikerar att lägre lägstralöner skulle vara en framkomlig väg mot högre sysselsättning bland utrikesfödda. Det gäller i synnerhet utrikesfödda som tillhör de grupper som i dag står längst från arbetsmarknaden. Lägre lägstralöner är en kontroversiell fråga i Sverige. De svenska partierna och fackföreningsrörelsen är eniga om att inte sänka de svenska lägstralönerna. Samtidigt är detta en fråga som måste diskuteras. Syftet med de höga lägstralönerna är inte att hålla stora delar av befolkningen, både utrikesfödda, ungdomar utan gymnasiekompetens

och andra grupper som står långt från arbetsmarknaden utanför. Tanken med höga ingångslöner har varit att arbetsgivarna i Sverige, i stället för att konkurrera med låga löner, ska effektivisera sin produktion så mycket att de har råd att anställa personer till högre löner. Problemet är att denna effektiviseringsprocess inneburit att allt högre krav ställs på de anställda. Effektivisering leder till slimmade organisationer, där anställda förväntas vara högpresterande hela tiden. Det finns ofta begränsad tid för att lära upp ny personal eftersom mycket "luft" i organisationerna har effektiviserats bort. Till slut ställs så höga krav att arbetsgivarna måste anställa personer som redan har en hög produktivitet, för att verksamheten ska fungera. Vår bedömning är att sänkta lägsta löner är en nyckelfråga för svensk integrationspolitik. Eftersom arbete är en nyckel till en lyckad integrationsprocess kommer det bli mycket svårt att bryta utanförskapet med bibehållen lönestruktur.

2. Bättre incitament i bidragssystemen

Ändamålsenligt konstruerade bidragssystem är nyckeln till en fungerande arbetslinje. Det finns tydliga tecken på att dagens bidragssystem inte ger tillräckliga incitament för arbete för de grupper som står längst från arbetsmarknaden. En bred, generell översyn av hur bidragssystemen slår för personer med låga alternativintäkter behöver göras. Bland annat borde följande punkter utredas:

Är det möjligt att införa en låneandel i alla studiebidrag riktade till vuxna personer?

Exempelvis skulle studier i Svenska för invandrare delvis kunna finansieras genom lån precis som fallet är för studier på Komvux och högskola. Fördelen med denna lösning är att incitamenten för den nyanlände att minimera tiden det tar att etablera sig på arbetsmarknaden ökar i linje med vad som gäller för andra vuxna studenter.

Hur kan incitamenten för lönearbete stärkas i de svenska bidragssystemen? I dag är incitamenten till lönearbete för låga i flera bidragssystem, särskilt för personer vars alternativ till bidrag är lågbetalda arbeten. Systemen bör utformas så att både män och kvinnor uppmuntras att tidigt etablera sig på arbetsmarknaden.

Hur kan arbetslinjen stärkas för arbetsföra, vuxna personer som lever på försörjningsstöd för att motverka de kraftiga marginaleffekter som detta bidrag ger? En tydligare arbetslinje skulle exempelvis kunna innebära krav på att delta i samhällsnyttiga, anpassade arbeten eller ett införande av en generell låneandel i försörjningsstödet.

