

Är invandrare oprioriterade inom arbetsmarknadspolitiken?

Det finns en officiell ambition att grupper med hög arbetslöshet skall prioriteras inom arbetsmarknadspolitiken. Med tanke på den sedan länge svåra arbetsmarknaden för invandrare finns det ännu påfallande få studier kring invandrare inom arbetsmarknadspolitiken. Det finns några undersökningar som tyder på att utomnordiska medborgare är prioriterade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dvs får del av åtgärderna i relativt stor utsträckning. Undersökningarna säger dock inget om nordiska medborgare eller om den stora grupp av utrikes födda som numera har svenskt medborgarskap. Utomnordiska medborgare utgör endast cirka trettiofem procent av alla utrikes födda. I denna artikel visas att olika grupper utrikes födda är mycket ojämnt representerade i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det finns stora invandrargrupper med mycket hög arbetslöshet men som inte alls tycks vara prioriterade.

1. Inledning

Under de senaste 15-20 åren har invandrarnas position på svensk arbetsmarknad alltmer försvagats. Flera undersökningar visar att sysselsättningsgraden fallit och arbetslösheten ökat bland invandrare relativt infödda. Speciellt under 1990-talets lågkonjunktur accelererade detta förlopp, se exempelvis Ekberg [1999] och Rooth [1999]. Från mitten av 1990-talet har dock en viss stabilisering skett och under slutet av 1990-talet förbättrades sysselsättningsläget något. Sysselsättningsläget är dock fortfarande väsentligt sämre än

för infödda. Enligt AKU för år 2000 (mätt på årsbasis) var sysselsättningsgraden för utländska medborgare i åldern 16-64 år 54 procent och den öppna arbetslösheten 13 procent. Motsvarande tal för infödda var 75 procent respektive 4,5 procent. Inom gruppen utländska medborgare finns dock stora skillnader. Utomeuropeiska medborgare har en katastrofalt dålig arbetsmarknad. Flera grupper har en öppen arbetslöshet på 30-35 procent trots den nuvarande högkonjunkturen.

Arbetsmarknadspolitiken har många uppgifter och en viktig sådan är att förebygga segregering och permanent utslagning av människor från arbetslivet, se SOU 1996:34. Där anges att särskild hänsyn bör tas till svaga grupper. Enligt Regeringens proposition 1995/1996:222 skall svaga grupper speciellt prioriteras till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Exempel som nämns är ungdomar och utomnordiska medborgare.

Med tanke på den sedan länge förekommande svåra arbetsmarknaden för invandrare och med tanke på att det finns en

JAN EKBERG är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet men är i huvudsak verksam vid Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning [CAFO] vid Växjö universitet. DAN-OLOF ROTH är universitetslektor i nationalekonomi vid Högskolan i Kalmar men också verksam vid CAFO.

officiell ambition att svaga grupper skall prioriteras så finns det påfallande få studier gjorda av arbetsmarknadspolitiska insatser för invandrare. Det finns dock några undersökningar som tar sikte på i vilken mån prioritering förekommer. Måttet som använts för att mäta om en grupp är prioriterad är om gruppens andel av åtgärderna är minst lika stor som dess andel av de arbetslösa. Innebörden av att "särskild hänsyn skall tas till svaga grupper" är således att grupper med speciellt hög arbetslöshet skall få del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna i klart större utsträckning än deras andel av de arbetslösa.

Enligt en undersökning av Riksdagens revisorer [1996] så var utomnordiska medborgare inte speciellt prioriterade i arbetsmarknadsåtgärder. Deras andel i dessa åtgärder var ungefär densamma som deras andel av de arbetslösa. Senare studier av AMS [1996, 1997, 1998 och 1999] visade att utomnordiska medborgare hade en något högre andel i åtgärder än deras andel av de arbetslösa. Undersökningarna säger dock ingenting om olika grupper av utomnordiska medborgare, om medborgare i övriga nordiska länder eller om invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap (s k naturaliserade invandrare). Arbetsmarknadsläget varierar starkt mellan olika invandrargrupper.

