

Förord

Långtidsutredningen 2003/04 utarbetas inom strukturenheten på Finansdepartementet. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier, vilka publiceras som bilagor till utredningens huvudbetänkande.

Finansieringen av välfärdstjänster inom utbildning, vård och omsorg är ett centralt tema i Långtidsutredningen 2003/04. Utbudet av arbetskraft har stor betydelse i detta sammanhang. Migrationen, såväl invandring som utvandring, påverkar i allt högre grad befolkningens storlek och sammansättning. I denna bilaga belyses betydelsen av migrationen och integrationen av de utrikes födda på arbetsmarknaden för utbudet av arbetskraft. Utifrån empirisk forskning analyseras viktiga faktorer för framgångsrik integration på arbetsmarknaden. Potentialen för högre arbetskraftsutbud genom invandrad arbetskraft diskuteras.

Bilagan har utarbetats av Annika Århammar vid strukturenheten på Finansdepartementet. Ansvaret för innehåll och slutsatser i långtidsutredningens bilagor vilar på respektive författare. Under arbetets gång har värdefulla synpunkter inhämtats, särskilt i inledningskedet, från en referensgrupp bestående av Jan Ekberg, Wuokko Knocke, Dan-Olof Rooth, Lena Schröder, Roger Vilhelmsson och Olof Åslund samt Andreas Jonsson, Kerstin Krafft och Jonas Norlin.

Av innehållet i huvudbetänkandet till Långtidsutredningen (SOU 2004:19) framgår hur bilagan använts i utredningsarbetet.

Stockholm i juni 2004

Yvonne Fredriksson
Departementsråd

Innehåll

1	Inledning.....	9
1.1	Bakgrund	9
1.2	Migration och integration	10
1.3	Redovisning och tolkning av statistik.....	11
1.4	Bilagans disposition	12
A1	Appendix: Definitioner av begrepp	13
2	Sveriges arbetskraftsutbud och migrationens betydelse.....	19
2.1	Utvandring från Sverige.....	21
2.1.1	Arbetskraftens internationella rörlighet	21
2.1.2	Invandrare som utvandrar igen	25
2.1.3	Förlorar Sverige kvalificerad arbetskraft?	28
2.2	Invandring till Sverige.....	30
2.2.1	Invandringsströmmarnas förändring	30
2.2.2	Arbetskraftsinvandring	35
2.3	Internationella migrationsströmmar.....	38
2.3.1	Invandring till OECD-länder	38
2.3.2	Invandring till EU:s medlemsländer.....	44
2.3.3	Arbetskraftens rörlighet inom EU	46
2.4	Sammanfattande slutsatser	47

3	Etablering på svensk arbetsmarknad	51
3.1	Anknytning till arbetsmarknaden	51
3.1.1	Sysselsättning och arbetslöshet	52
3.1.2	Risken för att bli arbetslös.....	59
3.2	Utbildningsbakgrund	62
3.3	Svensk högskoleutbildning och arbetsmarknads- anknytning.....	67
3.4	Yrke och utbildningsbakgrund.....	69
3.4.1	Arbete inom olika yrkeskategorier	69
3.4.2	Akademikers arbetsmarknadssituation.....	71
3.5	Förankring på arbetsmarknaden.....	72
3.5.1	Utlandsfödda tidsbegränsat anställda	74
3.5.2	Empirisk forskning visar på svag förankring.....	76
3.6	Sammanfattande slutsatser.....	78
4	Integration på arbetsmarknaden	81
4.1	Från invandringspolitik till integrationspolitik	82
4.1.1	Invandringspolitik blir invandrarpolitik	82
4.1.2	”Hela-Sverige-strategin”	83
4.1.3	Integrationspolitiken tar form	84
4.1.4	Arbetsmarknadspolitik för invandrare	85
4.2	Invandras arbetskraftsutbud – individuella faktorer.....	86
4.2.1	Humankapital och dess avkastning.....	86
4.2.2	Vistelsetidens betydelse	90
4.2.3	Nätverk och agerande för arbete.....	92
4.2.4	Kulturellt avstånd från ”det svenska”	95
4.3	Efterfrågan på invandrad arbetskraft.....	97
4.3.1	Strukturell och institutionell förändring	97
4.3.2	Konjunkturen och efterfrågan på arbetskraft	99
4.3.3	Diskriminering på grund av utländsk bakgrund	101
4.4	Invandras kontakt med svenska myndigheter.....	105
4.4.1	Svensk forskning visar brister	106
4.4.2	Myndigheternas verksamhet har granskats	110
4.5	Sammanfattande slutsatser.....	117

5	Ökad invandring i framtiden?.....	125
5.1	Ökad arbetskraftsinvandring till Sverige?	125
5.1.1	Arbetskraftens rörlighet enligt ekonomisk teori.....	126
5.1.2	Demografisk utveckling i EU	128
5.1.3	EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet	131
5.1.4	Arbetskraft från länder utanför Europa?	135
5.2	Befolkningsprognos år 2003.....	139
5.2.1	Invandring från Norden och EU 25	140
5.2.2	Invandring från utomeuropeiska länder.....	141
5.3	Sammanfattande slutsatser	142
6	Slutdiskussion	147
	Referenser	161

1 Inledning

Syftet med denna bilaga till Långtidsutredningen 2003/04 är att analysera hur migrationen till och från Sverige påverkar arbetskraftsutbudet. Invandringens betydelse för arbetskraftsutbudet beror till stor del på integrationen av utländsk arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Utifrån den situation som råder i dag när det gäller arbetskraftens rörlighet och integrationen på arbetsmarknaden samt den förväntade befolkningsutvecklingen i Sverige, diskuteras förutsättningarna för framtida arbetskraftsutbud.

1.1 Bakgrund

Demografisk utveckling mot en åldrande befolkning där fler äldre måste försörjas av färre i yrkesverksam ålder identifierades som en av de framtida stora utmaningarna i Långtidsutredningen 1999/2000.¹ Inom Långtidsutredningen 2003/04 fördjupas diskussionen om förutsättningarna att upprätthålla och höja ambitionsnivån i välfärdstjänsterna i framtiden.²

Arbetskraftsutbudet har stor betydelse för den ekonomiska tillväxten och för finansieringen av välfärdstjänster via skatteintäkter. Befolkningens storlek och ålderssammansättning påverkar arbetskraftsutbudet. Arbetslösheten påverkar hur stor andel av arbetskraften som är sysselsatt. Bland dem som räknas som sysselsatta är en del frånvarande på grund av semester, sjukdom, föräldraledighet, studier m.m. De som är i arbete bidrar till det totala utbudet av arbetstimmar.³

Befolkningsutvecklingen fram till år 2020 kommer enligt Statistiska centralbyråns prognos 2003 innebära att ökningen av folk-

¹ SOU 2000:7.

² SOU 2004:19.

³ Denna beskrivning utgår från de definitioner som används i Statistiska centralbyråns Arbetskraftsundersökningar (AKU).

mängden i Sverige till stor del utgörs av utrikes födda och barn till utrikes födda. År 2020 beräknas antalet personer med utländsk bakgrund uppgå till drygt 2 miljoner, vilket innebär att var femte person i Sverige kommer av vara invandrad eller barn till invandrare.⁴

Migrationen, såväl när det gäller invandring som utvandring, får allt större betydelse för befolkningens storlek och sammansättning. Därmed har migrationen stor betydelse för arbetskraftsutbudet. Sveriges förmåga att tillvarata invandrad arbetskraft, dvs. hur framgångsrik integrationen är, påverkar i vilken utsträckning de som har invandrat deltar i arbetskraften och hur hög sysselsättningsgraden är. Migrationen och integrationen på arbetsmarknaden har således stor betydelse för att Sverige även i framtiden ska kunna finansiera ett omfattande offentligt välfärdssystem.

1.2 Migration och integration

Syftet med denna bilaga är att analysera centrala frågor kring migration och integration som påverkar arbetskraftsutbudet när det gäller dess storlek och sammansättning. Såväl svensk som utländsk arbetskraft måste tas tillvara på ett bättre sätt för att arbetskraftsutbudet, och i slutändan det totala antalet arbetade timmar i Sverige, ska kunna upprätthållas och öka. Bilagan ger en bild av vilken potential för ökat arbetskraftsutbud som kan komma att finnas i framtiden genom invandrad arbetskraft.

En genomgång av hur migrationsströmmarna till och från Sverige har sett ut historiskt samt en diskussion om hur de kan förväntas utvecklas i framtiden, ger en uppfattning om grundförutsättningarna för arbetskraftsutbudets utveckling. In- och utvandringens storlek har betydelse, men kanske ännu mer vilka som flyttar över landets gränser när det gäller ålder, arbetskraftsdeltagande, utbildnings- och yrkeskompetens m.m.

Integrationen, eller kanske snarare bristen på integration, av dem som tidigare har invandrat till Sverige är en central del i denna bilaga. För att kunna blicka framåt behövs kunskap om hur det har sett ut historiskt. Statistik ger en bild över situationen på arbetsmarknaden. Genomgång av svensk empirisk forskning om invandrares etablering på arbetsmarknaden ger kunskap om orsaker till den rådande situationen.

⁴ Statistiska centralbyrån [2003c].

Det framtida arbetskraftsutbudet diskuteras utifrån utvecklingen i Sverige och i omvärlden. Demografisk utveckling i andra länder samt utvidgningen av EU är förändringar som kommer att ha betydelse för framtiden.

1.3 Redovisning och tolkning av statistik

Analys av statistik är viktigt eftersom det ger en bild av hur situationen ser ut för olika grupper. Det finns emellertid många fallgropar när det gäller tolkning av statistiken. Invandrare är en mycket heterogen grupp och naturligtvis är varje individ som har invandrat unik. Indelning i undergrupper exempelvis efter födelse-region kan också orsaka att en felaktig bild ges om skillnaderna inom regionen är stora. Indelning i grupper kan vara missvisande, men ändå många gånger nödvändigt för att resonemang ska kunna föras om situationen för dem som har invandrat till Sverige i jämförelse med dem som är födda i Sverige. När det gäller utlandsfödda som har invandrat från vissa länder sammanfaller ursprunget med vistelsetiden i Sverige, eftersom exempelvis stora flyktingströmmar kommer från en viss region i samband med krig eller politisk instabilitet. I dessa fall kan det vara svårt att veta om ursprunget eller vistelsetiden i första hand är den avgörande förklaringsfaktorn.

För att ett statistiskt material ska bli hanterligt kan det vara nödvändigt att diskutera grupper som t.ex. invandrare från nordiska, europeiska respektive utomeuropeiska länder. I vissa fall är en mer detaljerad redovisning motiverad för att korrekta slutsatser ska kunna dras. Grupperingar och indelningar vid redovisning och analys av statistik måste alltid avvägas, eftersom uppdelning i grupper också kan vara missvisande om antalet individer i gruppen blir för få.

I denna bilaga diskuteras oftast grupper av invandrare från olika regioner, men i vissa sammanhang ges exempel som visar på att variationerna inom gruppen är påtagliga. Skillnaderna kan också vara stora mellan kvinnor och män, varför statistik fördelat på kön redovisas i de fall det är relevant. Genomgående gäller att tolkning av statistik måste göras med försiktighet och att generella slutsatser inte kan dras utifrån ett begränsat datamaterial.

1.4 Bilagans disposition

I kapitel 2 beskrivs hur migrationsströmmarna till och från Sverige har sett ut historiskt och hur det har påverkat arbetskraftsutbudet. Inledningsvis studeras utflyttningen från Sverige med fokus på högutbildade, för att utröna om Sverige utarmas på kvalificerad arbetskraft. Invandringsströmmarnas förändring över tiden och nuvarande invandringsmönster behandlas därefter. Slutligen görs en internationell utblick genom att migrationsströmmar till andra industrialiserade länder studeras.

Situationen på arbetsmarknaden i Sverige för invandrad arbetskraft tas upp i kapitel 3. Utlandsfödda har generellt sett en sämre anknytning till arbetsmarknaden i jämförelse med födda i Sverige, då sysselsättningen är låg och arbetslösheten hög. Arbetsuppgifter motsvarar sällan utbildningsnivån och stor andel har tidsbegränsade anställningar. Skillnader mellan invandrare från olika ursprungsregioner är påtagliga.

Insikt om orsaker till invandrades arbetsmarknadssituation är av mycket stor vikt, eftersom forskning och internationella erfarenheter visar att nyckeln till delaktighet i samhället är att nyanlända invandrare tidigt kommer in på arbetsmarknaden. Svensk empirisk forskning om integration samt utvärdering av integrationen av invandrare på arbetsmarknaden i Sverige presenteras i kapitel 4. Kunskap om och erfarenheter av vad som kan förklara svårigheterna för utlandsfödda att etablera sig på arbetsmarknaden kan lägga grunden för mer framgångsrik integration i framtiden. Diskriminering förefaller vara ett omfattande problem.

I kapitel 5 ställs frågan om invandringen av arbetskraft kan komma att öka i framtiden. Utgångspunkten för diskussionen är Statistiska centralbyråns befolkningsprognos 2003. Förutsättningarna för ökad arbetskraftsinvandring diskuteras utifrån arbetskraftens rörlighetsmönster, förväntad utveckling till följd av EU:s utvidgning samt demografisk utveckling i Sverige och andra länder. Frågan om var utländsk arbetskraft kan tänkas rekryteras i framtiden tas också upp.

I det avslutande kapitlet diskuteras potentialen för framtida högt arbetskraftsutbud genom invandrad arbetskraft. Viktiga faktorer för framgångsrik integration på arbetsmarknaden tas upp.

A1 Appendix: Definitioner av begrepp⁵

I detta appendix redovisas definitioner av några centrala begrepp som används i bilagan. När så är relevant, anges definitioner av begrepp också i samband med att de förekommer i texten.

Migration

Migration betyder geografisk rörlighet av individer och kan ske inom ett land eller över statsgränser – internationell migration. Frivillig migration sker när individen väljer att flytta från sitt ursprungsland till ett annat av t.ex. ekonomiska skäl och familjeskäl. Framtvingad migration är en följd av tvingande skäl som står utanför individens kontroll och gäller flyktingar, asylsökande och humanitära skäl.

Migration till annat land kan ske med syfte att bosätta sig permanent i det nya landet, eller med avsikt att endast bo temporärt för att sedan återvända till ursprungslandet. *Immigration* eller *invandring* avser varaktig inflyttning till ett annat land än ursprungslandet. *Emigration* eller *utvandring* avser varaktig flyttning från ursprungslandet för bosättning i ett annat land. *Återvandring* innebär att en individ som tidigare migrerat, återvänder till sitt ursprungsland.

Migrationsströmmarna mäts ofta som antal beviljade uppehållstillstånd, men det innebär en begränsning eftersom antalet tillstånd som beviljas påverkas av politiska beslut och statistiken inte heller säger någonting om invandringstrycket för landet. Antalet ansökningar om uppehållstillstånd ger inte heller en fullständig bild, eftersom antalet ansökningar i hög grad påverkas av vilken invandringspolitik som förs i det mottagande landet och i alternativa länder för invandring. Båda dessa mått används, men det är viktigt

⁵ Se Westin, C. m.fl. [1999] för en sammanställning av centrala begrepp inom området internationell migration och etniska relationer.

att vara medveten om måttens begränsningar när tolkningar görs utifrån redovisad statistik.