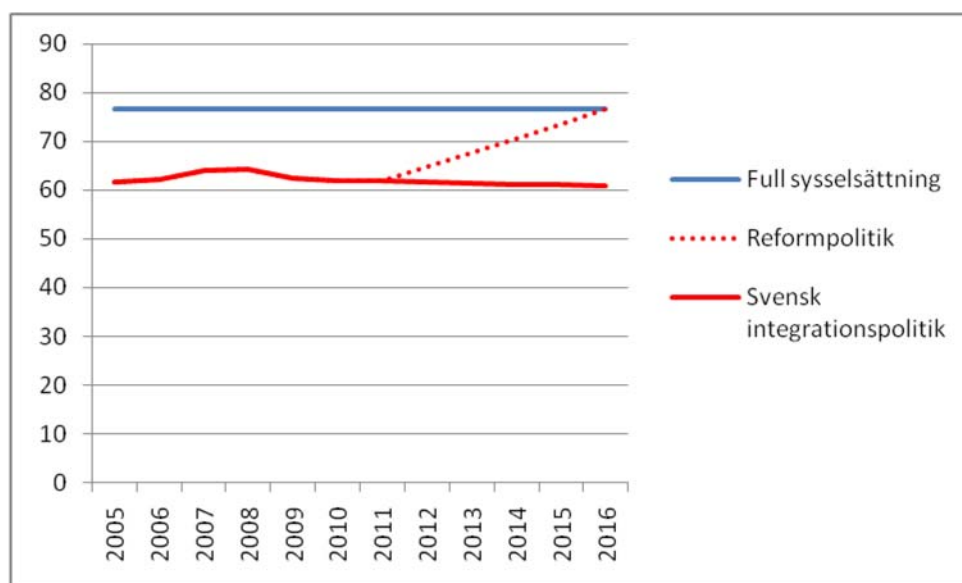
3. Bättre validering

Trots stora satsningar på att bygga upp de utrikesföddas humankapital och validera deras meriter ser vi ett behov av att tydliggöra de uppnådda resultaten för arbetsgivarna. Vår bedömning är att arbetsgivarnas anställningsvilja skulle ökas av förbättrad information om de utrikesföddas meriter. Ett sätt att uppnå denna effekt vore att avsluta etableringsperioden med en standardiserad examen, vilket har införts i flera andra länder. Vid en sådan examen skulle exempelvis kunskaperna i svenska, samhällsorientering och matematik kunna mätas och översättas till motsvarande nivå och betyg i det ordinarie svenska skolsystemet. En sådan nivåjämförelse skulle vara den enklaste för svenska arbetsgivare att ta till sig och därmed den bästa för att undvika missförstånd. I samband med etableringsprogrammets slut skulle även en regelmässig validering av yrkeskunskaper och tidigare

examina göras. Dessutom skulle alla referenser och intyg på praktikperioder och liknande i Sverige sammanställas.

Sammantaget skulle detta leda till att svenska arbetsgivare skulle få bästa möjliga information om de invandrade arbetssökandes kunskaper vilket skulle minimera risken för diskriminering på arbetsmarknaden. Dessutom skulle vetskapen om den kommande examinationen fungera som ett incitament för de nyanlända att lära sig maximalt under sin etableringsperiod.

Det är sannolikt möjligt att nå en utveckling mot full sysselsättning även för utrikes födda. Detta kräver dock en ansats som präglas av insikt om att personer som flyttar in från ett avlägset land, initialt inte är lika produktiva i det nya landet. Det behövs ett tydligt fokus på lägre lönekostnader, tydligare information om de nyanländas meriter och en konsekvent arbetslinje i bidragssystemen. Då skulle utvecklingen kunna bli som i figur 13.



Figur 13. Uppskattad trendframskrivning, fram till år 2016, för utrikesföddas sysselsättningsgrad, i procent med en möjlig reformpolitik.

Slutligen har vi under arbetet med denna rapport upptäckt att en vanligt spridd uppfattning i debatten är att utrikesföddas låga sysselsättningsgrad beror på att de "stängs ute" från arbetsmarknaden av det svenska samhället. Denna rapport visar att det inte är samhället som utestänger de utrikesfödda. Staten finansierar omfattande mottagningsprogram för utrikesfödda där de ges möjlighet att studera Svenska för invandrare under flera år och de ges möjlighet att läsa in grundskolekompetens och gymnasiekompetens på Komvux. Vidare finns det omfattande program för praktik, validering av de utlandsföddas kunskaper samt olika former av lönesubventioner. Alla dessa åtgärder, med sina styrkor och brister, syftar till att underlätta de utlandsföddas etablering på den svenska arbetsmarknaden. Utlandsfödda utestängs inte heller från arbetsmarknaden genom en omfattande diskriminering. Diskrimineringen av utlandsfödda är inte mer omfattande än att en person med ett utländskt klingande namn får söka något fler arbeten än en person med ett svenskklingande namn. Denna rapport visar i stället att det som utestänger de utrikesfödda från arbetsmarknaden är de höga lägstelönerna som gör det svårt för utrikesfödda att påbörja sin

