

Lagen om 240 timmars svenskundervisning och arbetslösheten bland invandrare

Fr o m den 1/7 1973 har varje i Sverige anställd invandrare, som ej har svenska, danska eller norska som modersmål, i övrigt behärskar något av dessa språk eller genomgått vissa kurser i svenska, rätt till 240 (i vissa fall 160) timmars undervisning i svenska med bibehållen lön. Undervisningen skall i regel äga rum på arbetstid. Övriga undervisningskostnader täcks av statsanslag till anordnande studieförbund. Denna rättighet för invandrarna till svenskundervisning innebär att ett företag som anställer en invandrare som ej har tillräckliga kunskaper i svenska (danska, norska) måste räkna med en merutgift på upp till $240 \times$ arbetskostnaden per timme (lön + löneberoende avgifter och förmåner). Vid en arbetskostnad på t ex 21,33 kr, som var den genomsnittliga inom industrin i augusti 1973 [Statistiska Meddelanden 1973], så innebär detta en maximikostnad på 5 119 kronor. Nu kommer sannolikt långtifrån alla invandrare som har rätt till svenskundervisning att använda sig av denna möjlighet. Den faktiska kostnaden för företaget kommer därför sannolikt att understiga den maximala. Under förut-

sättning att den förväntade frekvensen ej är mycket låg innebär dock den förväntade kostnaden att företagen får räkna med en ej obetydlig "avgift" vid anställning av invandrare jämfört med tidigare förhållanden. En avgift på invandrad arbetskraft kan förväntas påverka företagens val mellan invandrad arbetskraft och andra grupper av arbetskraft och kanske också valet av teknologi. Företagen kan förväntas bli mindre benägna att anställa invandrare, en effekt som förutsågs i invandrarutredningens förslag. Invandrarutredningen [SOU 1971: 51] diskuterade dock endast effekterna på invandringens omfattning. Nedan skall i korthet diskuteras vilka effekter denna lagstiftning kan tänkas få för arbetslösheten bland invandrarna.¹

Arbetslöshet. Om företagen blir mindre benägna att anställa invandrare så innebär det att arbetssökande utlänningar som kommer hit får svårare att få arbete. Den enda grupp, som här kan vara aktuell är de finskspråkiga finländarna. ¹ Wadensjö [1974a] behandlar också effekterna på invandringen och återutvandringen.

Icke-nordbor måste ha arbetstillstånd innan de kommer hit. Svenskspråkiga finländare, danskar och norrmän berörs ej av den nya lagen. Dessutom bör anställningsmöjligheterna för de invandrare som av något skäl blir utan arbete ha försämrats till följd av den nya lagen. Det kan t ex gälla personer som berörs av företagsnedläggningar eller driftinskränkningar eller som av något skäl själva slutat en anställning. Invandrarnas *arbetslöshetstider* torde i så fall tendera att öka och/eller de får ta sämre arbeten än vad de annars skulle behövt ta. Denna utveckling kan dock motverkas av en ökad återutvandring.

Det är kanske mindre troligt att *antalet* invandrare som blir arbetslösa ökar i någon större utsträckning till följd av lagstiftningen.

I de flesta företag finns bestämda regler för vilka som skall lämna företaget vid personalinskränkningar eller också fastställs vilka personer som skall lämna företaget genom förhandlingar med fackföreningen. Det är i dessa fall knappast troligt att någon förändring av praxis åstadkommes genom den nya lagstiftningen. Läget kan dock vara annorlunda i mindre företag. På lite längre sikt kan de ökade svenskknuskaperna bland invandrarna innebära att de får ökade möjligheter att ta olika arbeten och därmed att deras arbetslöshetstider sjunker och/eller att de får bättre arbeten.