I själva verket utgör utomnordiska medborgare endast cirka 35 procent av samtliga utrikes födda boende i Sverige. Nämnade studier är således i hög grad koncentrerade på utomnordiska invandrare som anlänt relativt sent, dvs på dem som ännu har kvar sitt utländska medborgarskap.

Ett argument för att också studera naturaliserade invandrare är att det av Ekberg & Rooth [2000] framgår att de naturaliserades arbetsmarknad har försämrats under andra halvan av 1990-talet samtidigt som den förbättrats något för utländska medborgare. Förklaringen torde väsentligen vara att den naturaliserade gruppens sammansättning förändrades under 1990-

talet. Naturaliseringar har skett för 1980-talets utomeuropeiska invandrare som sedan länge har haft en svår arbetsmarknad.

2. Syfte och data

Syftet med denna artikel är att redovisa några resultat från en undersökning till Riksdagens revisorer som genomförts av Ekberg & Rooth [2000] avseende åren 1995 och 1998. I undersökningen granskas bl a i vilken mån prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken varierar mellan olika grupper av invandrare, inkluderande även naturaliserade invandrare. Dessutom har analysen utökats jämfört med tidigare studier för att kontrollera för möjliga skillnader i ett antal individuella egenskaper hos de arbets sökande.

Dataunderlaget har erhållits genom en sambearbetning av Ams Händel-databas och RTB-registret (Registret över rikets totalbefolkning). Genom sambearbetningen erhålls uppgifter både om utländska medborgare och om invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap. Totala antalet inskrivna hos arbetsförmedlingarna under november månad var 905 088 individer år 1995 och 803 930 individer år 1998. Samtliga dessa ingår dock inte i undersökningen. Det finns i huvudsak tre kategorier som utesluts. Den första är individer som är sysselsatta men arbetssökande. Den andra är de som befinner sig i åtgärder för arbetshandikappade. Den tredje består av individer för vilka uppgift om invandringsår saknas eller inte kunde återfinnas i RTB (troligen invandrare som återvänt till hemlandet men inte avregistrerats hos arbetsförmedlingarna). Mer detaljerade uppgifter om dem som utesluts finns i Ekberg & Rooth [2000]. De individer som återstår är då antingen öppet arbetslösa (sökande utan arbete) eller befinner sig i åtgärder som kan anses bero på arbetslöshet. Dessa båda grupper var i november 1995 566 520 individer varav cirka 21 procent var utrikes födda och i november 1998 374 076 individer varav knappt 23 procent var utrikes födda.

Tabell 1 Prioriteringsindex, oddskvot samt arbetslöshet, 1995 och 1998.

Ursprung	1995: Prioriterings- index	Oddskvot	1998: Prioriterings- index	Oddskvot	Arbetslöshet (%) år 1998 ¹⁾
Infödda	1,00	1,00	1,00	1,00	5,6
Samtliga utrikes födda:					
Invandrat -1992	1,00	1,01	0,85	0,92*	13,2
1993-	1,88	1,86*	1,10	1,23*	22,6
Därav: Födda i Norden					
Invandrat -1992	0,84	0,89*	0,81	0,90*	6,3 ²⁾
1993-	0,59	0,73*	0,63	0,79*	6,3 ²⁾
Födda i övriga Europa					
Utom Sydeuropa:					
Invandrat -1992	1,00	1,03	0,84	0,87*	8,0
1993-	1,65	1,75*	1,07	1,21*	18,4
Födda i Sydeuropa:					
Invandrat -1992	0,83	0,87*	0,70	0,78*	9,4
1993-	2,26	2,12*	1,22	1,30*	24,8
Födda utom Europa:					
Invandrat -1992	1,10	1,08*	0,88	0,96*	22,8
1993-	1,63	1,66*	1,03	1,22*	28,9
Födda i Mellan Östern:					
Invandrat -1992	1,07	1,04*	0,82	0,91*	35,5
1993-	1,50	1,48*	1,04	1,19*	43,0
Samtliga naturaliserade:					
Invandrat -1992 ³⁾	0,94	0,96*	0,88	0,92*	8,7

1) Arbetslöshetsgraden har erhållits genom en specialbearbetning av AKU. För sydeuropeerna blev dock avgränsningen av gruppen inte exakt densamma i AKU som i sökanderegistret. Det sistnämnda registret har använts för att beräkna arbetslöshetsgraden för sydeuropeerna. Detta har ingen betydelse för slutsatserna. Kontroller visade att de båda måtten har god överensstämmelse. Arbetslöshetsgraden definieras som i AKU dvs som antalet öppet arbetslösa dividerat med antalet i arbetskraften.