etablering på arbetsmarknaden. Eftersom dessa löner sätts av arbetsmarknadens parter är det egentligen dessa, som genom sina avtalsförhandlingar utestänger de utrikesfödda från arbetsmarknaden och därmed försvårar deras integration i samhället.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2010), *Faktablad för arbetsökande juni 2010*, <<http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ny-i-Sverige.html>>.
- Carlsson, Magnus & Rooth, Dan-Olof (2007), "Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment". *Ekonomisk debatt*, nr 3.
- CIA (2011), *The world factbook*. Washington, DC, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>>.
- Ekberg, Jan (2011), professor i nationalekonomi, vid Linnéuniversitetet), telefonintervju 9 mars.
- Eklund, Klas (1992), *Vår ekonomi – en introduktion till samhällsekonomin*. Stockholm: Tiden.
- Eriksson, Stefan (2011), *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden : bilaga 4 till LU 2011*. Stockholm: Fritzes.
- Försäkringskassan (2008), *Nya resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken*. Socialförsäkringsrapport 2008:11. Stockholm: Försäkringskassan.
- ILO (2006), *Discrimination against native Swedes of immigrants origin in access to employment*. Genève: International Labor Organization.
- Integrationsverket (2007), *Ett förlorat år : en studie och analys av insatser och resultat under introduktionens 12 första månader*. Norrköping: Integrationsverket.
- Karlson, Nils (2011), *Lönebildning för utvecklingskraft*. Stockholm: Norstedts.
- Migrationsverket (2010), "Kommunmottagna enligt ersättningsförordningen helåret 2010", <www.migrationsverket.se>, 2011-03-02.
- Regeringskansliet (1990), *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m m*. Proposition 1989/90:105. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet (2007), *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund : en kunskapsöversikt*. Ds 2007:4. Stockholm: Fritzes.
- Regeringskansliet (2009a), *Nyanlända invandras arbetsmarknadsetablering : egenansvar med professionellt stöd*. Proposition 2009/10:60. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet (2009b), *Budgetpropositionen för 2009*. Proposition 2008/09:1. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet (2010), *Budgetpropositionen för 2011*. Proposition 2010/11:1. Stockholm: Regeringskansliet.
- Riksdagens revisorer (1999), *Svenskundervisning för invandrare och invandrarernas arbetsmarknad*. Rapport 1999:141, 4. Stockholm: Riksdagens revisorer.
- Rooth, Dan-Olof & Åslund, Olof (2007), "Får utlandsfödda betalt för sin utbildning och sina kunskaper i svenska?". *Ekonomisk Debatt*, nr 3.

Rosenqvist, Fredrik (2011), *Etableringsreformens 100 första dagar*. FORES Policy Paper 2011:2. Stockholm: FORES .

SCB (2009), *Integration : utrikes födda på arbetsmarknaden*. Integration rapport 2. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

SCB (2011a), Tabell: "Befolkningen 15–74 år (Arbetskraftsundersökningarna) efter arbetskraftstillhörighet, inrikes/utrikes född, kön och ålder. År 2005–2010". Stockholm, <<http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Produkt.asp?produktid=AM0401>>.

SCB (2011b), Tabell: "befolkningsutveckling; födda, döda, in- och utvandring, gifta, skilda 1749 – 2010". http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____26046.aspx

Skedinger, Per (2008), *En exkluderande arbetsmarknadsmodell? : den svenska arbetsmarknadens trösklar ur ett globalt perspektiv*. Underlagsrapport 24 till Globaliseringsrådet. Stockholm: Globaliseringsrådet.

Skolverket (2010), *Utbildningsresultat riksnivå*, Rapport 339. Stockholm: Skolverket. www.skolverket.se/publikationer?id=2329

Socialstyrelsen (2009), *Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen. <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2010/2010-6-11>

Socialstyrelsen (2010), *Riksnormen för försörjningsstöd 2011: ändring i socialtjänstförordningen*. Meddelande 2001:937. Stockholm: Socialstyrelsen.

Sveriges Riksdag (1985, 1997), *Skollag*. Svensk författningssamling – SFS 1985:1100. Stockholm.

Sveriges Riksdag (1992, 2005), *Lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlännningar*. Svensk författningssamling – SFS 1992:1068. Stockholm.

Sveriges Riksdag (2010), *Förordning om ersättning till vissa nyanlända invandrare*. Stockholm. Svensk författningssamling – SFS 2010:407. Stockholm.

World Values Survey (2005–2008), se <<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyzeStudy.jsp>>.

Hemsidor besökta för generell referensinformation:

<www.csn.se>

<www.migrationsverket.se>

<www.OECD.org>

<www.socialstyrelsen.se>

<www.forsakringskassan.se>

<www.arbetsformedlingen.se>

<www.regeringskansliet.se>