

Valspecial

I detta nummer fortsätter Ekonomisk Debatts Valspecial där forskare får identifiera viktiga samhällsproblem och resonera kring hur dessa bör hanteras på bästa möjliga sätt. Christer Lundh skriver att en politik för tillväxt är bästa sättet att förbättra flyktinginvandrarers integration på arbetsmarknaden. Eftersom nästan alla flyktinginvandrare bor i storstadsområden är det dessutom nödvändigt att det tas hänsyn till dessa regioners speciella karaktär när politiken utformas. Mårten Palme spår att socialförsäkringarna inte kommer att spela en framträdande roll i årets valrörelse och diskuterar för- och nackdelar med detta. Tore Ellingsen belyser vikten av – och risken med – att akademiker blandar sig i den ekonomisk-politiska debatten. Baserat på sina erfarenheter som rådgivare åt Finansdepartementet ger han exempel på beslutsfattande som saknar vetenskaplig förankring.

Flyktingars integration på arbetsmarknaden

CHRISTER LUNDH

VALSPECIAL

Christer Lundh är professor vid Ekonomisk-historiska institutionen vid Lunds universitet. Hans forskning rör bland annat invandring och invandrarers integration på arbetsmarknaden. christer.lundh@ekh.lu.se

En rad undersökningar under den senaste tioårsperioden har visat att invandrarer, i synnerhet flyktingar,¹ är betydligt sämre förankrade på arbetsmarknaden än den infödda befolkningen. Genomsnittligt har flyktinggruppen lägre sysselsättning, och som en följd av detta lägre inkomster och ett mer frekvent och högre socialbidragsmottagande. På den svenska arbetsmarknaden är tillgången till jobb avgörande, dels genom att den ger inkomster, dels genom att en stor del av socialförsäkringssystemet är utformat för de som har eller har haft arbete.

Men vi vet också att det finns stora

skillnader mellan olika invandrargrupper. Omkring 70 procent av de bosniska och chilenska männen och 65 procent av kvinnorna från dessa länder var sysselsatta år 2003, medan motsvarande andelar för irakier var 40 procent (män) och 30 procent (kvinnor).² Det finns också stora regionala variationer i sysselsättningen för flyktinginvandrare. Skillnaden mellan "bästa" och "sämsta" kommun ur sysselsättningssynpunkt är för en och samma invandrargrupp ofta större än den genomsnittliga skillnaden till andra invandrargrupper eller infödda. I Tingsryds kommun var t ex 94 procent av de bosniska männen i åldern 25–60 år sysselsatta 2003, medan motsvarande andel i Karlshamn var 48 procent. För irakier är spannet ännu större. I Järfälla arbetade 69 procent av de irakiska männen, i Sandviken endast 13 procent.³

Denna artikel bygger delvis på det material som presenteras i Belevander och Lundh (2006).

¹ Ordet "flykting" används här i bredare bemärkelse än i juridiken och inkluderar personer som fått uppehållstillstånd pga flyktingskap, flyktingliknande skäl, familjeband till flyktingar och humanitära skäl.

² I åldern 25–60 år.

³ Antalet observationer är i samtliga fall minst 30.

Det finns många faktorer som kan bidra till att förklara skillnaderna i sysselsättning mellan olika flyktinggrupper och regioner, t ex individuella skillnader i humankapitalet, vistelsetiden i Sverige, lokala arbetsmarknads- och näringsstrukturförhållanden, det lokala flyktingmottagandets effektivitet, tillgången till lokala nätverk (t ex etniska), diskriminering och selektion i de interna flyttningarna.

Eftersom orsaksförhållandena är så komplexa finns det inget integrationspolitikens Alexanderhugg som en gång för alla kan lösa problemet med flyktinginvandrarens svaga arbetsmarknadsförankring. Det krävs en rad åtgärder från olika aktörer, t ex regering, kommuner, myndigheter, enskilda arbetsgivare och arbetsmarknadens parter. Här tar jag upp några aspekter av integrationsproblemet som jag anser bör belysas i årets valdebatt.