Invandrare, utlandsfödd och utrikes född

En *invandrare* är en person som har flyttat från ett land till ett annat för att bosätta sig där en längre tidsperiod eller permanent. I Sverige har en person som regel ansetts vara invandrare efter att ha varit folkbokförd i landet i minst ett år. *Utlandsfödd* och *utrikes född* används som synonymer till invandrare.

I det mottagande landets perspektiv brukar personer som tillhör den egna folkgruppen och som flyttar in, dvs. återvänder, till landet inte betraktas om invandrare. Personer med utländskt ursprung som flyttar från landet brukar inte betraktas om utvandrare. I båda dessa fall används begreppen återvandring eller återvandrare.

Klassificering för att redovisa människors etniska/nationella anknytning till Sverige behövs inom statistiken och ibland görs också jämförelse med "svenskar". Ofta görs klassificering utifrån medborgarskap, födelseland och familjeanknytning. Andra indelningar kan vara invandringskäl, vistelsetid i Sverige och ursprungsland eller ursprungsregion. Inom den offentliga statistiken skiljer man mellan födelseland, medborgarskap och föräldrars födelseland.

Nordiska medborgare är tekniskt sett också invandrare i Sverige, även om de genom den nordiska passunionen har vissa privilegier då de varken behöver visum eller uppehållstillstånd. EU-medborgare har en privilegierad status i jämförelse med medborgare i länder utanför EU.

Svensk och utländsk bakgrund

På senare tid har begreppet invandrare i vissa sammanhang undvikits, eftersom det har ansetts ha en negativ klang. I stället för att jämföra svenskar och invandrare, jämförs personer med svensk och utländsk bakgrund. Problemet med denna begreppsanvändning är att det inte finns en allmänt accepterad och tillämpad definition av vad utländsk bakgrund innebär. I varje enskilt sammanhang måste därför betydelsen av utländsk bakgrund klargöras. I denna bilaga har material hämtats från många olika källor, där användningen av

utländsk bakgrund varierar. Av denna anledning anges alltid vilken innebörd utländsk bakgrund har i olika sammanhang.

Med *svensk bakgrund* avses personer som är födda i Sverige och har två föräldrar som är födda i Sverige. *Infödd svensk* är en annan benämning som har samma innebörd som svensk bakgrund. *Utländsk bakgrund* innebär att personen har *en eller två* föräldrar födda i annat land än Sverige. *Andra generationens invandrare* används också som benämning för personer med utländsk bakgrund. *Invandrarbakgrund* kan innebära att individen själv har invandrat och/eller att individens föräldrar har invandrat.

Flykting

En person som lämnat sitt hemland för att söka skydd i annat land än det där han eller hon är medborgare definieras som *flykting*. Enligt Genèvekonventionen är en flykting en person som söker skydd därför att han/hon känner fruktan för förföljelse på grund av sin etniska tillhörighet, ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, politisk uppfattning eller religiösa tro. Som flyktingar räknas i utvidgad bemärkelse också andra personer som är i behov av skydd, exempelvis statslösa som av samma skäl som de som anges i Genèvekonventionen inte kan eller vill återvända till sin tidigare vistelseort och personer som enligt utlänningslagen anses som skyddsbehövande i övrigt, exempelvis p.g.a. väpnad konflikt eller inbördeskrig.

Integration

Med *integration* avses i allmänhet delaktighet i samhällsgemenskapen för utrikes födda och deras barn. Kulturella, etniska och språkliga minoriteters integration i majoritetssamhället kan definieras som deltagande i samhället utan krav på att den privata (kulturella) sfären måste förändras. Viktiga arenor för deltagande i majoritetssamhällets offentliga sfär är arbetsmarknaden, skolsystemet, föreningslivet och det politiska systemet. Deltagande är en viktig förutsättning för integration.

Ett skäl till att integration inte uppnås kan vara att majoritetssamhället hindrar minoriteter från att delta i samhällslivet på jämlika villkor. Diskriminering utgör exempel på ett sådant hinder.

Ett annat skäl till bristande integration kan vara att minoriteten inte accepterar de spelregler som bestämts av majoritetssamhället, utan i stället söker lösning genom segregation eller skapande av en ny blandkultur.

Integrationspolitiken utgår från att alla människor ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter. Integrationsverket påtalar vikten av att ha ett arbete för god integration i det svenska samhället. Att ha ett arbete är inte detsamma som integration, men det är genom arbete den enskilde får förutsättningar att råda över sitt eget liv och därmed möjligheter att vara delaktig i samhället.⁶

Segregation

Segregation är en kontrast till integration och betecknar avskildhet från en helhet. Segregation innebär en prövning för den sociala sammanhållningen i samhället. I sin yttersta form kan segregation innebära avsaknad av interaktion mellan olika befolkningsgrupper.

Segregation kan definieras som en strävan hos minoriteten att behålla traditionella levnadssätt, värderingar och normer inom den privata sfären samtidigt som deltagande i majoritetssamhällets offentliga sfär begränsas till ett nödvändigt minimum. Segregation kan också uppstå genom att majoritetssamhället, eller delar därav, utestänger minoritetsgrupper från väsentliga samhällsresurser som utbildning, arbete, bostäder och politiskt inflytande.

Diskriminering

Ordet diskriminera betyder att göra åtskillnad emellan. Med *diskriminering* avses den situation när grupper eller individer som är eller uppfattas vara representanter för dessa grupper särbehandlas av andra grupper eller individer som utger sig för att vara representanter för dessa grupper. Den grupp som diskriminerar har i allmänhet något slags överläge gentemot den diskriminerade gruppen i fråga om resurser, antal, makt, verklig eller tillskriven legitimitet.

I vissa sammanhang skiljer man mellan avsiktlig respektive oavsiktlig diskriminering. Oavsiktlig diskriminering innebär att individer eller organisationer agerar på sådant vis att den drabbade

⁶ Integrationsverket [2004a].

upplever det som diskriminerande eller att agerandet får icke avsedda diskriminerande konsekvenser. Exempelvis kan detta inträffa när lagstiftningen inte har anpassats till samhällsutvecklingen, vilket kan leda till att vissa grupper i samhället drabbas av särbehandling på ett sätt som lagstiftaren inte hade avsett eller förutsett.

2 Sveriges arbetskraftsutbud och migrationens betydelse

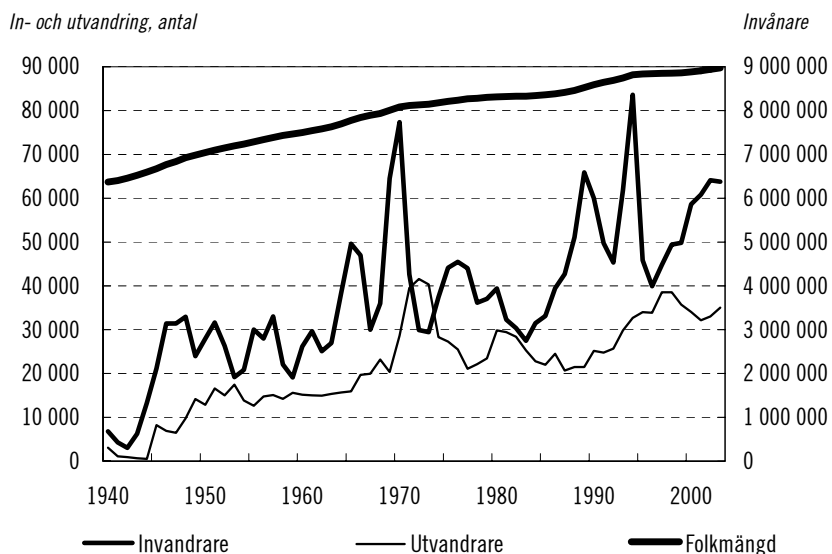
Befolkningens storlek och sammansättning påverkas i hög utsträckning av migrationen. Medan födelsetalen och medellivslängden förändras ganska lite på längre sikt, varierar migrationsströmmarna relativt mycket mellan åren. I Sverige påverkas befolkningsutvecklingen på lite längre sikt till stor del av invandringen. Prognoser för befolkningens utveckling under den kommande 20-årsperioden visar på att invandringen kommer att stå för stor del av ökningen av landets befolkning.¹

Diagram 2.1 visar befolkningsutvecklingen samt in- och utvandring under perioden 1940–2003. Av diagrammet framgår att det är stora fluktuationer i invandringens storlek över tiden, men att den långsiktiga trenden innebär en ökad invandring. Efter en invandringstopp följer ofta en ökning av utvandringen några år senare, eftersom en del av dem som invandrat till Sverige åter utvandrar.

Arbetskraftens storlek i Sverige beror av befolkningens storlek och åldersstruktur. Ofta talas om befolkning i arbetsför ålder och då avses samtliga landets invånare i åldern 16–64 år². En del av dem som är i arbetsför ålder arbetar inte och söker inte heller arbete p.g.a. studier, sjukdom, pension eller av andra anledningar. De som kan och vill arbeta sägs utgöra arbetskraften.

¹ Statistiska centralbyrån [2003c], se också SOU 2004:11.

² Ibland definieras befolkning i arbetsför ålder som antalet invånare i åldern 20–64 år.

Diagram 2.1 Sveriges befolkningsutveckling, in- och utvandring 1940–2003

Anm.: För att räknas som invandrare ska man ha för avsikt att bo i Sverige i minst ett år. För att räknas som utvandrare ska man ha för avsikt att bo utomlands minst ett år.
Källa: Statistiska centralbyrån [2004b].

Arbetskraftsutbudet påverkas av befolkningsstrukturen när det gäller ålder, kön, arbetskraftsdeltagande och befolkningens ursprung. Betydelsen av ursprung för arbetskraftsutbudets storlek är kanske inte lika självklar som övriga faktorer. Erfarenheter av 50 år av invandring till Sverige tyder på att individens födelseland i kombination med invandrings- och integrationspolitiken och en rad andra faktorer, har haft stor betydelse för invandrades möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Betydelsen av olika faktorer för invandrades arbetsmarknadssituation behandlas i kapitel 3 och 4. I detta kapitel redovisas hur befolkningens sammansättning har påverkats av såväl utvandring som invandring. För att ge lite perspektiv på utvecklingen i Sverige, presenteras migrationsströmmarnas utseende inom EU och OECD översiktligt.

2.1 Utvandring från Sverige

Utvandring av högutbildad arbetskraft nämns emellanåt som något negativt för Sveriges ekonomiska tillväxt och som en riskfaktor för utvecklingen i samhället som helhet. I debatten har begreppet "brain-drain" använts, dvs. att Sverige skulle utarmas på human-kapital i form av högutbildad och yrkeserfaren arbetskraft, vilket i sin tur skulle ha negativ påverkan på landets utveckling. Den mest intensiva debatten ägde rum för några år sedan, när antalet högutbildade som utvandrade ökade under en följd av år. Ofta diskuterades enbart utvandringen av högutbildade, medan invandringen av högutbildade, såväl svenskfödda som utlandsfödda ofta glömdes bort. I det följande avsnittet presenteras statistik över rörligheten hos vissa yrkeskategorier för att ge en bild av huruvida utvandringen av arbetskraft utgör ett problem i dagsläget.

I diskussionen om utvandringens utveckling och dess påverkan på arbetsutbudet, är det viktigt att ha klart för sig om hela befolkningen eller delgrupper av befolkningen avses. Exempelvis är utvandringen bland utlandsfödda som tidigare invandrat till Sverige mycket hög. Högskoleutbildade utrikes födda återvandrar i högre utsträckning än de med lägre utbildning.³ Här fokuseras redovisningen på utvandringen bland födda i Sverige. Det finns begränsad kunskap om utvandring bland utlandsfödda kopplat till utbildningsnivå⁴.

2.1.1 Arbetskraftens internationella rörlighet

Sett i relation till det totala antalet personer i befolkningen och även i relation till antalet examinerade från respektive utbildning är den internationella rörligheten bland personer födda i Sverige relativt liten. Under början av 1990-talet ökade utvandringen i den svenskfödda delen av befolkningen i arbetsför ålder⁵. Utvandringen ökade från ca 4 400 individer år 1989 till ca 14 500 individer år 1998, för att därefter minska. Utvandringen år 2002 omfattade omkring 10 000 individer, varav ungefär 35 procent hade högskoleutbildning. Till följd av den ökade utvandringen under 1990-talet ökade också återvandringen av födda i Sverige, men med några års

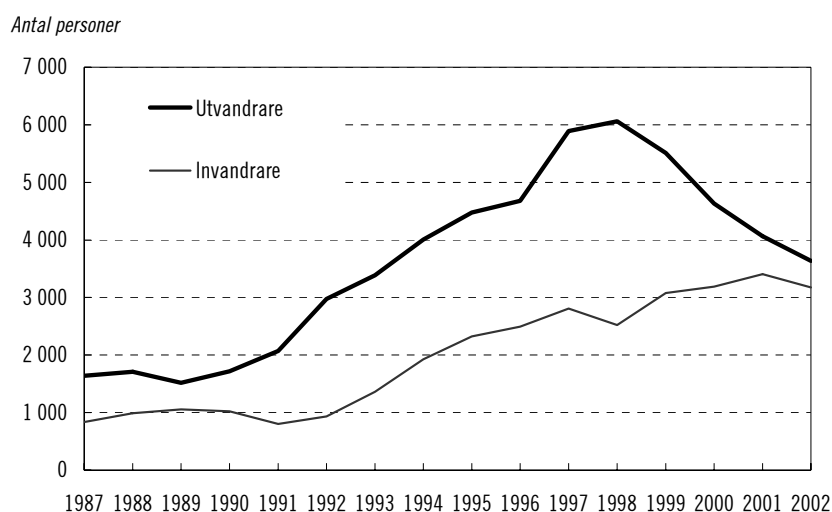
³ Statistiska centralbyrån [2002b].

⁴ Nekby, L. [2004].

⁵ Med arbetsför ålder avses befolkningen i åldern 16–64 år. Den fortsatta redovisningen avser befolkning i arbetsför ålder född i Sverige.

förskjutning. Minskad utvandring i kombination med ökad återvandring har inneburit att nettoutflyttningen av svenskfödda högskoleutbildade har minskat under de senaste åren, vilket framgår av diagram 2.2. Nettoutvandringen för högskoleutbildade var som högst 1998 och har sedan dess minskat avsevärt.

Diagram 2.2 Ut- och invandring bland födda i Sverige med högskoleutbildning 1987–2002



Anm.: Avser födda i Sverige, 16–64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003d], egen bearbetning.

Högutbildade är mer internationellt rörliga än personer med lägre utbildning. De utbildningsgrupper som hade störst andel utvandrare i relation till gruppens storlek i befolkningen år 2002 var forskarutbildade inom naturvetenskap och teknik, ekonomer och civilingenjörer. I dessa utbildningsgrupper motsvarade utvandringen mindre än 1 procent av utbildningsgruppens storlek. Återvandringen motsvarade knappt 90 procent av den totala utvandringen för högutbildade, medan återvandringen för gruppen utan högskoleutbildning motsvarade omkring 80 procent av utvandringen år 2002. Bland läkare, sjuksköterskor, tandläkare och civil-

ingenjörer var återvandringen större än utvandringen under år 2002, dvs. nettoutvandringen var negativ (se tabell 2.1).