2) Nordiska invandrare som kommit efter 1993 är en liten grupp. Arbetslöshetsgraden anges därför för hela gruppen sammantagit.

3) Antalet invandrare anlända efter 1992 och som hunnit naturaliserats torde vara få. Speciellt är detta fallet 1995. Normalt kan utomnordiska invandrare erhålla svenskt medborgarskap tidigast efter 5 års vistelse i Sverige. För invandrare från nordiska länder är gränsen 2 år. Den sistnämnda gruppen har dock varit liten under 1990-talet. Flertalet av de som 1995 och 1998 hade svenskt medborgarskap torde istället vara hemvändande infödda personer eller invandrare som tidigare vistats i Sverige och då fått svenskt medborgarskap men som sedan flyttat från Sverige och sedan åter flyttat hit. Dessa har således haft svenskt medborgarskap redan vid invandringstillfället. Därför visas inga uppgifter för de som invandrat efter 1992 och hade svenskt medborgarskap 1995 respektive 1998.

* anger att estimatet är signifikant skilt från 1 på 5-procentsnivån.

Källa: Ekberg och Rooth [2000]
Specialbearbetning av AKU 1998

Uppgifterna om arbetslöshet har också kompletterats med en specialbearbetning av AKU för att också därifrån få uppgifter för utrikes födda. Uppgifter om invandrare i ordinarie AKU innehåller endast uppgifter om utländska medborgare.

Av dem som deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var fördelningen mellan arbetsplatsförlagda åtgärder och utbildningsåtgärder något olika mellan infödda och utrikes födda. Infödda har en något högre andel i arbetsplatsförlagda åtgärder. År 1995 var denna andel 64 procent bland infödda och 57 procent bland utrikes födda. Motsvarande andelar 1998 var 55 procent respektive 51 procent. Andelskillnaderna mellan infödda och hela gruppen utrikes födda är således ganska små. Däremot finns större skillnader mellan olika grupper av utrikes födda. Olikheterna förklaras sannolikt av olika behov i grupperna.

3. Arbetslös eller i åtgärd

I *Tabell 1* anges prioriteringsindex (i fortsättningen förkortat PI) och oddskvoter för dels invandrade före 1993, dels för invandrade därefter. PI för en grupp beräknas som gruppens andel av samtliga i åtgärder dividerat med gruppens andel av samtliga öppet arbetslösa. För infödda normeras detta värde till talet 1. Om PI är större än 1 för en invandragrupp så är kvoten mellan gruppens andel av samtliga i åtgärder och gruppens andel av samtliga öppet arbetslösa högre än motsvarande kvot för infödda. Om PI däremot är mindre än 1 för en invandragrupp så är motsvarande kvot mindre än för infödda. Oddskvoten beräknas som sannolikheten att vara i åtgärd dividerat med sannolikheten att vara arbetslös. Till grund för beräkning av oddskvoten har en regression (av typen logit) estimerats, med kontroll för följande förklarande variabler: kön, ålder, utbildning samt total inskrivningstid de senaste tre åren hos arbetsförmedlingen.¹ Deskriptiva uppgifter för kontrollvariablerna visas i *Tabell 2*. Jämförelsekategori i regressionerna utgörs av infödda i åldern

30-39 år med gymnasieutbildning och med en inskrivningstid hos arbetsförmedlingen längre än 12 månader.² För infödda har värdet på oddskvoten normerats till talet 1. Oddskvoten för respektive invandragrupp uttrycks relativt oddskvoten för infödda. Oddskvoten kan ses som en känslighetsanalys av PI eftersom denna inte kontrollerar för skillnader i individuella egenskaper. En jämförelse mellan de båda måtten i *Tabell 1* visar att slutsatserna avseende vilka grupper som är prioriterade (eller oprioriterade) är desamma oberoende av vilket mått som används. Fortsättningsvis kommenteras därför enbart resultaten för PI.