Tillväxt för integration

Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för ökad sysselsättning för flyktinginvandrare. En ekonomisk politik som inte bara stabiliserar konjunkturen utan också långsiktigt gynnar tillväxt är den bästa garantin för ökad sysselsättning. Under perioden med arbetskraftsinvandring 1945–70 upplevde Sverige en industriell expansion och högre tillväxttakt än någonsin tidigare. Den invandrade befolkningen, inklusive den tidens flyktingar, hade under dessa decennier en genomsnittligt *högre* sysselsättning än den infödda befolkningen. Undersökningar från senare decennier visar att invandrarens chanser att få jobb ökar under högkonjunkturer och är större i kommuner och regioner med låg arbetslöshet och ett allmänt högt sysselsättningsläge. En genomtänkt och långsiktig tillväxtpolitik är den kommande regeringens bästa instrument för att ge flyktingar en möjlighet att gå från utan-

förskap till arbete. En sådan ekonomisk politik förutsätter justeringar i skattepolitiken och arbetsmarknadspolitikerna och inledandet av en diskussion med arbetsmarknadens parter om spelreglerna på arbetsmarknaden.

Ibland påtalas det, med rätta, att flyktinginvandrare i integrationsdebatten ofta förminskas till passiva mottagare av åtgärder. Ett problem med ”åtgärder” är att de ofta är standardiserade och utgår från svenska förutsättningar. Därmed kan man inte fullt ut ta tillvara det individuella humankapitalet, som inte bara består av formell utbildning utan också av den initiativkraft som ledde till ett flyttningsbeslut och erfarenheterna av hemlandets ekonomiska och sociala strukturer. Att det finns stora skillnader i det genomsnittliga humankapitalet mellan olika flyktinggrupper framgår av sysselsättnings- och yrkesstatistiken.

Jämfört med infödda var t ex bosnier mer koncentrerade till anställning i privat sektor år 2003, medan chilener och irakier var överrepresenterade i offentlig sektor. Invandrare från t ex Syrien var å andra sidan egenföretagare i betydligt högre grad än infödda. Även när man ser till yrkesstrukturen finns stora variationer mellan olika flyktinggrupper. Flyktinginvandrare från Polen har exempelvis ungefär samma fördelning mellan olika yrkeskvalifikationsgrupper som infödda, medan bosnier är överrepresenterade i yrken med lägre kvalifikationsnivå.

Av dylik statistik kan man dra slutsatsen att flyktinginvandrare utformar olika förvärvsarbetsstrategier som på grund av förutsättningarna skiljer sig åt. Ett gemensamt problem för olika flyktingkategorier är svårigheterna att få fast förankring på den svenska arbetsmarknaden. I och för sig är det ingenting konstigt med att det under den första tiden i ett nytt land kan vara svårt att få jobb eller hamna i rätt yrke och befatt-

ning. Problemet i Sverige är att denna anpassning tar för lång tid. Ekonomisk tillväxt har en generell positiv inverkan på sysselsättningen och är därför att föredra framför olika åtgärds paket. Tillväxt ger omedelbart nya anställningar i den privata sektorn, ökar skatteintäkterna, vilket möjliggör nyanställningar i offentliga sektor, samt leder till ökad efterfrågan som möjliggör ett ökat egenföretagande.

Dagens tillväxtdebatt präglas av fruktan för "jobless growth", vilket är förståeligt mot bakgrund av att flera företag flyttat ut produktionen till låglöneländer. Ser man tillbaka kan man notera att högkonjunkturen under 1980-talet hade ganska liten inverkan på sysselsättningen bland flyktinginvandrare, medan högkonjunkturen under 1990-talet ledde till att nya jobb skapades. Även om trenden är att en stor del av tillverkningen kommer att försvinna ur landet, gäller det inte *alla* jobb i tillverkningsindustrin. Dessutom är en stor del av produktionen i privata sektorn av service- och tjänstekaraktär och det finns möjligheter för en kommande regering att underlätta för uppkomsten av nya jobb i denna sektor. Detta kan t ex ske genom skattepolitiken, där det finska exemplet visar att avdragsrätt för hushållstjänster kan ha en positiv inverkan på sysselsättningen. Viktigare än detta är förmodligen att de monopsona förhållandena i den offentliga delen av tjänstesektorn bryts upp så att privata entreprenörer tillåts etablera sig och konkurrera om befintlig arbetskraft och erbjuda nya anställningsmöjligheter.