Införandet av lagen om 240 timmars svenskundervisning

Lagen trädde i kraft den 1 juli 1973 men då företagen redan tidigare kände till lagen bör effekterna ha kommit tidigare. Det företag som t ex anställde en enbart finskspråkig invandrare i mars 1973 bör ha vetat om att denne fr o m den 1/7 1973 skulle ha rätt till lön under 240 timmars undervisning i svenska, merparten under arbetstid. En första början kan den frivilliga överenskommelsen den 20/11 1970 mellan LO och SAF sägas vara. Överenskommelsen gällde 200 timmars svenskundervisning varav 60 timmar med lön motsvarande permitteringslön och minst de 20 inledande timmarna på arbetstid [SOU 1971: 51]. Enligt invandrarutredningens undersökning verkar dock tillämpningen av avtalet ha varit begränsad. Under 1971 kom invandrarutredningens första betänkande som bl a innehöll ett förslag om grundutbildning i svenska för vuxna invand-

rare. Förslaget innebar en koncentrerad undervisning på 240 timmar i svenska (och samhällsorientering) mot lön ej understigande den lön invandraren skulle haft om han arbetat. Undervisningen skulle företrädesvis ske under arbetstid. Lagen skulle omfatta alla invandrare som anställdes i landet fr o m den 1/1 1973. Undantag gjordes för personer med svenska, danska eller norska som modersmål eller med goda kunskaper i dessa språk, för säsongsanställda och feriearbetande och för anställda i företag med mindre än 5 anställda. Invandrare som kommit tidigare än 1973 omfattades alltså ej av förslaget. Utredningens expert, generaldirektören i Invandrarverket Kjell Öberg, avgav dock ett särskilt yttrande om att man skulle undersöka möjligheten att utsträcka lagstiftningen även till dem som kommit före den 1/1 1973. Proposition 1972: 100 om "förslag till lag om rätt till ledighet vid deltagande i svenskundervisning för invandrare" följde i stort invandrarutredningens förslag. Propositionen undantog dock ej anställda i företag med färre än 5 anställda och ej heller invandrare i säsongarbete. Däremot undantogs invandrare anställda i arbetsgivarens hushåll. Propositionen antogs i sin helhet av riksdagen den 21 juli 1972. Lagen [SFS 1972: 650] trädde i kraft den 1 juli 1973. Enligt lagen skulle den endast omfatta invandrare som börjat sin första anställning i landet efter utgången av år 1972. *I propositionen angavs dock att en undersökning skulle göras av möjligheterna att låta också tidigare invandrare omfattas av lagen.* En proposition med detta innehåll kom också den 16/2 1973 [Prop 1973: 43]. Enligt denna proposition skulle samtliga anställda invandrare utan tillräckliga kunskaper i svenska (eller danska eller norska) omfattas av lagen. En del av dessa invandrare skulle dock endast få rätt till 160 timmars undervisning. Propositionen antogs utan ändringar som lag den 11 maj 1973 [SFS 1973: 28].

Den centrala frågan är nu när denna lagstiftning kan antas ha börjat påverka företagens agerande. *Under förutsättning att företagen varit informerade om lagstiftningen* bör de ha påverkats vad gäller anställningspolitiken mot personer som ej varit anställda i landet före den 1/1 1973 fr o m 1/1 1973. Lagstiftningen som berör denna invandrargrupp var som framgått klar före den 1/1 1973.

En svårare fråga är att avgöra när företagen kan ha börjat påverkas av lag-

stiftningen om svenskundervisning för invandrare som anställdes i Sverige före 1/1 1973. Lagen kom först i maj 1973 men propositionen kom redan i februari 1973 och i propositionen 1972: 100 som kom i juli 1972 angavs att en proposition skulle komma under 1973 som omfattade även invandrare anställda före den 1/1 1973. De av företagen förväntade kostnaderna för att anställa en invandrare med första anställning före den 1/1 1973 bör (vid kännedom om lagstiftningsarbetet) ha stigit i juli 1972. Under förutläggning av information om lagstiftningsarbetet och vid en bedömning av att i varje fall en del av invandrarna kommer att utnyttja möjligheten till svenskundervisning bör lagen ha fått effekter vad gäller arbetslöshet, invandring, återutvandring redan fr o m tredje kvartalet 1972. Med tanke på bl a personalomsättningen bör effekten efter hand ha blivit mer markerad.

Man kan inte helt utesluta att lagstiftningen fått effekt redan tidigare. Möjligt är att de diskussioner som ägt rum om invandrarernas svenskundervisning fr o m 1971 gjort företagen mindre benägna att anställa invandrare till följd av förväntad kostnadsfördyrande lagstiftning.