Tabell 2.1 Utbildningsbakgrund hos arbetskraft född i Sverige samt ut- och invandrare 2002

Antal personer

Utbildning	Arbetskraften	Utvandrare	Invandrare	Nettoutvandring ¹
Forskarutbildade, medicin	9 116	59	32	27
Forskarutbildade, naturvetenskap. & teknik	15 030	137	84	53
Forskarutbildade, övriga	8 112	35	22	13
Läkare ²	19 827	52	70	-18
Sjuksköterskor ²	101 816	160	252	-92
Tandläkare ²	7 239	29	45	-16
Civilingenjörer ²	67 514	481	559	-77
Naturvetare ²	71 536	281	158	123
Övriga naturvetenskap & teknik ²	98 983	279	261	18
Ekonomer ²	75 701	656	493	163
Övriga högskoleutbildade	640 665	1 467	1 200	267
<i>Summa högskoleutbildade</i>	<i>1 115 539</i>	<i>3 636</i>	<i>3 175</i>	<i>461</i>
Ej högskoleutbildade	3 723 197	6 353	4 958	1 395
Uppgift saknas	27 947	247	751	-504
Totalt	4 866 683	10 236	8 884	1 352

¹ Nettoutvandring = antal utvandrare – antal invandrare.

Negativ nettoutvandring innebär att antalet invandrare är större än antalet utvandrare.

² Exklusive forskarutbildade.

Anm.: Ut- och invandrare avser födda i Sverige, 16–64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003d], egen bearbetning.

Utvandrade högskoleutbildade återvänder

Omkring hälften av dem som var födda i Sverige och utvandrade under åren 1991–1996 hade återvänt till Sverige inom fem år. Återvandringen bland dem som har vistats längre än fem år utomlands är ganska liten. Utvandring och återvandring har olika mönster för olika utbildningsgrupper och förändras över tiden. Exempelvis har utvandringen av sjuksköterskor minskat kraftigt under de senaste fem åren då arbetsmarknaden för sjuksköterskor i Sverige har förbättrats. Utvandringen bland läkare och tandläkare har också minskat. För forskarutbildade, civilingenjörer och eko-

nomer har utvandringen varit ganska oförändrad under den senaste femårsperioden.

Tabell 2.2 Andel återvandrare senast år 2001

Utbildning året före utvandring	Senaste utvandringsår							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Forskarutbildade, medicin	50	43	53	56	39	35	14	0
Forskarutbildade, naturvetenskap. & teknik	61	59	56	55	48	41	14	0
Forskarutbildade, övriga	50	52	46	56	39	31	3	0
Läkare ¹	57	52	53	51	45	37	24	0
Sjuksköterskor ¹	62	58	57	59	51	39	24	0
Tandläkare ¹	37	51	24	41	31	21	20	0
Civilingenjörer ¹	60	59	63	58	49	35	16	0
Naturvetare ¹	57	63	49	59	48	43	18	0
Övriga naturvetenskap & teknik ¹	61	56	55	53	49	38	22	0
Ekonomer ¹	52	51	52	48	42	31	16	0
Övriga högskoleutbildade	56	55	51	49	45	34	19	0
Ej högskoleutbildade	47	46	47	46	46	37	23	0
Uppgift saknas	41	41	41	43	28	23	15	0
<i>Totalt</i>	<i>51</i>	<i>50</i>	<i>49</i>	<i>48</i>	<i>45</i>	<i>35</i>	<i>21</i>	<i>0</i>

¹ Exklusive forskarutbildade.

Anm.: Avser svenskfödda utvandrare som var 16–64 år vid utvandringen.

Källa: Statistiska centralbyrån [2002b].

Tabell 2.2 visar återvandringen för födda i Sverige inom olika utbildningsgrupper. Civilingenjörer som utvandrade 1996 hade återvänt till Sverige senast år 2001 i drygt 60 procent av fallen. Bland tandläkare var återvandringen under samma tidsperiod endast en fjärdedel. Av de läkare och sjuksköterskor som utvandrade år 2000 hade en av fyra återvänt redan under år 2001. Generellt sett är andelen som återvandrar större bland högskoleutbildade i jämförelse med dem som saknar högskoleutbildning.

*Utvandringsmönster samt skillnader mellan kvinnor och män*⁶

Forskarutbildade som är födda i Sverige utvandrar i hög utsträckning till USA, Storbritannien, Danmark, Tyskland och Frankrike. De som återinvandrar kommer i allmänhet direkt från dessa länder. Även för civilingenjörer är USA, Storbritannien och Tyskland vanliga utvandringsländer. För sjuksköterskor har Norge varit ett stort utvandringsland, dit omkring 60 procent av utvandrarerna flyttade i slutet av 1990-talet. Idag har utvandringen av sjuksköterskor minskat till en tredjedel av nivån i slutet av 1990-talet. Ekonomer flyttar i första hand till Storbritannien, USA, Tyskland, Danmark och Schweiz.

Överlag utvandrar högskoleutbildade män i högre utsträckning än högskoleutbildade kvinnor. Skillnaden mellan könen har blivit större under de senaste åren, vilket till stor del beror på minskad utvandring bland sjuksköterskor. I åldersgruppen 16–24 år är utvandringen bland kvinnor större än utvandringen bland män för såväl högskoleutbildade som icke högskoleutbildade. Bland dem som inte har högskoleutbildning är kvinnor mer benägna än männen att utvandra även i åldersgruppen 25–34 år. Skillnaden mellan könen är totalt sett större för högskoleutbildade än för dem utan högskoleutbildning.

2.1.2 Invandrare som utvandrar igen⁷

Nekby (2004) har analyserat skillnader mellan utrikes födda som stannar i Sverige och de som väljer att utvandra från Sverige.⁸ I studien görs också jämförelser mellan inrikes och utrikes födda utvandrare.

Utvandringsbenägenheten är högre bland utlandsfödda i jämförelse med födda i Sverige. Under 1990-talet var utvandringen bland utlandsfödda som högst 1997 och motvarade då 1,6 procent av den utlandsfödda befolkningen i Sverige. Utvandringen bland födda i Sverige var som högst 1998 och motvarade då omkring 0,2 procent av befolkningen som var född i Sverige. Utvandringsbenägenheten varierar beroende på ursprungsregion. Födda i

⁶ Statistiska centralbyrån [2002b].

⁷ Avsnittet baseras på Nekby, L. [2004].

⁸ Nekby, L. [2004].

Oceanien hade störst utvandringsbenägenhet, följt av invandrare från Nordamerika, Västeuropa och Norden (se tabell 2.3).

Tabell 2.3 Andel utvandrare under perioden 1990–2000 per ursprungsregion

Procent

Ursprungsregion	Andel utvandrare
Sverige	4
Norden	26
Västeuropa	28
Östeuropa	9
Afrika	14
Asien	12
Nordamerika	39
Sydamerika	19
Oceanien	50

Anm.: Siffrorna baseras på urvalsdata och ger därmed endast en indikation om skillnaderna i utvandringsbenägenhet mellan ursprungsregioner.

Källa: Nekby, L. [2004].

När utlandsfödda som stannar i Sverige jämförs med utlandsfödda som utvandrar från Sverige, visar det sig att en större andel utvandrare finns i åldersgruppen 26–35 år, är ensamstående och i mindre utsträckning har barn. Utbildningsnivån har också samband med sannolikheten att utvandra. Utlandsfödda med högskoleutbildning utvandrar i högre utsträckning och det gäller särskilt dem med forskarutbildning. Sysselsättningen bland dem som utvandrar är lägre i jämförelse med dem som stannar i Sverige, 34 respektive 55 procent, dvs. sysselsättning i Sverige minskar sannolikheten för utvandring. Den genomsnittliga inkomstnivån är också jämförelsevis lägre bland de utlandsfödda som utvandrar. Nekby finner motsvarande mönster när svenskfödda utvandrare jämförs med dem som är födda i Sverige och som inte utvandrar.

Utvandringen från Sverige bland utlandsfödda sker i stor utsträckning efter ett fåtal år i Sverige. Drygt 40 procent av utrikes födda har utvandrat inom fem år räknat från det senaste invandringstillfället och knappt 65 procent av de utlandsfödda utvandrar har utvandrat efter 10 år i Sverige. Tidpunkten för utvandringen skiljer sig mellan olika ursprungsregioner, vilket visas i tabell 2.4.

Tabell 2.4 Utlandsfödda utvandrare 16–64 år efter ursprungsregion och utvandringstidpunkt

Procent

Ursprungsregion	Utvandrat 0–5 år	Utvandrat > 5 år
Norden	55	45
Västeuropa	44	56
Östeuropa	46	54
Afrika	35	65
Asien	36	64
Nordamerika	60	40
Sydamerika	27	73
Oceanien	57	43

Källa: Nekby, L. [2004].

Nekby menar att skillnaderna mellan regioner kan bero på orsaken till invandring. Utlandsfödda som kommer till Sverige av ekonomiska skäl är kanske mer benägna att utvandra efter en kort tid i landet medan flyktingar är mindre benägna att snabbt utvandra från Sverige. Exempelvis kan tidsbestämda arbetskontrakt medföra att utlandsfödda utvandrare ett fåtal år efter invandringen till Sverige.

Stor del av utvandringen bland utlandsfödda består av s.k. returmigration, dvs. återvändande till ursprungsregionen. Av samtliga utlandsfödda utvandrare återvänder omkring 70 procent till ursprungsregionen. Utvandrare födda i de nordiska länderna är mest benägna att återvända till sin hemregion medan utvandrare från Afrika och Asien är minst benägna att återvända till hemregionen. Omkring 60–65 procent av utvandrare med ursprung i Afrika och Asien migrerar från Sverige till annat västland. Generellt gäller att i de fall utvandringen inte sker till ursprungsregionen, går migrationen till s.k. västländer, dvs. Norden, Nordamerika, Västeuropa eller Oceanien.

2.1.3 Förlorar Sverige kvalificerad arbetskraft?

Konjunktorens utveckling i Sverige och i alternativa länder för respektive yrkesgrupp påverkar flyttningsmönstren på kort sikt. Det är därför intressant att studera utvecklingen under en längre tidsperiod. Fokus på flyttströmmar under ett eller ett fåtal år kan ge missvisande slutsatser. Farhågorna under 1990-talet om att Sverige riskerade att utarmas på kompetens i form av högutbildad arbetskraft, s.k. "brain-drain", bottnade troligen i statistik från ett fåtal år. Relativlöneskillnader kan vara en anledning till flytt, men enligt ekonomisk teori har sammanvägning av en rad olika faktorer betydelse för arbetskraftens rörlighet (se vidare i kapitel 5 angående arbetskraftens rörlighet). I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att det i första hand är den yngre delen av arbetskraften som är rörlig. Några års arbete utomlands är många gånger en naturlig fortsättning efter avslutade studier och utgör ett viktigt led i kompetensutvecklingen och inhämtandet av erfarenheter. Av naturliga skäl är det också ofta lättare för en yngre person att bryta upp och flytta, eftersom förankringen inte är lika fast vare sig på arbetsmarknaden eller på det privata planet.

Redovisningen av arbetskraftens rörlighet har visat att rörligheten har ökat sett över en längre tidsperiod, vilket är en naturlig utveckling med tanke på ökande internationalisering. Högutbildade är generellt sett mer rörliga än de som saknar högre utbildning. För Sveriges del råder det i dagsläget inte någon risk för "brain-drain". Även om utflyttningen bland högutbildade är mer omfattande idag än den var i början av 1990-talet, är det en liten andel av de högutbildade som utvandrar. Hälften av dem som varit utomlands återvänder efter ungefär fem år utomlands, varför rörligheten kan ses som ett sätt att utveckla arbetskraften och berika landet med ytterligare kompetens och erfarenheter.

Under den senaste tioårsperioden har det blivit allt vanligare att vistas utomlands under studietiden, vilket kan innebära en framtida ökning av rörligheten av högutbildade. Svenskar med forskarutbildning är en grupp med särskilt hög rörlighet kort tid efter avlagd examen, men enligt den redovisade statistiken återvänder merparten av dem till Sverige efter en period utomlands. Även om det i dagsläget inte tycks finnas några skäl till oro, är det naturligtvis viktigt att vara uppmärksam på om Sverige utvecklas till en nettoexportör av högutbildad arbetskraft.

Det faktum att många av dem som är födda i Sverige väljer att återvända innebär att Sverige har en dragningskraft som får kvalificerad arbetskraft att återvända trots erbjudanden utomlands. Gailard (2002) förklarar detta med att Sverige har en attraktionskraft som är starkare än de förhållanden utomlands som lockade dem att flytta dit.⁹ Många anger möjligheten att kombinera yrkesliv med familjeliv, studier och fritid som starka skäl för att återvända. Andra viktiga skäl för återvändande till Sverige är ekonomisk standard och en dynamisk arbetsmarknad.

Utvandring från Sverige är vanligare bland utlandsfödda än bland födda i Sverige. Utlandsfödda återvänder i hög utsträckning till sitt hemland 5–10 år efter invandringen till Sverige. Högre utbildning ökar sannolikheten för utvandring även bland utlandsfödda. Internationella utbyten mellan universitet och företag stimulerar rörligheten bland högutbildade. Utvandring bland högutbildad arbetskraft från andra länder är också en följd av att utländska experter beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete. Utlandsfödda från Oceanien, Nordamerika, Västeuropa och Norden har hög andel utvandrare, vilket är en naturlig följd av att invandring från dessa regioner ofta sker av arbetsmarknadsskäl. Utvandring är mycket mindre vanligt bland utlandsfödda från regioner varifrån flyktinginvandrarna står för stor andel av invandringen.

Anknytning till arbetsmarknaden påverkar också utlandsföddas utvandringsbenägenhet från Sverige. Sysselsättningsgraden bland utlandsfödda är lägre än bland svenskfödda (vilket redovisas i kapitel 3). En mycket viktig utmaning för framtiden är att öka sysselsättningen bland utlandsfödda och förbättra matchningen av utbildad arbetskraft, för att på så vis kunna behålla och tillvarata en större andel av den invandrade kompetensen i Sverige.

⁹ Gailard, A-M. [2002].

2.2 Invandring till Sverige

Liksom andra länder i Västeuropa var Sverige ett nettoemigrationsland i början av 1900-talet, dvs. utvandringen var större än invandringen. Sedan andra världskriget har invandringen varit större än utvandringen och Sverige har med undantag av några år i början av 1970-talet varit ett nettoimmigrationsland.

Invandringens omfattning och skäl för invandring till Sverige har förändrats över tiden. Avsnittet ger en bild av invandringens förändring samt invandringen till Sverige idag.

2.2.1 Invandringsströmmarnas förändring

Efterkrigstiden fram till 1960-talet¹⁰

Efter andra världskriget var efterfrågan på arbetskraft stark och under 1940-talet kom invandrare från andra europeiska länder, såsom Finland, Norge, Danmark, Polen, Italien och de baltiska länderna, till Sverige. Rekryteringsturnéer i Europa för att finna arbetskraft till den svenska exportindustrin under 1950-talet medförde invandrare från i första hand de nordiska länderna, varav 40 procent kom från Finland. Revolutionen i Ungern 1956 var bakgrunden till att flera tusen flyktingar kom till Sverige.