Invandring kan gynna redan invandrare!

Ibland kopplas flyktinggruppernas svårigheter att få en fast arbetsmarknadsförankring ihop med frågan om vi bör

återgå till en mer liberal politik för arbetskraftsinvandring. Ett vanligt argument mot en ny arbetskraftsinvandring är att arbetslösheten är hög i den invandrade populationen. Våra undersökningar visar att sannolikheten att en flyktinginvandrare har jobb är större på orter där det finns en stor andel utlandsfödda i arbetskraften.⁴

Detta kan tolkas som att det finns grannskaps- och nätverkseffekter, dvs att kontakten med invandrare som redan har jobb ger ökade möjligheter att få jobb. Man kan också tänka sig att erfarenheten av anställd utländsk arbetskraft gör arbetsgivare mer positiva till att anställa flyktinginvandrare. En mer liberal politik som möjliggör arbetskraftsinvandring skulle bidra till den ekonomiska tillväxten och dessutom kunna ha den förtjänsten att fördomar och negativa opinioner baserade på flyktinggruppernas genomsnittligt låga sysselsättning motverkades.

Gynna "outsiders" och satsa på storstäderna

Slutligen skulle jag vilja ta upp ett par mer specifika valfrågor. För det första bör de politiska partierna deklarerat om de är beredda att ta initiativ till en diskussion med arbetsmarknadens huvudorganisationer om hur spelregler på arbetsmarknaden som utestänger "outsiders", t ex flyktingar och ungdomar, kan förändras i positiv riktning. En möjlighet att ge nyanlända flyktingar en chans att omedelbart få in en fot på arbetsmarknaden vore t ex inrättandet av särskilda "ingångsanställningar" eller "lärlingsanställningar". Ett sådant system föreslogs av SNS Valfärdspolitiska råd 2002 (Lundh m fl 2002) och skulle med fördel kunna förankras i kollektivavtalen. Under en begränsad tidsperiod skulle flyktingar successivt skolas in i ett

⁴ Kontrollerat för individkaraktäristika och den lokala arbetslöshets- och sysselsättningsnivån.

jobb och samtidigt få svenskundervisning i anknytning till praktiken. Efter lärlingsperioden skulle anställningen övergå i en tillsvidareanställning. Lärlingssystemet kunde finansieras genom en något lägre men successivt ökande lönenivå, men också med hjälp av skatte-subsventioner eller arbetsmarknadsstöd.

Den andra frågan rör Malmö. Sedan 1980-talet har flyktinggrupperna kommit att koncentreras till de tre storstäderna och andra större städer (> 50 000 inv), bl a genom internflyttningar. I dag bor 75 procent av flyktingpopulationen i storstäder och andra större städer. Arbetsmarknaden i Stockholm är stor och förhållandevis bra: där finns många olika sorters jobb, inte minst i tjänstesektorn, vilket är gynnsamt för flyktingars chanser att få jobb. Annorlunda förhåller det sig med arbetsmarknaden i Malmö och i viss mån även Göteborg, där den enskilde flyktingens chans att få jobb är betydligt sämre än i Stockholm. Även i övriga städer med mer än 50 000 invånare är chansen att få jobb genom-

snittligt sämre än i Stockholm.

Att flyktingars sysselsättning är förhållandevis bra i mindre kommuner som t ex Gnosjö är uppmuntrande i sig, men har relativt liten betydelse om man ser till flyktinggruppen som helhet. Mindre än 10 procent av flyktingpopulationen bodde 2003 i kommuner med färre än 20 000 invånare. Ska något göras som volymmässigt påverkar sysselsättningen för flyktingar, måste åtgärderna sättas in i storstäderna, företrädesvis Malmö.⁵ En diskussion om hur en politik för fler jobb i Malmö, Göteborg och andra större städer ser ut står högt på min önskelista inför valrörelsen.

REFERENS

Bevelander, P och C Lundh (2006), "Flyktingars chanser att få jobb – vad betyder lokala arbetsmarknader och lokala nätverk?" (kommande rapport inom ramen för ett projekt med samma namn finansierat av Sveriges Kommuner och Landsting).

Lundh, C, Bennish Björkman, L, Ohlsson, R, Pederson, P J och Rooth, D-O (2002), *Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*. SNS Förlag,