I *Tabell 1* visas även den öppna arbetslösheten år 1998 för respektive grupp. Det framgår att den öppna arbetslösheten är högre för samtliga invandragrupper jämfört med infödda. Speciellt hög är arbetslösheten bland invandrare från Mellersta Östern och bland invandrare som anlänt efter 1992 från Sydeuropa. I sistnämnda fall består gruppen väsentligen av flyktingar från Bosnien. För varje invandragrupp gäller också att dess andel av samtliga arbetslösa i Sverige är relativt hög, dvs högre eller i flera fall mycket högre än deras respektive andel av befolkningen i åldern 16-64 år eller deras andel av arbetskraften. Exempelvis framgår av AKU 1998 att den öppna arbetslösheten i åldern 16-64 år var 14,9 procent för hela gruppen utrikes födda. De öppet arbetslösa i gruppen utgjorde cirka 22 procent av landets samtliga arbetslösa samtidigt som gruppens andel av landets befolkning i åldern 16-64 år var 11,6 procent och dess andel av den totala arbetskraften var 9,5 procent. Om en grupp med svag ställning på arbetsmarknaden är prioriterad till arbetsmarknadspolitiska åtgärder så bör

¹ Se exempelvis Greene [1997] för en förklaring av denna statistiska modell.

² I *Tabell 2* anges medelvärden för dessa variabler för olika grupper av invandrare samt för infödda.

Tabell 2 Deskriptiv statistik för kontrollvariablerna, 1998.

Ursprung	Andelen män (%)	Medelålder (år)	Andel med minst gymnasie utbildning (%)	Inskrivningstid (dagar)
Infödda	54,3	36,6	72,9	693
Samtliga utrikes födda:				
Invandrat -1992	56,7	38,8	64,3	782
1993-	56,2	35,0	71,4	658
Därav: Födda i Norden				
Invandrat -1992	52,3	43,2	61,5	800
1993-	47,7	36,3	64,8	491
Födda i övriga Europa Utom Sydeuropa:				
Invandrat -1992	44,2	41,9	75,9	799
1993-	32,7	35,1	80,1	552
Födda i Sydeuropa:				
Invandrat -1992	61,3	40,2	57,7	803
1993-	59,4	35,9	74,9	752
Födda utom Europa:				
Invandrat -1992	62,1	35,8	61,3	778
1993-	61,4	33,4	61,7	630
Födda i Mellan Östern:				
Invandrat -1992	64,8	36,4	60,4	798
1993-	67,1	33,5	63,0	665
Samtliga naturaliserade:				
Invandrat -1992	55,9	38,8	67,4	783

värdet på PI överstiga talet 1. Prioriteringen innebär rimligen också att ju svagare gruppen är (mätt i arbetslöshet) desto mer över värdet 1 bör man ligga.

Det framgår dock att PI är starkt varierande mellan olika invandrargrupper. För de nordiska invandrarna (med endast något högre arbetslöshetsgrad jämfört med infödda) är PI genomgående mindre än 1 vilket tyder på att nordiska invandrare är missgynnade inom arbetsmarknadspolitiken relativt infödda. I övrigt finns det en tydlig tendens att PI är klart högre än 1 för invandrare som anlänt sent, dvs efter 1992. Speciellt är PI högt år 1995 för sent anlända invandrare från Sydeuropa.

Det förelåg under denna tid uppenbarligen massiva arbetsmarknadspolitiska insatser för de bosnier som då anlänt. Insatserna för denna grupp minskade dock snabbt fram till 1998. Mer förvånande är dock att insatserna är på så pass låg nivå för invandrare från Sydeuropa och Mellersta Östern som anlänt före 1993. Trots en öppen arbetslöshet på drygt 9 procent respektive drygt 35 procent 1998 så låg PI under 1 i båda fallen. För den sydeuropeiska gruppen var PI så lågt som 0,7. Även för den naturaliserade gruppen i sin helhet ligger värdet under 1. Det finns en genomgående tendens att PI är väsentligt lägre för dem som anlänt före 1993 och i

många fall till och med klart under värdet 1 även i fall med mycket hög öppen arbetslöshet. Det finns uppenbarligen mycket stora skillnader i hur olika invandrargrupper får del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder trots hög arbetslöshet i grupperna. Resultaten kan tolkas som att nyanlända grupper anses som speciellt svaga medan grupper med längre vistelse-tid men med kvarstående lika hög arbetslöshet inte alls får del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i motsvarande utsträckning.