Under 1960-talet invandrade många från Jugoslavien, Turkiet, Grekland och de nordiska länderna. Militärkuppen i Grekland, Vietnamkriget, förföljelser av polska judar och oroligheterna i Prag våren 1968, ledde till att flyktingar sökte sig till Sverige. Under samma period ökade invandringen från Finland till följd av den svaga ekonomiska utvecklingen där. Invandringen från Finland stod sammantaget för den största andelen av invandringen under efterkrigstiden.

För att tillmötesgå efterfrågan på arbetskraft, tillämpades i princip fri arbetskraftsinvandring under 1950- och 1960-talen. Mot slutet av 1960-talet förändrades principerna så att utomnordiska medborgare endast beviljades arbetstillstånd om det var motiverat av arbetsmarknadsläget. Tanken var aldrig att arbetskraftsinvandrarna skulle stanna i Sverige utan att de skulle återvända till sina hemländer när arbetskraftsbehovet minskade. Merparten av

¹⁰ Avsnittet baseras på Hjerm, M. [2002b] och Vilhelmsson, R. [2002].

arbetskraftsinvandrarna under 1950- och 1960-talen kom dock att stanna i Sverige.

1970- och 1980-talen¹¹

I början av 1970-talet förändrades invandringsströmmarna på så vis att arbetskraftinvandringen blev mycket mindre och flyktinginvandringen ökade. Långkonjunktur i kombination med fackförbundens och arbetsgivarorganisationernas motvilja mot arbetskraftsinvandring medförde att arbetskraftsinvandringen kom att minska kraftigt från såväl nordiska som utomnordiska länder.

Invandringen från de nordiska grannländerna utgjorde fortfarande hälften av den totala invandringen, medan flyktinginvandringen från övriga Europa motsvarade omkring en fjärdedel. Under mitten av 1970-talet kom flyktingar från Sydamerika, varav många kom från Chile till följd av militärkuppen 1973. Flyktingvågor kom också av assyrier, syrianer och kurder från Turkiet och Libanon.

Fram till 1975 kom nästan 90 procent av invandrarna från europeiska länder. Under 1980-talet skedde en förändring av invandringsströmmarna, så att hälften av invandrarna kom från länder utanför Europa. Mer än 400 000 individer invandrade till Sverige under 1980-talet. Stor andel av invandrarna under perioden var flyktingar från Iran och Irak, samt från länder i östra Afrika.

Utvecklingen sedan 1990

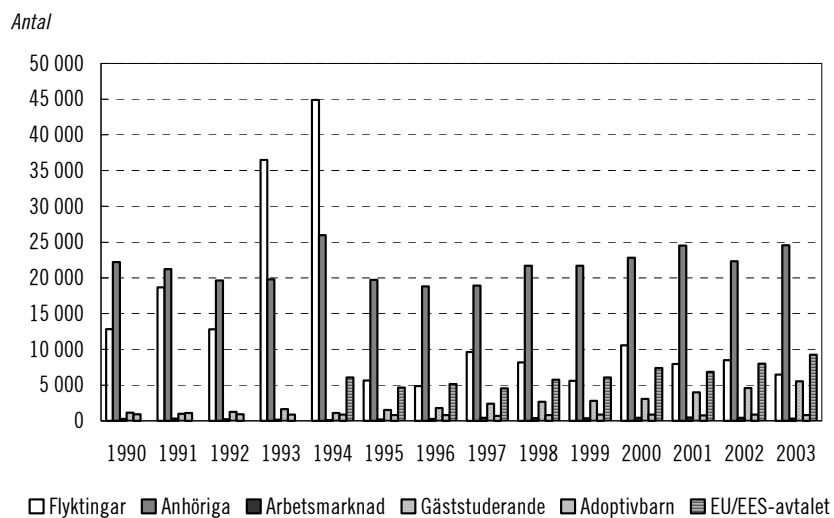
Invandringen till Sverige har under 1990-talet och 2000-talet främst bestått av anhöriga och flyktingar. Kriget i det forna Jugoslavien medförde en stor ström av flyktingar som kulminerade 1994. Strömmen av flyktingar från Balkan, medförde att andelen invandrare från europeiska länder återigen blev över 50 procent.

Utomnordiska medborgare måste ha uppehållstillstånd för att få bosätta sig i Sverige. I diagram 2.3 visas utvecklingen av antalet beviljade uppehållstillstånd och fördelningen mellan de olika kategorierna flyktingar, anhöriga, arbetsmarknadsskäl, gäststudier,

¹¹ Avsnittet baseras på Hjerm, M. [2002b] och Vilhelmsson, R. [2002].

adoption, EU-medborgare och EES-avtalet¹² under perioden 1990–2003.¹³

Diagram 2.3 Beviljade uppehållstillstånd per kategori 1990–2003



Källa: Migrationsverket [2004b].

Variationen mellan åren är stor, särskilt när det gäller flyktinginvandringen eftersom flyktingströmmarna påverkas av oroshärdar i omvärlden. Fluktuationerna för flyktinginvandringen, som med viss fördröjning följs av fluktuation i anhöriginvandringen, är det mest påtagliga under perioden. Antalet gäststuderande har ökat under perioden 1990–2003, vilket har medfört en ökning från 3 till 12 procent av det totala antalet beviljade uppehållstillstånd. Det årliga antalet uppehållstillstånd för arbete är mycket litet och motsvarar knappt 1 procent av det totala antalet beviljade uppehållstillstånd. Sedan början av 1990-talet har en viss ökning av antalet arbetsmarknadsrelaterade tillstånd skett, men det totala antalet är fortfarande litet.¹⁴

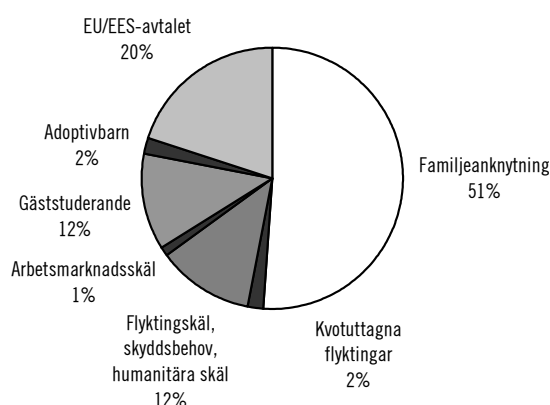
¹² EES-avtalet gäller fr.o.m. 1994 och omfattar medborgare i EES-länderna Liechtenstein, Island, Norge och Schweiz.

¹³ Migrationsverket [2004b].

¹⁴ Migrationsverket [2004b].

Under 2003 fick knappt 47 000 personer uppehållstillstånd i Sverige, vilket är ungefär lika många som under de senaste tre åren. Bland de beviljade uppehållstillstånden var 51 procent anhöriga, varav en femtedel var anhöriga till flyktingar. Flyktingar som fick uppehållstillstånd av skyddsbehov eller humanitära skäl utgjorde 12 procent av de beviljade tillstånden. Återstående 37 procent fick uppehållstillstånd på grund av gäststudier, kvotflyktingar, adoptioner, arbetsmarknadsskäl, som EU-medborgare eller enligt EES-avtalet (se diagram 2.4). Därutöver fick 10 000 personer tidsbegränsade tillstånd för att de fått arbete hos arbetsgivare i Sverige med tillfällig arbetskraftsbrist.

Diagram 2.4 Beviljade uppehållstillstånd år 2003



Källa: Migrationsverket [2004b].

Av dem som invandrade till Sverige under 2003 var knappt hälften födda i länder utanför Europa. Bland utomeuropeiska invandrare kom de allra flesta från Asien. En femtedel av invandringen till Sverige bestod av personer födda i Sverige. Invandringen från övriga nordiska länder motsvarade drygt 15 procent. Övrig invandring under 2003 bestod av personer födda i Europa, inom och utanför EU/EES, vilket sammanlagt motsvarade ungefär 20 procent av den totala invandringen. Invandrade personer som är

födda inom EU/EES (utom Norden) kommer till Sverige främst av familjeskäl och därefter följer arbete som invandringsorsak.¹⁵

Under 2003, liksom de två föregående åren, var invandrare från Irak den största gruppen av utlandsfödda invandrare till Sverige. De invandrade irakierna fick uppehållstillstånd av familjeskäl, följt av humanitära skäl och uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Den näst största invandrargruppen bland utomeuropeiska länder, var medborgare från Thailand som fått uppehållstillstånd av familjeskäl. Invandrare födda i Danmark, Norge och Finland tillhör de fem största invandrargrupperna i Sverige.¹⁶ I tabell 2.5 redovisas de vanligaste ursprungsländerna under de senaste tre åren.

Tabell 2.5 **Invandring av utrikes födda – vanliga ursprungsländer 2001–2003**

<i>Antal</i>			
Födelseland	2001	2002	2003
Irak	6 663	7 472	5 425
Danmark	2 418	2 969	3 226
Norge	3 104	3 443	3 168
Finland	3 349	3 262	3 151
Thailand	938	1 326	2 075
Tyskland	1 806	1 880	1 993
Jugoslavien	2 316	2 140	1 600
Kina	1 060	1 204	1 434
Bosnien-Hercegovina	1 022	1 187	1 405
Turkiet	861	984	1 378
Somalia	698	955	1 361
Iran	1 444	1 587	1 300
Storbritannien och Nordirland	1 433	1 449	1 252
USA	1 250	1 245	1 181
Polen	930	1 195	1 143
Ryssland	962	1 055	1 019
Övriga	17 442	18 420	20 015
<i>Totalt</i>	<i>46 998</i>	<i>50 821</i>	<i>51 207</i>

Anm.: Länderna är sorterade efter antal invandrare från respektive födelseland år 2003.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003b och 2004a].

¹⁵ Statistiska centralbyrån [2004a].

¹⁶ Statistiska centralbyrån [2004a].

2.2.2 Arbetskraftsinvandring

Faktaruta 2.1 Reglering av arbetskraftsinvandring

Sverige har sedan 1927 en utlänningslag som reglerar och kontrollerar utländska medborgares rätta att bo och arbeta i Sverige. Mellan de nordiska länderna finns sedan 1954 ett avtal om en gemensam och fri arbetsmarknad, vilket innebär att nordiska medborgare kan bo och arbeta i annat nordiskt land utan att behöva söka uppehålls- eller arbetstillstånd.

Invandringen till Sverige har varit reglerad sedan 1967 och det innebär att utomnordiska medborgare ska ha uppehållstillstånd beviljat före inresan till Sverige. Sedan 1994, när EES-avtalet trädde i kraft, har möjligheterna till rörlighet förbättrats för medborgare i EU- och EES-länderna*. Avtalet innebär att EU/EES-medborgare kan flytta till ett annat EU-land och arbeta, starta egen verksamhet, studera m.m. Efter tre månaders vistelse i annat EU-land måste uppehållstillstånd sökas.

Arbetstillstånd för arbete i Sverige krävs för utländska medborgare från länder utanför EU/EES-området som inte har permanent uppehållstillstånd och kravet på tillstånd gäller i princip alla former av arbete. Undantag från kravet på arbetstillstånd gäller för vissa arbeten av tillfällig karaktär och under begränsad tidsperiod, exempelvis montörer och tekniska instruktörer, utländska forskare och gästföreläsare, artister med stab, professionella idrottsmän och funktionärer samt specialister inom en internationell koncern.

Medborgare från länder utanför Norden måste ha uppehållstillstånd för att stanna i Sverige längre än tre månader. Uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat eller permanent. Permanent uppehållstillstånd kan ges till person som skriftligt erbjudits en tillsvidareanställning (fast anställning) och ges främst till personer i kvalificerade befattningar och specialister. Olika former av tillfälliga arbetstillstånd finns för olika syften; arbetstillstånd för tillfällig brist (max 18 månader), internationellt utbyte (max 48 månader), internationell praktik (max 18 månader) och säsongsarbetstillstånd (max 3 månader).

* Reglerna gäller förutom för EU-medborgare även medborgare i EES-länderna Liechtenstein, Island, Norge och Schweiz.

Källa: Migrationsverket [2003 och 2004c].

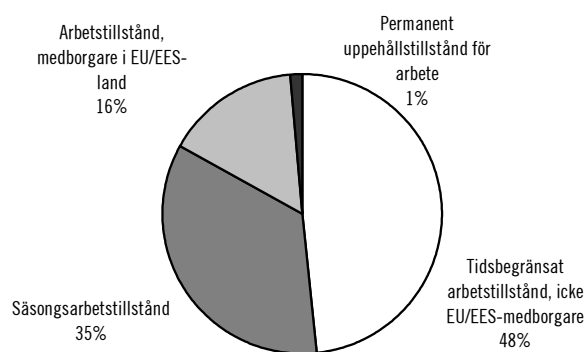
Arbetskraftsinvandring utgör en mycket liten del av den totala invandringen till Sverige. Arbetstillstånd beviljas i Sverige för att kunna täcka tillfällig brist på arbetskraft och för att underlätta internationellt utbyte. I första hand ska vakanta tjänster tillsättas med arbetskraft från Sverige eller från annat EU- eller ESS-land. Länsarbetsnämnderna avgör när det råder brist på arbetskraft inom olika yrken i Sverige och lämnar rekommendationer till Migrationsverket. Arbetstillstånd lämnas för korta perioder på ett fåtal veckor upp till flera år när det exempelvis handlar om att lära ut unika kunskaper. Vissa yrkesgrupper får arbeta en kortare tid i Sverige utan arbetstillstånd.

Under 1990-talet har antalet permanenta uppehållstillstånd för arbete varierat mellan knappt 130 till drygt 440 tillstånd per år. Variationerna mellan åren har varit stora och antalet beviljade tillstånd följer i viss mån konjunktorens utveckling, vilket är en naturlig följd av att tillstånden är kopplade till arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft. I början på 1990-talet minskade antalet beviljade tillstånd kraftigt, för att sedan öka efter 1994. År 1998 minskade antalet tillstånd åter igen, för att två år senare var åter på samma nivå som 1997. Under de senaste åren har antalet uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl åter minskat. Merparten av uppehållstillstånden för arbete ges till män. År 2003 beviljades 319 permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, vilket motsvarar knappt 1 procent av det totala antalet uppehållstillstånd.¹⁷

I diagram 2.5 visas fördelningen av beviljade arbetstillstånd mellan olika kategorier år 2003. Som framgår av diagrammet är det en mycket liten del av arbetstillstånden som är permanenta uppehållstillstånd. Under 2003 beviljades nästan 21 000 personer tidsbegränsade arbetstillstånd. Av dessa var knappt hälften, drygt 10 000, tillstånd till personer från länder utanför EU som fått erbjudande om arbete i Sverige. Drygt 7 000 fick s.k. säsongsarbetstillstånd direkt från länsarbetsnämnder där behov fanns av exempelvis trädgårdsarbete och jordgubbsplockning. Nordiska medborgare får arbeta utan tillstånd och finns därför inte med i statistiken. Arbetstagare från EU/EES-länder som haft anställning under föregående år, beviljades också arbetstillstånd enligt gällande EU-regler.¹⁸

¹⁷ Migrationsverket [2004a].