Att mäta utlänningarnas arbetslöshet

För att kunna se om lagstiftningen haft någon effekt på arbetslösheten måste man kunna se hur arbetslösheten utvecklats för utlänningarna. Tyvärr finns ingen löpande statistik över andelen arbetslösa utlänningar.² Man har däremot uppgifter på antalet och *andelen av de arbetslösa* som enligt arbetslöshetsräkningarna är utlänningar sedan år 1966. Man har dock ingen möjlighet att därifrån räkna ut *andelen av utlänningarna* som är arbetslösa. Man saknar en "bas" att jämföra antalet arbetslösa utlänningar med (någon uppgift över antalet förvärvsarbetande utlänningar).

Med hjälp av uppgifter från folk- och bostadsräkningen 1970, folkbokföringsstatistiken och arbetsmarknadsstyrelsens arbetsmarknadsräkningar (de avräkningar med uppdelning efter nationalitet) har ett mått på den utländska arbetskraftens arbetslöshet jämfört med arbets-

lösheten för hela arbetskraften konstruerats.³

Om man hade haft helt tillfredsställande data hade ett värde på 1,00 kunnat tolkas som samma arbetslöshetsandel inom de båda grupperna. En sådan tolkning är dock ej tillräddlig med tanke på bristerna i den använda statistiken. Felet är sannolikt dock inte större än att man kan säga en del med utgångspunkt från beräkningarna. En *ökning av kvoten* kan tolkas som att utlänningarnas arbetslöshet ökar jämfört med hela befolkningens. En *minskning av kvoten* kan tolkas som att utlänningarnas arbetslöshet minskar jämfört med hela befolkningens. Ett värde på kvoten som klart *överstiger 1,00* kan tolkas som att utlänningarnas arbetslöshet är större än hela befolkningens. Ett värde på kvoten som klart *understiger 1,00* kan tolkas som att utlänningarnas arbetslöshet är mindre än hela befolkningens.

Utlänningarnas arbetslöshet 1967—1973

Av beräkningarna framgår klart att utlänningarnas arbetslöshet relativt sett var hög i början av undersökningsperioden (1967: 4—1968: 3) och i slutet av perioden (1971: 2—1973: 4) men relativt sett låg i mellanperioden (1968: 4—1971: 1). Samtliga de undersökta nationalitetsgrupperna har en utveckling som i huvuddrag följer denna beskrivning (se *figur 1*). För finländare, greker, italienare och jugoslaver är dock arbetslösheten relativt sett högst under den sista perioden (1971: 2—1973: 4) medan den är relativt sett högst för danskar, norrmän och tyskar under den första perioden (1967: 4—1968: 3).

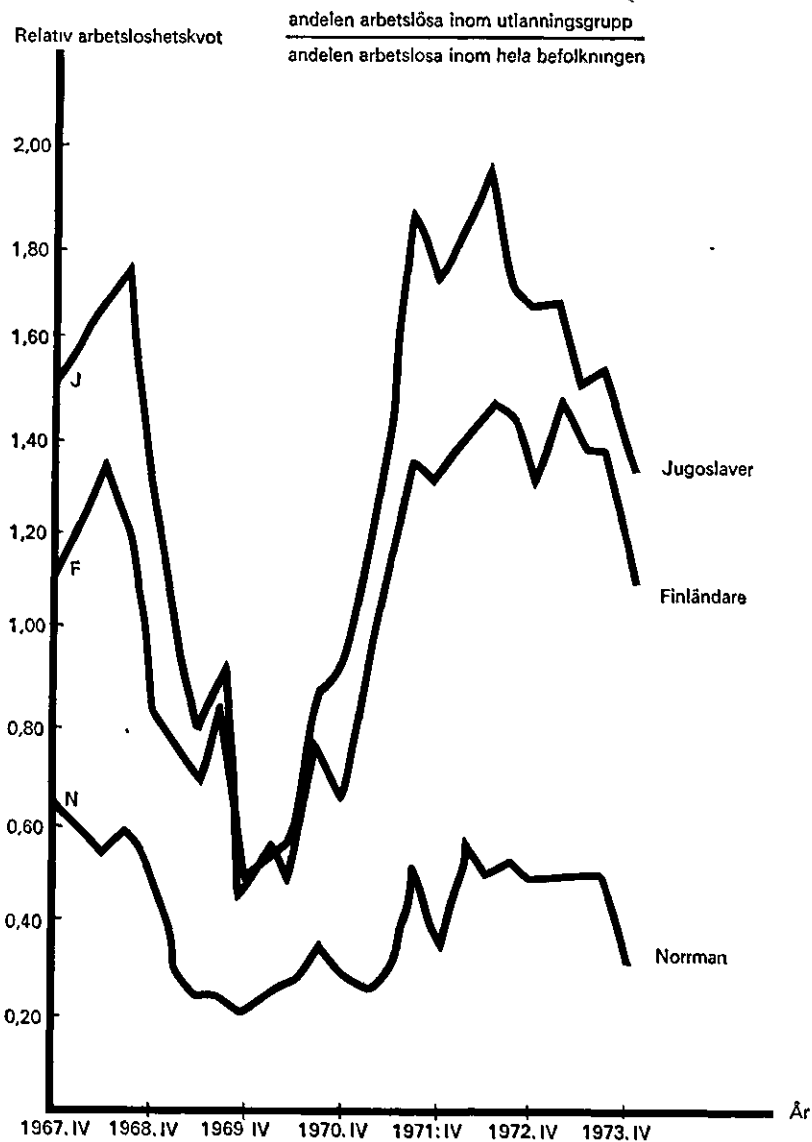
Frågan är nu om denna utveckling av den relativa arbetslösheten för de olika grupperna kan säga något om effekten av lagstiftningen om svenskundervisning. I väntan på ytterligare undersökningar skall här endast göras några randanmärkingar.