4. Sammanfattning

I takt med att invandrarnas situation på arbetsmarknaden försämrats under 1990-talet så har antalet inskrivna invandrare vid arbetsförmedlingarna ökat relativt för infödda. Med tanke på de målsättningar som finns i arbetsmarknadspolitiken har det blivit allt viktigare att resurserna för arbetsmarknadspolitiken fördelas så att invandrarna får del av dessa minst i proportion till deras andel av de arbetslösa. Som framkommit anser sig Ams i några rapporter ha uppnått detta mål. Deras definition på invandrare är dock snäv och omfattar endast personer med utomnordiskt medborgarskap. Invandrare med medborgarskap i övriga nordiska länder och samtliga invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap (naturaliserade) är således exkluderade. I själva verket utgör utomnordiska medborgare endast cirka 35 procent av samtliga utrikes födda boende i Sverige. Hittills gjorda studier är således i hög utsträckning koncentrerade på utomnordiska invandrare som anlänt relativt sent, dvs på utomnordiska invandrare som ännu har kvar sitt utländska medborgarskap.

I denna artikel har vi studerat i vilken utsträckning utrikes födda, uppdelat på olika delgrupper samt med olika invandringsperiod, blir prioriterade inom arbetsmarknadspolitiken. Därvid framträder en mycket heterogen bild med slående stora skillnader mellan olika invandrargrupper. Ett tydligt mönster är att utom-

nordiska invandrare som anlänt sent i stor utsträckning får ta del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Främst gäller detta flyktingar från Bosnien. Eftersom dessa också har kvar sitt utländska medborgarskap så ligger detta resultat i linje med Ams rapporter. I flera andra avseenden är dock bilden en helt annan. Stora invandrargrupper med en svårare arbetsmarknad än infödda finns i relativt liten utsträckning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Exempelvis gäller detta hela den stora gruppen naturaliserade invandrare som anlänt före 1993. Det finns en tydlig tendens att invandrare som anlänt tidigt (före 1993) endast finns i relativt liten utsträckning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta trots en svår arbetsmarknad. Exempel på detta är invandrare från Sydeuropa och Mellersta Östern. Vi vet inte vad skillnaderna beror på. Kan det vara så att när behov uppkommer att rikta arbetsmarknadspolitiska insatser till nyanlända grupper så uppfattas inte längre invandrare med längre vistelsetid som en svag grupp, trots kvardröjande hög arbetslöshet?

Referenser

- AMS, [1996], *Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare*, Ura 1996:2, Stockholm.
- AMS, [1997], *Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare*, Ura 1997:3, Stockholm.
- AMS, [1998], *Arbetsmarknaden för invandrare*, Ura 1998:1, Stockholm.
- AMS, [1999], *Arbetsmarknaden för invandrare*, Ura 1999: 5, Stockholm.
- Ekberg, J, [1999], "Immigration and the Public Sector. Income Effects for the Native Population in Sweden", *Journal of Population Economics*, 12, s 411-430.
- Ekberg, J & Rooth, D-O, [2000], *Arbetsmarknadspolitik för invandrare*, Rapport till Riksdagens revisorer. Växjö universitet, Växjö.
- Greene, W, [1997], *Econometric Analysis*, Prentice-Hall International, London.
- Riksdagens revisorer [1996], *Effekter av arbetsmarknadsutbildningen*, 1995/1996:10, Stockholm.
- Rooth, D-O, [1999], "Refugee Immigrants in Sweden. Educational Investments and Labour Market Integration", doktorsavhandling, *Lund Economic Studies*, nr 84, Lund.
- Regeringens proposition [1995/1996: 222], *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000*.
- SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*, Stockholm.