¹⁸ Migrationsverket [2004a].

Diagram 2.5 Beviljade arbetstillstånd år 2003

Källa: Migrationsverket [2004a].

Ungefär en fjärdedel av de tidsbegränsade arbetstillstånden till arbetstagare utanför EU gäller arbete med underhållning och kultur. Mer än en tredjedel av arbetstillstånden har beviljats till polacker för arbete inom underhållning, jordbruk, industri, hantverk och sjukvård. Många amerikaner beviljas också uppehållstillstånd för arbete i Sverige och främst inom underhållning och företagsledning. Arbetstagare som arbetar tillfälligt i Sverige kommer oftast från Polen, USA, Ukraina, Estland, Litauen, Ryssland, Indien och Kina. Tillsammans utgör dessa nationaliteter mer än hälften av de beviljade tillstånden.¹⁹

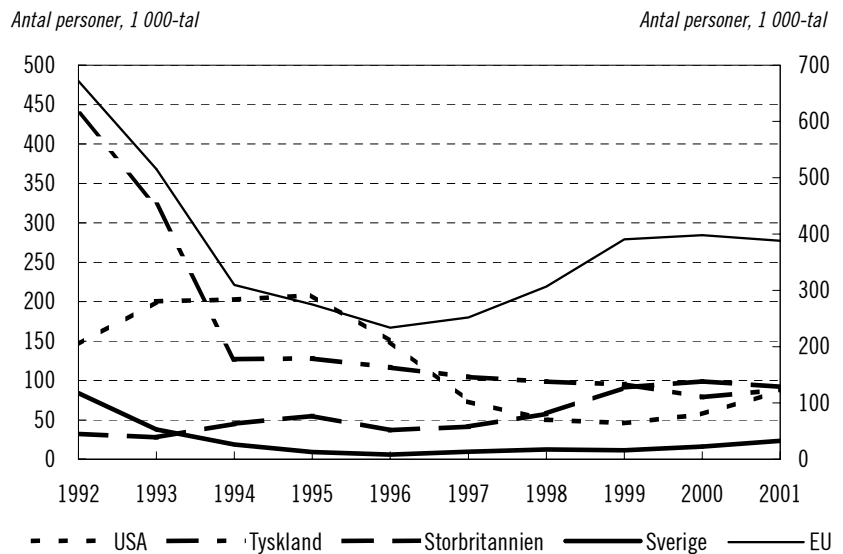
¹⁹ Migrationsverket [2004a].

2.3 Internationella migrationsströmmar

2.3.1 Invandring till OECD-länder²⁰

Migrationsströmmarna till OECD-länder och antal invånare födda i annat land har förändrats ganska kraftigt under den senaste 20-årsperioden. Förändringarna beror till viss del på politiska förändringar i Öst- och Centraleuropa, samt i Asien och Afrika. Ekonomiska förändringar samt förändring av regler och restriktioner för invandring i många länder har också haft betydelse.

Diagram 2.6 Asylsökande i vissa länder och EU 1992–2001



Anm.: USA, Tyskland, Storbritannien och Sverige avläses mot vänster y-axel. EU avläses mot höger y-axel.
Källa: OECD [2003].

Under 1980-talet samt i början av 1990-talet ökade invandringen till OECD-länder till följd att öppningen av järnridån i Östeuropa, den positiva ekonomiska utvecklingen i flera asiatiska länder samt krig och oroligheter på flera platser. Antalet asylsökande ökade kraftigt, särskilt i Tyskland, Nederländerna, Storbritannien och de nordiska länderna. Det ökade invandringstrycket medförde att flera

²⁰ Avsnittet baseras på OECD [2003] och Coppel, J., Dumont, J.-C. & Visco, I. [2001].

stora invandringsländer införde strängare regelverk för invandring, vilket resulterade i att migrationsströmmarna avtog 1992–1993. Under de kommande fem åren bestod invandringen främst av anhöriginvandrare samt asylsökande. Sedan slutet av 1990-talet och fram till år 2001 har invandringen ökat något till följd av ökad rekrytering av kvalificerad arbetskraft, såväl på tillfälliga som mer varaktiga anställningskontrakt. Stort behov av arbetskraft inom främst högteknologiska branscher och sjukvården, har medfört att möjligheterna till arbetskraftsinvandring har ökat i många länder.

Invandringsorsakerna skiljer sig åt

Inom OECD är anhöriginvandring den vanligaste invandringsorsaken, även om asylinvandringen har ökat till många länder under det senaste decenniet. Ökad asylinvandring leder ofta i sin tur till ökad anhöriginvandring några år senare. Invandring med syfte att arbeta är generellt sett den tredje vanligaste invandringsorsaken inom OECD. Därtill kommer den illegala invandringen, som enligt OECD:s bedömning har ökat, även om dess omfattning är svår att uppskatta.

Politiken för reglering av invandringen varierar mellan olika länder. I Australien, Storbritannien och Schweiz prioriteras arbetskraftsinvandring, medan Kanada eftersträvar en mix mellan olika kategorier. Frankrike har den allra största andelen anhöriginvandring inom OECD. I många andra länder, exempelvis de nordiska länderna, tenderar anhöriginvandringen att öka. Flyktinginvandringen utgör en stor andel av den totala invandringen i Sverige, Norge och Danmark.

Ett stort antal asylsökande sökte sig till Storbritannien, Tyskland, USA, Frankrike och Kanada år 2001. I Central- och Östeuropa har antalet asylsökande inte varit så stort tidigare, men en kraftig ökning uppstod mellan år 2000 och 2001 till följd av utvecklingen i denna region samt de allt striktare reglerna för uppehållstillstånd i andra europeiska länder. Ökningen av antalet asylsökande var störst i Slovakien och Tjeckien, men även Rumänien, Bulgarien och Ungern fick ett ökat antal asylsökande.

När antalet asylsökande relateras till befolkningmängden, var inflödet av asylsökande år 2001 störst i Österrike, Norge, Schweiz, Sverige, Belgien och Nederländerna (se tabell 2.6).

Tabell 2.6 Asylsökande i OECD-länder år 2001

	<i>1 000-tal</i>	<i>Per 1 000 invånare¹</i>	<i>Andel asylsökande av beviljade uppehållstillstånd², procent</i>
Storbritannien	92,0	1,5	26
Tyskland	88,4	1,1	25
USA	86,4	0,3	30
Frankrike	47,3	0,8	12
Kanada	42,7	1,4	47
Nederländerna	32,6	2,1	15
Australien	30,1	3,7	4
Belgien	24,5	2,4	27
Sverige	23,5	2,7	27
Schweiz	20,8	2,9	36
Tjeckien	18,0	1,8	1
Norge	14,8	3,3	33
Danmark	12,4	2,3	52
Australien	12,4	0,6	29
Irland	10,3	2,7	4
Italien	9,8	0,2	20
Ungern	9,6	1,0	5
Spanien	9,2	0,2	6
Slovakien	8,2	1,5	–
Grekland	5,5	0,5	18
Turkiet	5,0	0,1	47
Polen	4,5	0,1	5
Bulgarien	2,4	0,3	70
Rumänien	2,4	0,1	5
Nya Zeeland	1,7	0,5	19
Finland	1,7	0,3	38
Luxemburg	0,7	1,6	22
Mexico	0,4	–	34
Japan	0,4	–	23
Portugal	0,2	–	23

¹ År 2000² Antal asylsökande som erhöll uppehållstillstånd av flyktingskäl eller humanitära skäl som andel av totalt antal fattade beslut under år 2001.

Anm.: Länderna är rangordnade efter antal asylsökande.

Källa: OECD [2003].

Invandrades ursprung varierar

Invandrades ursprung skiljer sig mycket åt mellan olika invandringsländer inom OECD. Invandrare i Tyskland härstammar oftast från Turkiet eller något östeuropeiskt land. I Italien är invandrare ofta från Albanien, före detta Jugoslavien och Nordafrika, medan invandrare i Frankrike och England ofta kommer från ländernas tidigare territorier eller kolonier. Invandrare från Mexico är den största gruppen som kommer till USA. I Australien härstammar invandrarna i första hand från Asien, Nya Zeeland och Storbritannien. Dessa exempel visar att invandringen fortfarande påverkas mycket av historiska och nationella band mellan länder.

Utländsk arbetskrafts storlek och sysselsättningsgrad

Förekomsten av invandrare varierar mycket mellan OECD-länderna. Till länder med mycket stor andel utländska medborgare hör Luxemburg och Schweiz. Storbritannien, Österrike, Tyskland och Belgien är av tradition invandringsländer.

Tabell 2.7 visar utländsk arbetskraft som andel av den totala arbetskraften. År 2000 var 5 procent av arbetskraften i Sverige utländsk²¹, vilket kan jämföras med knappt 60 procent i Luxemburg, nästan 20 procent i Schweiz och omkring 10 procent i USA, Österrike och Tyskland. I vissa länder som inte har haft så stor andel invandrad arbetskraft har en kraftig ökning skett under de senaste fem åren.

²¹ Utländsk arbetskraft avser här utländska medborgare, förutom i Australien, Kanada och USA där utlandsfödd arbetskraft avses.

Tabell 2.7 Utländsk arbetskraft som andel av total arbetskraft

Procent

	1991	1995	2000
Australien	25,7	23,9	24,5
Belgien	7,4	8,5	8,9 ¹
Danmark	2,4	3,0	3,4
Finland	–	1,1	1,5 ¹
Frankrike	6,0	6,2	6,0
Irland	2,9	2,9	3,7
Italien	1,3	1,7	3,6
Japan	–	0,1	0,2
Kanada	18,5	19,2 ²	–
Korea	–	0,3	0,6
Luxemburg	47,5	52,4	57,3
Nederländerna	3,3	3,2	3,4 ³
Norge	2,3	2,5	4,9
Portugal	1,1	1,8	2,0
Schweiz	17,8	18,6	18,3
Slovakien	–	0,2	0,2 ¹
Spanien	1,1	0,9	1,2 ¹
Storbritannien	3,0	3,4	4,4
Sverige	5,3	5,1	5,0
Tjeckien	–	2,2	2,0
Tyskland	–	8,9 ⁴	8,8
Ungern	–	0,5	0,9
USA	–	9,7	12,4
Österrike	8,7	9,9	10,5

¹ Avser 1999.² Avser 1996.³ Avser 1998.⁴ Avser 1997.

Anm.: Utländsk arbetskraft avser utländska medborgare, förutom i Australien, Kanada och USA där utlandsfödd arbetskraft avses.

Källa: OECD [2003].

Invandrad arbetskraft har generellt sett lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än inhemsk arbetskraft. Det råder också stora skillnader mellan kvinnor och män och mellan olika nationaliteter (se tabell 2.8).²²

²² Jämförelser mellan länder bör göras med försiktighet eftersom OECD redovisar invandrade utifrån statistik över utländska medborgare. Olika regler för medborgarskap i länderna påverkar utfallet.

Tabell 2.8 Sysselsättningsgrad och arbetslöshet för infödda och invandrade, genomsnitt 2000–2001

Procent

	Sysselsättningsgrad				Arbetslöshet			
	Män		Kvinnor		Män		Kvinnor	
	Infödda	Invandrade	Infödda	Invandrade	Infödda	Invandrade	Infödda	Invandrade
Australien	75,0	67,0	59,1	48,2	6,7	6,6	5,8	6,9
Belgien	73,3	72,4	57,0	41,0	4,6	14,2	7,0	16,5
Danmark	84,1	71,2	76,2	53,0	3,6	12,2	4,9	7,2
Finland	79,4	83,1	74,6	60,2	10,0	24,2	11,2	29,9
Frankrike	75,1	76,6	63,3	48,6	7,1	17,1	10,7	23,9
Grekland	76,2	89,2	49,0	56,0	7,2	7,6	16,2	17,6
Irland	79,2	77,0	55,9	56,2	4,1	5,1	3,8	6,2
Italien	73,6	87,7	46,6	50,7	8,0	7,4	13,9	21,3
Kanada ¹	73,8	68,4	60,2	52,9	10,3	9,9	9,5	11,6
Luxemburg	74,0	79,7	47,7	57,7	1,2	2,5	1,7	3,8
Nederländerna	84,9	69,5	67,2	49,0	1,9	4,7	2,9	7,0
Norge	84,6	82,1	76,8	67,2	3,7	5,3	3,4	4,5
Portugal	79,0	81,5	64,0	65,3	3,1	8,4	5,1	9,6
Schweiz	89,2	89,5	73,3	68,6	1,3	4,3	2,6	6,4
Slovakien	76,9	79,4	63,2	51,8	19,8	26,2	18,6	17,0
Spanien	77,3	85,4	50,9	59,1	9,3	12,9	19,8	17,2
Storbritannien	83,1	75,6	68,4	55,8	5,5	9,8	4,4	7,9
Sverige	78,0	63,1	74,2	60,3	5,5	16,1	4,6	13,0
Tjeckien	78,7	87,8	63,3	56,3	7,1	7,6	10,1	12,9
Tyskland	78,9	77,6	64,7	50,7	7,2	13,4	7,8	11,7
Ungern	67,6	77,8	52,2	51,8	6,4	–	4,9	5,5
USA	80,7	85,6	71,4	61,7	4,9	4,4	4,1	5,6
Österrike	78,9	85,1	62,4	63,3	3,9	8,4	3,9	8,6

¹ Avser 1996.

Anm.: Arbetskraften definieras här som befolkning 15–64 år. I Australien och Kanada avses befolkning 15 år och äldre. Med invandrade avses utländska medborgare, utom för Australien, Kanada och USA där utlandsfödda avses.

Källa: OECD [2003].

Sysselsättningsgraden för invandrade kvinnor är genomgående lägre än sysselsättningsgraden för invandrade män. Skillnaderna är stora i vissa länder. I Belgien, Australien, Frankrike och Nederländerna var sysselsättningsgraden för invandrade kvinnor under 50 procent 2000–2001. I Sverige var motsvarande siffra 60 procent. För invandrade män är sysselsättningsgraden i vissa fall högre än för infödda män. Detta gäller i första hand i länder där arbetskraftsinvandring är vanligt förekommande. I länder med stor andel flyktinginvandring är sysselsättningsgraden däremot betydligt lägre för invandrade män i jämförelse med infödda män. Sysselsättnings-

graden bland invandrade män i Sverige är låg i jämförelse med andra länder. Sysselsättningsgraden för invandrade kvinnor är däremot högre i Sverige än i många andra länder.

I flera europeiska länder där sysselsättningsgraden för invandrade män ligger i nivå med infödda män, är arbetslöshetstalen för invandrade höga i jämförelse med infödda. Arbetslösheten är i flera fall mer än dubbelt så hög som bland infödda. Sverige tillhör de länder där skillnaderna i arbetslöshet är stor mellan invandrade och infödda och det gäller båda kvinnor och män.