a) Det mest frapperande i utvecklingen under perioden är att utlänningarnas arbetslöshet *varierar med den totala arbetslösheten men betydligt starkare än den totala arbetslösheten*. När den totala arbetslösheten stiger så stiger alltså utlänningarnas arbetslöshet betydligt snabbare. Det gäller för alla de undersökta

² Det är bland annat av den orsaken angeläget att arbetskraftsundersökningarna utvidgas på så sätt att en separatredovisning av utlänningarna möjliggörs.

³ För en genomgång av beräkningsmetoden och av bristerna i de olika typerna av statistik se Wadensjö [1974a].

Figur 1. Relativa arbetslöshetskvoter för jugoslaver, finländare, norrmän fr o m 4:e kvartalet 1967 t o m 4:e kvartalet 1973



Källa: Wadensjö 1974 b

nationalitetsgrupperna men i olika hög grad. Speciellt markant är utvecklingen för greker och jugoslaver och minst markant för danskar, norrmän och tyskar. Denna utveckling kan i någon mån stödja hypotesen om att vissa utlänningsgrupper är ett slags marginalgrupper som har arbeten som är mer osäkra än de som befolkningen som helhet har. (Jfr diskussionen om duala arbetsmarknader.) I figuren återges utvecklingen för några av grupperna.

b) För hypotesen om att lagstiftningen

har haft en markant effekt på arbetslösheten talar det förhållandet att för finländare, jugoslaver, greker och italiener så är den relativa arbetslösheten högst under perioden 1971: 2—1973: 4 medan den för danskar och norrmän som ej omfattas av lagstiftningen är högst under perioden 1967: 4—1968: 3. För tyskarna som omfattas av lagstiftningen gäller dock att de har samma utveckling som danskar och norrmän. Merparten av tyskarna har emellertid en relativt lång vistelsetid i Sverige. Detta kan tala för att

få tyskar i själva verket omfattas av lagstiftningen.

c) Mot hypotesen om en markant effekt på arbetslösheten av lagstiftningen talar det förhållandet att uppgången av arbetslösheten kom redan under 1971 och början av 1972. Uppgången kom alltså innan proposition 1972:100 i juli som för första gången klart markerade att samtliga anställda invandrare utan erforderliga språkkunskaper skulle komma att omfattas av lagstiftningen. För att kunna förklara uppgången med hänvisning till lagstiftningen på området måste man antingen anta att företagen missuppfattade invandrarutredningens förslag eller att företagen av den debatt som ägde rum under 1971 drog den kor-

rekta slutsatsen att samtliga invandrare skulle omfattas av lagstiftningen oavsett tidpunkten för första arbetet i Sverige.

Universitetslektor *Eskil Wadensjö*
Lunds universitet

Referenser

- Propositioner 1972:100 och 1973:43
SFS 1972:650 och 1973:28
SOU 1971:51 *Invandrarutredningen*
Statistiska Meddelanden A 1973:3
Wadensjö, E., [1974 a], "240 hours of education in Swedish and unemployment among foreigners", (under utgivning) i *The long-term effects of migration*
— [1974 b], Remuneration of Migrant Workers in Sweden, ILO