2.3.2 Invandring till EU:s medlemsländer

EU:s medlemsländer har en lång tradition av invandring, vilket överlag har bidragit positivt till den ekonomiska tillväxten och till arbetsmarknadens flexibilitet. År 2000 var omkring 4 procent av invånarna i EU medborgare i ett icke EU-land. Under hela 1990-talet har en positiv nettoimmigration stått för stor del av befolkningsökningen inom EU. I många medlemsstater hade befolkningen minskat utan bidrag från immigrationen. Som framgått av tidigare avsnitt, utgörs stor del av invandringen av flyktinginvandring och anhöriginvandring, även om en viss ökning av arbetskraftsinvandring har ägt rum under det senaste decenniet. Europeiska kommissionen gör bedömningen att ökningen av antalet unga vuxna i länder utanför EU, ekonomiska och sociala skillnader samt politisk instabilitet kommer att medföra att migrationstrycket kommer att vara fortsatt högt under en överskådlig framtid.²³

Flyktingpolitik innebär reglering av flyktingströmmarna till ett land med i huvudsak två åtgärder, dels genom att påverka vilka människor som kan söka uppehållstillstånd, dels genom att reglera vilka människor som beviljas uppehållstillstånd. Möjligheten att söka uppehållstillstånd begränsas i allmänhet genom visumtvång för inresa till landet för medborgare från vissa länder. EU- och Schengensamarbetet avgör i stort sett vilka människor som kan söka uppehållstillstånd, medan respektive stat enskilt avgör vilka människor som ska *beviljas* uppehållstillstånd. EU har således inte helt gemensam politik på detta område.²⁴

²³ Commission of the European Communities [2003].

²⁴ Andersson, H. E. [2002].

Inom EU råder det skillnader mellan de nationella lagarna för uppehållstillstånd och vad som krävs för att en invandrare ska kunna bli medborgare i invandringslandet. Harmoniseringen av kriterierna inom dessa områden har varit begränsad. De skilda reglerna för uppehållstillstånd och medborgarskap mellan EU:s medlemsländer påverkar också hur migrationsströmmarna går till respektive land. I allmänhet har de länder som har stränga regler för medborgarskap också stränga regler för uppehållstillstånd. Sverige har i jämförelse med de flesta andra EU-länder haft en liberal migrationspolitik och även den mest liberala migrationspolitiken bland de nordiska länderna, vilket har medfört att Sverige har ett relativt stort antal flyktingar. Även Nederländerna har tagit emot relativt många flyktingar.²⁵

Arbetskraftsinvandring

EU-samarbetet har inte påverkat möjligheterna för enskilda medlemsländer att reglera arbetskraftsinvandringen samt invandringen från kandidatländer till EU. Tio år efter Berlinmurens fall var möjligheterna till invandring från EU:s kandidatländer till EU-länderna mycket begränsade. Införandet av fri rörlighet för arbetskraft i samband med EU:s utvidgning kan därmed komma att ha stor betydelse.

Antalet invandrare från de nya medlemsländerna i EU 15 har varit mycket litet och uppskattas till ungefär 870 000 individer varav antalet anställda från de nya medlemsländerna uppskattas till 300 000 arbetstagare²⁶. Detta motsvarar 0,2 procent av EU:s befolkning och av arbetskraften inom EU. Omkring 80 procent av dem som har migrerat från de nya medlemsländerna finns i Österrike och Tyskland. Merparten av invandringen till EU skedde före 1993 och därefter har migrationen från de nya medlemsländerna till EU varit försumbar till följd av restriktivare regler i invandringsländerna.²⁷

²⁵ Boje, T. P. [1998].

²⁶ Antalet motsvarar heltidsekvivalenter av tillfälligt anställda och säsongsarbetare. Uppgifterna är hämtade från en rapport som skrevs inför utvidgningen av EU, se Boeri, T. & Brücker, H. m.fl. [2001].

²⁷ Boeri, T. & Brücker, H. m.fl. [2001].

2.3.3 Arbetskraftens rörlighet inom EU²⁸

Inom EU är arbetskraftsrörligheten låg när det gäller arbetskraft som flyttar mellan medlemsländerna, men daglig arbetskraftsrörlighet i gränsregioner ökar. Arbetskraft som arbetar på andra sidan nationsgränsen i förhållande till bostaden, räknas inte som migranter, men bidrar naturligtvis till en mer dynamisk arbetsmarknad.

Migrationen inom EU motsvarar 0,2 procent av EU:s befolkning. Den låga rörligheten beror till viss del på kulturella och språkliga barriärer, men även vissa strukturella hinder på arbetsmarknaden finns. I detta sammanhang är det även viktigt att komma ihåg att den regionala rörligheten inom EU-staterna också är låg. I de fall när arbetskraft flyttar mellan EU-länder, kan kulturella och språkliga kopplingar identifieras. Exempelvis arbetar tyskar i Österrike, fransmän och holländare i Belgien, finländare i Sverige och svenskar i Finland. Historiska band har också betydelse, vilket medför att portugiser och italienare söker sig till Frankrike och italienare till Österrike.

Formella regler och dess konsekvenser

Rätten för EU-medborgare att immigrera till annat EU-land är begränsad till arbetskraften och en löntagare ska i normalfallet ha arbete i invandringslandet redan innan han eller hon anländer till landet. Den fria rörligheten innebär också att en arbetstagare från ett EU-land kan söka arbete i andra EU-länder. De som har arbetslöshetsersättning i hemlandet och har varit arbetslösa i åtminstone fyra veckor omedelbart före avresan, har rätt att söka arbete i annat medlemsland i upp till tre månader. Under perioden av arbetsökande får individen leva på egna medel i form av arbetslöshetsersättning eller egna besparingar. När en EU-medborgare får anställning i ett annat EU-land gäller arbetslandets socialförsäkringssystem.

Egna företagare kan också etablera sig i ett annat medlemsland. Arbetstagare från EU:s nya medlemsländer som inte lyckas erhålla fast anställning i ett EU-land kan etablera sig som egenföretagare i stället. Det är möjligt att invandrade företagare kan komma att acceptera en lägre ersättning för det egna arbetet i jämförelse med

²⁸ Avsnittet baseras på Lundborg, P. [2002 och 1998].

inhemska företag inom samma bransch, eftersom ersättningen troligen ändå blir högre än den hade varit i hemlandet. Små företag som inte omfattas av kollektivavtal kan anställa arbetskraft till den lön arbetstagare och arbetsgivare kommer överens om, vilket kan öppna möjligheter för invandrad arbetskraft som accepterar en låg lön. Enligt svensk lagstiftning räcker det med att en anställd på arbetsplatsen begär att kollektivavtal ska tecknas för att så ska ske. Detta innebär att för att ett företag som vill slippa teckna kollektivavtal, är expensionsmöjligheterna i allmänhet begränsade.

2.4 Sammanfattande slutsatser

Migration i form av såväl invandring som utvandring har stor betydelse för befolkningsutvecklingen i Sverige. Befolkningens ålder och sammansättning påverkar i sin tur arbetskraftens storlek. Ökad internationalisering har medfört en ökad utvandring av arbetskraft född i Sverige. Farhågor har funnits att Sverige skulle utarmas på kompetent arbetskraft eftersom högutbildade tenderar att vara mer internationellt rörliga. Utvecklingen under den senaste 10–15 årsperioden visar att utvandringen av högutbildade har ökat, men under samma period har också återvandringen ökat. Under slutet av 1990-talet var nettoutvandringen bland högutbildade stor, men sedan dess har utvandringen minskat och invandringen ökat vilket lett till att nettoutvandringen nu är liten. I genomsnitt återvänder omkring hälften av de i Sverige födda högutbildade som har utvandrat från Sverige efter ungefär fem år utomlands. Rörligheten av arbetskraft påverkas av konjunkturen och efterfrågan på arbetskraft i Sverige och alternativa bosättningsländer. Att högutbildade flyttar till andra länder innebär knappast en utarmning av den svenska arbetskraften, så länge merparten återvänder och troligen har med sig värdefulla kunskaper och erfarenheter i bagaget. Hittills tycks det ha funnits tillräckligt mycket som har uppfattats som fördelaktigt med att leva i Sverige eftersom den unga delen av arbetskraften, som är mest benägen att flytta utomlands, har återvänt efter några år. Det är emellertid mycket viktigt att upprätthålla kvalitén och attraktionskraften i de faktorer som gör att högutbildad arbetskraft väljer att bosätta sig och arbeta i Sverige. Löneläget i jämförelse med konkurrerande länder är en viktig faktor, men andra viktiga faktorer är tillgången på bostäder, bra skolor och ett väl fungerande välfärdssystem. Utmaningen för framtiden ligger

i att Sverige även fortsättningsvis anses vara ett attraktivt land så att återvandringen bland högutbildade som skaffat sig internationell erfarenhet förblir hög.

Utvandringen från Sverige är högre bland utlandsfödda som tidigare invandrat till Sverige i jämförelse med födda i Sverige. Till stor del handlar det om återvandring till hemlandet, vilket kan ske av många olika skäl. Liksom för svenskfödda är utvandringen högre bland högutbildade och det kan bero på att utlandsfödda har haft svårt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Utvandringen är nämligen högre bland dem som saknar sysselsättning än bland dem som är sysselsatta.

Invandringen till Sverige har förändrat karaktär under den gångna 50-årsperioden. När invandringen till Sverige ökade i omfattning under 1950- och 1960-talen handlade det nästan uteslutande om arbetskraftsinvandring. Svenska arbetsgivare sökte sig utomlands för att kunna finna arbetskraft. Sedan 1970-talet har flyktinginvandring samt anhöriginvandring dominerat invandringen till Sverige. Invandringspolitiken har förändrats så att arbetskraftsinvandringen utgör endast en procent av det totala antalet beviljade permanenta uppehållstillstånd. Invandringens förändrade karaktär påverkar också i vilken utsträckning ökad invandring leder till ökat arbetskraftsutbud. Generellt sett är invandrare yngre än befolkningen som helhet, vilket innebär att relativt fler är i arbetsför ålder. I vilken utsträckning de som invandrat kan arbeta och i vilken utsträckning de finner arbete varierar. Stor andel flyktinginvandring innebär också att särskilt stora krav ställs på integrationspolitiken, vilket behandlas i kapitel 3 och 4.

När det gäller invandringen till andra OECD-länder kan konstateras att politiken för invandring varierar mellan länder. Gemensamt för samtliga länder är att antalet asylsökande har ökat på senare år. De nordiska länderna samt Österrike, Belgien och Nederländerna får jämförelsevis många asylsökande i förhållande till ländernas folkmängd. I vilken utsträckning de asylsökande beviljas uppehållstillstånd varierar. Även mellan EU:s medlemsländer råder skillnader när det gäller vilka som beviljas uppehållstillstånd, både gällande asylsökande och när det gäller arbetskraft från länder utanför EU.

Generellt sett har den invandrade arbetskraften i OECD-länderna lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än den infödda befolkningen. Stora skillnader råder ofta mellan kvinnor och män,

där kvinnornas arbetsmarknadssituation i allmänhet är betydligt svagare. I länder där arbetskraftsinvandring är vanligt, är sysselsättningsgraden bland invandrade män högre än bland infödda. I länder där flykinginvandringen dominerar är sysselsättningsgraden bland invandrade betydligt lägre i jämförelse med födda i landet.

Migrationen mellan EU:s medlemsländer har hittills varit låg trots att arbetskraften har möjlighet att fritt röra sig mellan medlemsländer. I de fall arbetskraften flyttar till annat EU-land är historiska och språkliga band mellan länderna tydliga. Utvidgningen av EU innebär att flera nya länder får tillgång till den gemensamma arbetsmarknaden, vilket kan komma att förändra migrationsströmmarna (se vidare i kapitel 5).

3 Etablering på svensk arbetsmarknad

I diskussionen om invandras situation på den svenska arbetsmarknaden kommer ofta statistik över arbetslöshet och sysselsättning upp. Statistiken är viktig för att få en bild av utvecklingen och för att tydliggöra skillnader i anknytning till arbetsmarknaden mellan födda i Sverige och födda i andra länder. Skillnaderna mellan svenskfödda och utlandsfödda är viktiga att se för att åtgärder för att avhjälpa dem ska kunna vidtas. I detta sammanhang är också skillnaderna mellan olika invandrargrupper påtagliga. Generellt sett är anknytningen till arbetsmarknaden för invandrare från länder utanför Europa betydligt sämre i jämförelse med invandrare från andra europeiska länder samt i jämförelse med födda i Sverige.

För att komplettera bilden över invandras arbetsmarknads-situation tas också invandras utbildningsnivå upp i detta kapitel. Vidare inverkar förankringen på arbetsmarknaden, dvs. vilken form av anställning en arbetstagare har, på möjligheterna att varaktigt etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

3.1 Anknytning till arbetsmarknaden

1990-talets lågkonjunktur slog hårt mot sysselsättningen i hela befolkningen, men invandrare födda utanför Norden drabbades särskilt hårt. Låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet bland utomnordiska invandrare förklaras till viss del av den allmänna nedgången i ekonomin. En annan förklaring är att det under perioden var ett stort inflöde av invandrare födda utanför Norden. Antalet utomnordiskt födda i förvärvsaktiv ålder ökade från 335 000 till 400 000 individer under perioden 1990–1993, vilket motsvarar en ökning med knappt 20 procent¹.

¹ Hjerm, M [2002a].

Invandrare har haft svårare att komma in på den svenska arbetsmarknaden och dessutom svårare att hålla sig kvar på arbetsmarknaden i jämförelse med inrikes födda. Lågkonjunkturen bidrog också till att en stor del av invandrarna lämnade arbetskraften.²

3.1.1 Sysstelsättning och arbetslöshet

I det följande presenteras statistik över sysselsättning och arbetslöshet bland invandrare fördelat på olika födelseregioner samt för födda i Sverige. Här har en ganska enkel uppdelning av ursprungsregioner gjorts, för att bilden ska bli så överskådlig som möjligt. Vistelsetidens betydelse för anknytningen till arbetsmarknaden tas också upp.

Sysselsättningen varierar mellan invandrargrupper

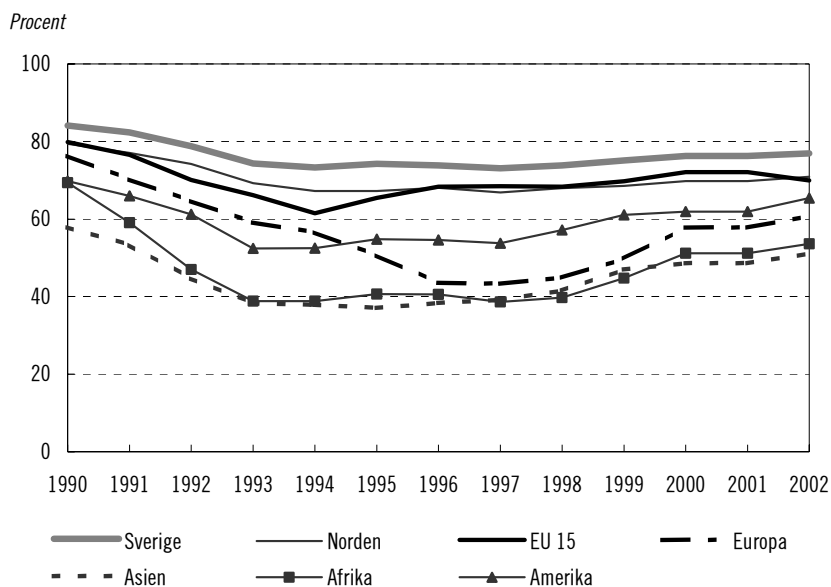
När statistiken över sysselsättning bland utlandsfödda studeras utifrån födelseland eller ursprungsregion finns stora skillnader. Jämförelse utifrån enbart ursprung kan vara missvisande eftersom ursprungsland ofta sammanfaller med vistelsetiden i Sverige. Eftersom nyanlända invandrare oftast behöver en tid i landet innan de kan etablera sig på arbetsmarknaden, har vistelsetiden stor betydelse för sysselsättningen. För att undvika att statistiken miss-tolkas bör statistik över födelseland och vistelsetid kombineras. När det gäller arbetsmarknadsstatistik används ofta Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar. Eftersom denna statistik är en urvalsundersökning kan de olika delgrupperna bli så små att statistiken inte blir tillförlitlig. Integrationsverket har en databas, STATIV, men i denna finns endast statistik för perioden 1997–2001. Det finns i dagsläget ingen bra statistikkälla för redovisning av sysselsättningen utifrån ursprung och vistelsetid sett över en längre tidsperiod. Här redovisas därför material från de två olika källorna.

Som framgår av diagram 3.1 ligger sysselsättningsgraden på olika nivå beroende på födelseregion. Lågkonjunkturen under 1990-talet har påverkat sysselsättningen olika mycket för utlandsfödda från olika regioner. Sysstelsättningen bland invandrare födda i annat

² Se t.ex. Hjerm, M. [2002a].

nordiskt land eller annat EU-land har förändrats jämförelsevis lite under perioden. Sysselsättningsgraden har varierat mellan omkring 80 procent till knappt 70 procent och ligger närmast nivån för födda i Sverige. Sysselsättningsgraden bland dem som är födda i Asien och Afrika var under mitten av 1990-talet endast omkring 40 procent och sysselsättningsgraden var 2002 alltjämt låg, endast drygt 50 procent.

Diagram 3.1 Sysselsättningsgrad efter födelseregion 1990–2002

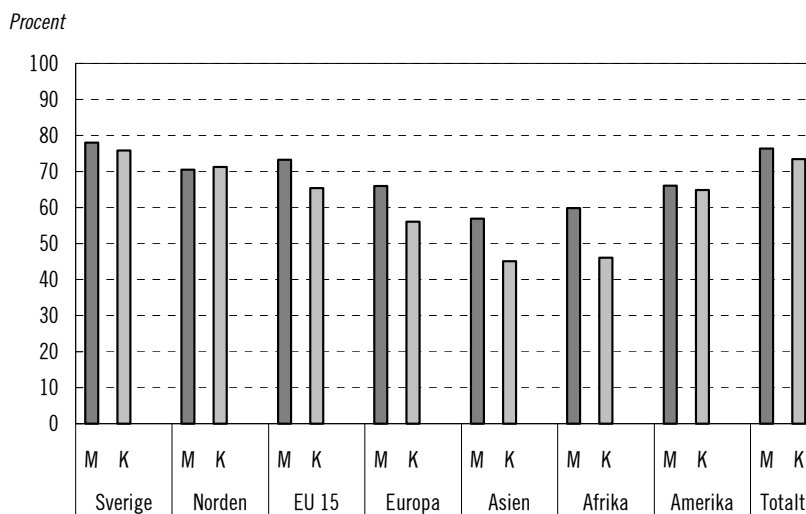


Anm.: Avser befolkningen 16–64 år. Norden avser Norden utom Sverige, EU 15 avser EU 15 utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU 15 och Amerika avser Nord- och Sydamerika.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003e], egen bearbetning.

Sysselsättningsgraden var ungefär lika hög bland kvinnor som bland män födda i Sverige eller i annat nordiskt land 2002. Bland invandrare födda i Europa, inom och utom EU 15, samt i Asien och Afrika var skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan könen betydligt större. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män från dessa regioner var omkring 10 procentenheter 2002 (se diagram 3.2).

Diagram 3.2 Sysselsättningsgrad fördelat på födelseregion och kön år 2002



Anm.: Avser befolkningen 16–64 år. Norden avser Norden utom Sverige, EU 15 avser EU 15 utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU 15 och Amerika avser Nord- och Sydamerika. Totalt avser hela befolkningen i Sverige.

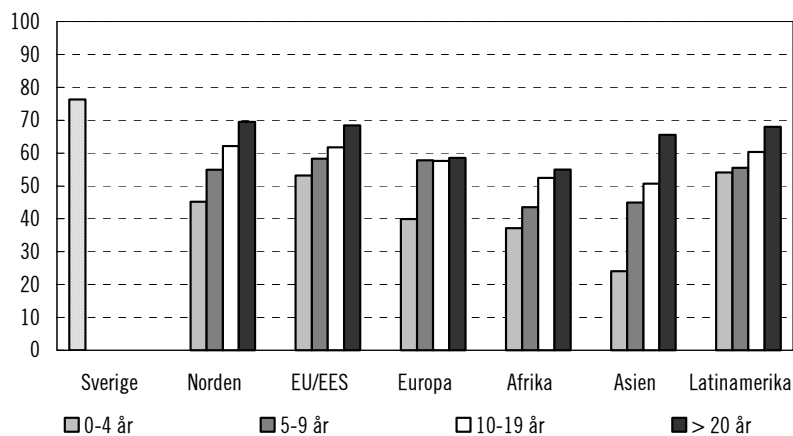
Källa: Statistiska centralbyrån [2003e], egen bearbetning.

Utifrån Integrationsverkets statistikdatabas kan konstateras att sysselsättningen 2001 var högre för dem som har varit lång tid i Sverige i jämförelse med dem som har varit i landet kort tid. Sysselsättningen är lägre för alla utlandsfödda i jämförelse med födda i Sverige oavsett hur lång vistelsetiden är.

Män födda i Norden, EU/ESS, Latinamerika eller Asien har mellan 5 och 10 procentenheters lägre sysselsättningsgrad än svenskfödda män. Den lägsta sysselsättningsgraden bland utlandsfödda män finns bland dem som är födda i Asien och som har vistats i Sverige kortare tid än fem år. Knappt 25 procent var sysselsatta i denna grupp, vilket kan jämföras med drygt 75 procent för män födda i Sverige. (Se diagram 3.3)

Diagram 3.3 Andel sysselsatta män i befolkningen efter födelseregion år 2001

Procent

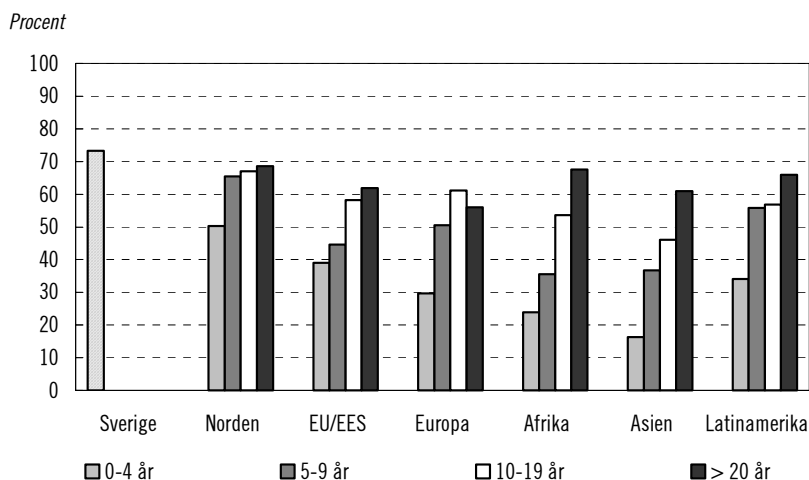


Anm.: Norden avser Norden utom Sverige, EU/EES avser EU/EES utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU/EES.

Källa: Integrationsverket [2004a].

Kvinnor har generellt sett lägre sysselsättningsgrad än män för såväl svenskfödda som utlandsfödda. Det finns emellertid undantag. Kvinnor födda i annat nordiskt land har högre sysselsättningsgrad än män från Norden. Kvinnor från något afrikanskt land och som varit i Sverige i mer än 10 år har högre sysselsättningsgrad än afrikanska män med motsvarande vistelsetid. Liksom för männen, ökar sysselsättningsgraden bland kvinnor med vistelsetiden. För både kvinnor och män gäller att invandrare från länder i Asien under den första tiden i Sverige har en mycket låg sysselsättningsgrad. Sysselsättningsgraden bland dem som är födda i Asien förbättras kraftigt med vistelsetidens längd, vilket innebär att de stora skillnaderna mellan regionerna som råder initialt jämnas ut efter lång tid i Sverige. (Se diagram 3.4)

Diagram 3.4 **Andel sysselsatta kvinnor i befolkningen efter födelseregion år 2001**



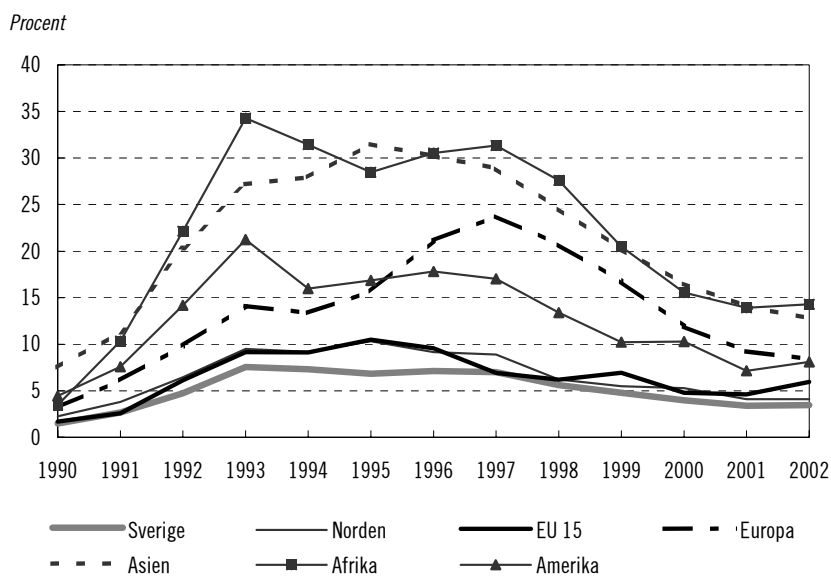
Anm.: Norden avser Norden utom Sverige, EU/EES avser EU/EES utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU/EES.

Källa: Integrationsverket [2004a].

Arbetslösheten ligger på olika nivåer

När arbetskraften delas upp utifrån födelseregion framkommer att arbetslösheten har utvecklats olika för olika grupper (se diagram 3.5). Arbetslösheten 1990 låg mellan 1,5 och 4,4 procent för alla grupper, med undantag för dem som var födda i Asien som hade en arbetslöshet på 7,5 procent. Skillnaderna i arbetslöshetsnivå var större 2002 och varierade mellan 3,5 procent för födda i Sverige och drygt 14 procent för födda i Afrika. Utvecklingsmönstren under perioden 1990–2002 ser olika ut för olika grupper. Födda i Asien, Afrika och Amerika har drabbats särskilt hårt av lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Ökad arbetslöshet bland födda i Europa, kan till stor del förklaras av de stora invandringsströmmarna från Balkan under mitten av 1990-talet.

Diagram 3.5 Arbetslöshet efter födelseregion 1990–2002



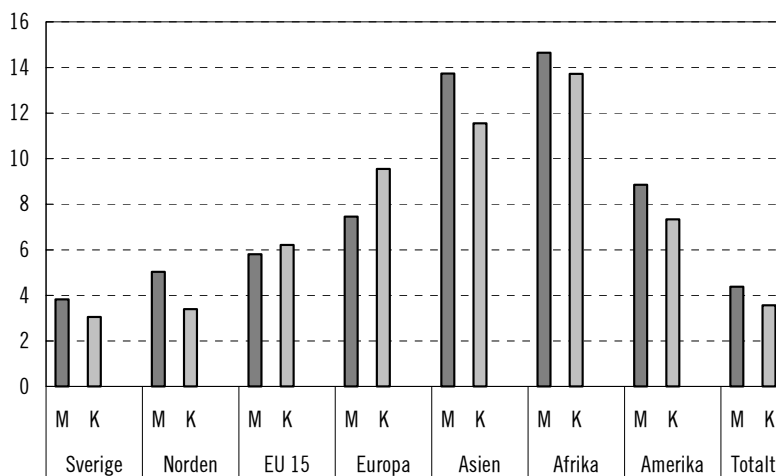
Anm.: Avser arbetskraften 16–64 år. Norden avser Norden utom Sverige, EU 15 avser EU 15 utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU 15 och Amerika avser Nord- och Sydamerika.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003e], egen bearbetning.

Av diagram 3.6 framgår att arbetslösheten generellt sett var högre bland män i jämförelse med kvinnor. Kvinnor födda i ett europeiskt land utanför Norden, såväl inom som utom EU, hade dock något högre arbetslöshet än män år 2002.

Diagram 3.6 Arbetslöshet fördelat på födelseregion och kön år 2002

Procent



Anm.: Avser arbetskraften 16–64 år. Norden avser Norden utom Sverige, EU 15 avser EU 15 utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU 15 och Amerika avser Nord- och Sydamerika. Totalt avser hela arbetskraften i Sverige.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003e], egen bearbetning.

Tabell 3.1 Arbetskraftsdeltagande efter födelseregion och kön år 2002

Procent

Födelseregion	Båda könen	Män	Kvinnor
Sverige	80	81	78
Norden	74	74	74
EU 15	74	78	70
Europa	66	71	62
Asien	59	66	51
Afrika	63	70	53
Amerika	71	73	70
Övriga länder	89	88	92
<i>Totalt</i>	<i>78</i>	<i>80</i>	<i>76</i>

Anm.: Avser arbetskraften 16–64 år. Norden avser Norden utom Sverige, EU 15 avser EU 15 utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU 15 och Amerika avser Nord- och Sydamerika.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003e], egen bearbetning.

Jämförelse av enbart arbetslöshet mellan könen kan vara missvisande, eftersom arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor generellt sett är lägre. År 2002 var arbetskraftsdeltagandet bland män totalt 80 procent, vilket kan jämföras med 76 procent för kvinnor (se tabell 3.1).

Statistik ska tolkas med försiktighet

Slutligen är det viktigt att påpeka att tolkning av statistik alltid ska göras med stor försiktighet. Enbart redovisning av statistik över ursprungsregion och vistelsetid ger inte stöd för slutsatsen att vistelsetidens längd förbättrar förutsättningarna för arbete. Exempelvis kan sammansättningen av de olika delgrupperna förändras mycket över tiden beroende på förändringar i migrationsströmmar. De invandrargrupper som finns i Sverige i dag har kommit vid olika tidpunkter, av olika skäl och har olika bakgrund när det gäller utbildning och yrkeserfarenhet m.m. Sådana faktorer har också stor betydelse för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. I kapitel 4 redovisas svenska forskningsresultat om betydelsen av olika faktorer för sysselsättningen bland utlandsfödda.

3.1.2 Risken för att bli arbetslös

Arai & Vilhelmsson (2001) har studerat skillnaderna mellan invandrad och svensk arbetskraft när det gäller risken att bli arbetslös.³ Studien visar att utlandsfödda från utomeuropeiska länder löper dubbelt så stor risk att bli arbetslösa som motsvarande infödda arbetstagare. De stora skillnaderna kan inte förklaras av skillnader mellan grupperna när det gäller ålderssammansättning, utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet eller anställningstid. Tre års längre anställningstid kompenserar för nackdelen att vara född i utomeuropeiskt land, medan ett eller två år räcker för kompensation av nackdelen att vara född i annat nordiskt eller europeiskt land. Arai & Vilhelmsson tolkar resultaten som att arbetsgivare och fackförbund avviker från principen "först in sist ut" i Lagen om anställningsskydd (LAS) till förmån för svenskfödda arbetstagare.

³ Arai, M. & Vilhelmsson, R. [2001], se också Arai, M. & Vilhelmsson, R. [2002].

Edin & Åslund (2001) har studerat arbetsmarknadssituationen under 1990-talet för olika grupper av invandrare och för svenskfödda.⁴ Resultaten visar att invandrare generellt sett är mer utsatta på arbetsmarknaden och att deras position försämrades kraftigt i samband med 1990-talets lågkonjunktur. Inkomstutvecklingen över tiden är likartad för alla studerade grupper, men skillnaden i inkomstnivåer är stora mellan grupperna. Invandrare från länder utanför västvärlden har den sämsta inkomstutvecklingen under perioden. Invandrare från länder utanför västvärlden har också haft det svårt att komma in på arbetsmarknaden. Den stora skillnaden i inkomstnivå mellan denna grupp och svenskfödda beror till stor del på att många av invandrarna saknar arbetsinkomster. Edin & Åslund konstaterar att flyktinginvandrare som kommit till Sverige under den senaste 15-årsperioden har drabbats hårt av 1990-talskrisen.

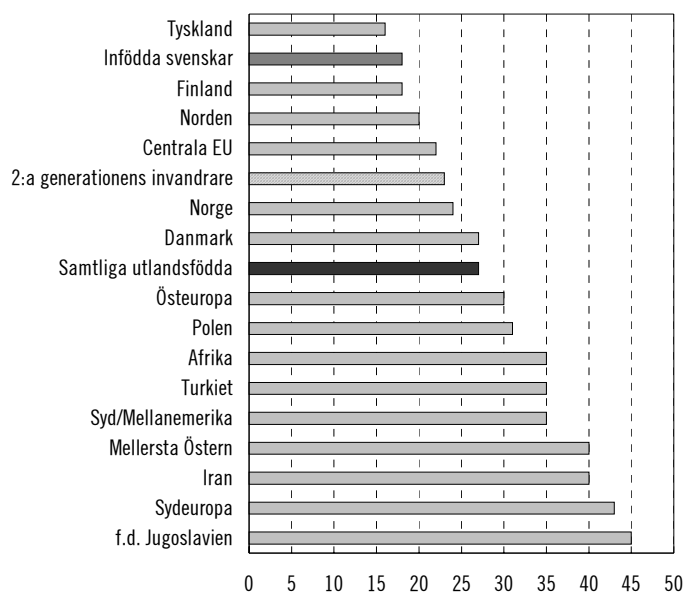
Genom att studera hur stor andel av en nationalitet som har varit arbetslös under en femårsperiod har Hjerm (2002) analyserat situationen för utlandsfödda av olika nationalitet och svenskfödda under perioden 1993–2000.⁵ Generellt sett är det större andel utlandsfödda från länder långt ifrån Sverige som har varit arbetslösa under en femårsperiod i jämförelse med utlandsfödda från mer näraliggande länder (se diagram 3.7). Bland infödda svenskar hade 18 procent varit arbetslösa någon gång under en femårsperiod, vilket kan jämföras med genomsnittet för utlandsfödda som var 27 procent. Stora skillnader finns mellan de olika länderna och regionerna. Regioner från vilka många flyktingar har anlänt relativt nyligen har höga procenttal såsom exempelvis f.d. Jugoslavien. Länder varifrån invandring sker av andra skäl än asylskäl har låga procenttal som till och med kan vara lägre än för infödda svenskar, vilket är fallet för invandrare från Tyskland.

⁴ Edin, P.-A. & Åslund, O. [2001].

⁵ Hjerm, M. [2002c].

Diagram 3.7 Arbetslös någon gång under de senaste fem åren, perioden 1993–2000

Regressionskattade procenttal



Anm.: Andra generationens invandrare avser här en individ som är född i Sverige och som har minst en förälder född i annat land än Sverige. Regressionskattade procenttal innebär standardisering av de olika grupperna utifrån vistelsetid, kön, ålder, familjesituation och utbildning. Grupperna kan därför jämföras direkt med varandra.

Källa: Hjerm, M. [2002c].

Sammantaget kan konstateras att flera olika studier om arbetslöshet under 1990-talet bland utlandsfödda som har invandrat till Sverige ger en likartad bild. Arbetslöshet bland invandrare från utomeuropeiska länder är betydligt vanligare än bland svenskfödda. Skillnader mellan svenskfödda och utlandsfödda är mycket mindre när det gäller invandrare från andra nordiska eller europeiska länder. Flyktingar som har anlänt under den senaste 10–15-årsperioden har haft särskilt svårt att få arbete. Arbetslösheten är hög även i jämförelse med andra invandrargrupper.

3.2 Utbildningsbakgrund⁶

Utrikes födda är en mycket heterogen grupp till följd av att individer har invandrat vid olika tidpunkter, under skilda omständigheter och från olika världsdelar. Inom gruppen finns det också stora skillnader när det gäller utbildningsnivån mellan olika ursprungsländer och mellan könen, varför det ofta är missvisande att i generella termer diskutera invandrades förutsättningar på arbetsmarknaden. När syftet är att ge en översiktlig bild av utbildningsnivån bland invandrare i jämförelse med födda i Sverige, behandlas ofta invandrare som en grupp. Det är emellertid mycket viktigt att vara medveten om att sammansättningen av invandrargruppen påverkar statistiken över utbildningsbakgrund.

Generell bild samt skillnaden mellan kvinnor och män

Generellt sett har den invandrade befolkningen lägre utbildning i jämförelse med infödda svenskar. Andelen som endast har förgymnasial utbildning är större bland utrikes födda och andelen med någon form av eftergymnasial utbildning är något mindre. En del invandrare kommer från länder där den grundläggande utbildningen är betydligt kortare än motsvarande svensk folk- eller grundskola.

Utrikes födda kvinnor är oftare lågutbildade i jämförelse med kvinnor födda i Sverige. Enbart förgymnasial utbildning, som ibland är jämförelsevis kort, förekommer bland 25 procent av de utlandsfödda kvinnorna i åldern 25–64 år, vilket kan jämföras med 16 procent för svenskfödda kvinnor i samma åldersgrupp. Andelen högutbildade⁷ kvinnor är emellertid nästan densamma, 18 procent för utlandsfödda och 19 procent för födda i Sverige. För männen är skillnaderna överlag mindre mellan utlandsfödda och födda i Sverige. Låg utbildningsnivå är något vanligare bland utlandsfödda män i jämförelse med födda i Sverige, 23 respektive 20 procent, samtidigt som andelen högutbildade bland de utlandsfödda männen är en procentenhet högre, 17 respektive 16 procent.

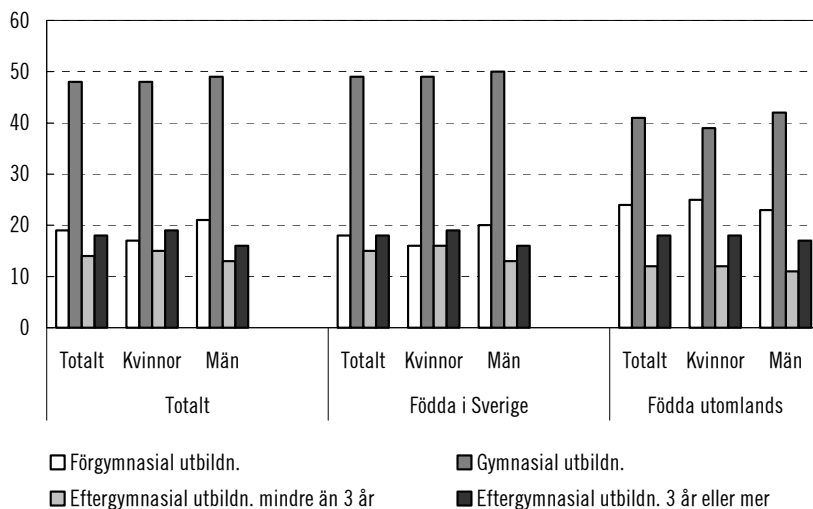
I åldersgruppen 35–44 år är utrikes födda högre utbildade än inrikes födda. Bland männen är utlandsfödda mer välutbildade än svenskfödda även inom åldersgruppen 45–54 år.

⁶ Avsnittet baseras på Statistiska centralbyrån [2003a], om inte annat anges.

⁷ Med högutbildade avses dem med eftergymnasial utbildning på tre år eller mer.

Diagram 3.8 Utbildningsnivå i åldersgruppen 25–64 år 2003, födda i Sverige och födda utomlands

Procent



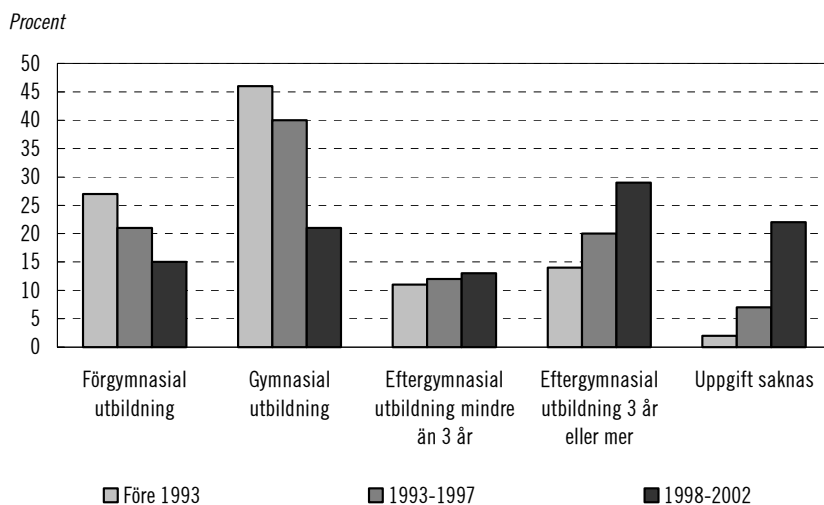
Anm.: För ca 6 procent av de utrikes födda i åldern 25–64 år saknas uppgift om utbildning i Utbildningsregistret, varför jämförelser bör göras med försiktighet.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003a].

Utrikes födda alltmer högutbildade

Invandringsströmmarna under senare år har inneburit att utrikes födda som relativt nyligen har anlänt till Sverige har betydligt högre utbildningsnivå än de som har invandrat tidigare (se diagram 3.9). De nyanlända invandrarna har också högre utbildningsnivå än den genomsnittliga utbildningsnivån i befolkningen. En förklaring till den höga utbildningsnivån är att de nyligen invandrade är relativt unga. Bland dem som invandrat under perioden 1998–2002 utgör åldersgruppen 25–34 år en stor grupp. Här är det också viktigt att påpeka att uppgift om utbildningsnivå saknas för 22 procent av de nyanlända, vilket är en osäkerhetsfaktor som av Statistiska centralbyrån bedöms innebära att den verkliga utbildningsnivån bland nyligen invandrade utrikes födda i verkligheten är ännu högre.

Diagram 3.9 Utbildningsnivå för utrikes födda i åldern 25–64 år efter senaste invandringsår



Anm.: Uppgift om utbildning saknas för 22 procent av dem som invandrat under perioden 1998–2002.
Källa: Statistiska centralbyrån [2003a].

Skillnader i utbildningsinriktning

Inriktningen på den högre utbildningen skiljer sig åt mellan gruppen av invandrare som invandrat före respektive efter 1996 samt i jämförelse med inrikes födda (se tabell 3.2). Bland dem som invandrat under de senaste fem åren, är andelen med utbildning inom naturvetenskap och teknik större än för invandrargrupper som anlät till Sverige tidigare samt i jämförelse med inrikes födda. Andelen med utbildning inom hälso- och sjukvård samt social omsorg, och andelen med utbildning inom pedagogik och lärarutbildning är betydligt mindre bland invandrare som kommit till Sverige under de senaste fem åren i jämförelse med tidigare invandrade. Här är det viktigt att påpeka att osäkerheten om utbildningsinriktning för en stor andel, 17 procent, av dem som invandrat efter 1996 kan innebära att den bild som ges är något missvisande.

Tabell 3.2 Utbildningsinriktning på högre utbildning 2002, inrikes och utrikes födda

Procent

Utbildningsinriktning	Inrikes födda	Utrikes födda <i>invandrat före 1996</i>	Utrikes födda <i>invandrat efter 1996</i>	Utrikes födda <i>totalt</i>	<i>Samtliga</i>
Pedagogik & lärarutbildning	21	15	9	13	20
Humaniora & konst	7	10	10	10	7
Samhällsvetenskap, juridik, handel & administration	22	20	21	21	22
Naturvetenskap, matematik & data	6	8	13	10	6
Teknik & tillverkning	20	18	15	17	19
Lant- & skogsbruk, djursjukvård	1	1	2	1	1
Hälsa- & sjukvård, social omsorg	19	20	11	18	19
Tjänster	4	1	2	1	4
Okänd	0	6	17	9	1
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Källa: Statistiska centralbyrån [2002b].

Utbildningsnivån varierar mellan ursprungsländer

Utbildningsnivån inom många invandrargrupper är högre eller mycket högre än bland befolkningen i Sverige som helhet. Andelen högutbildade bland invandrare från vissa länder är betydligt högre än bland svenskfödda. Att utbildningsnivån bland utrikes födda totalt sett är lägre än i den svenskfödda delen av befolkning, beror på att utbildningsnivån är låg bland utlandsfödda från vissa länder med många invandrare i Sverige. Det gäller bland annat för utlandsfödda från Finland och Jugoslavien. Bland invandrare från Finland är många äldre, vilket är en stor del av förklaringen till den låga utbildningsnivån inom gruppen. Invandrare från Iran och Irak utgör stora invandrargrupper inom vilka utbildningsnivån är hög. Bland invandrare från dessa länder har 22–23 procent en lång eftergymnasial utbildning, vilket kan jämföras med 18 procent för inrikes födda och för befolkningen som helhet. I tabell 3.3 visas utbildningsnivån för utlandsfödda från länder med stora invandrargrupper i Sverige samt genomsnitt för respektive region.

Tabell 3.3 Utbildningsnivå 2003 för utlandsfödda 25–64 år

Antal respektive procent

Födelseland	Befolkning	Förgymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Eftergymnasial utbildning < 3 år	Eftergymnasial utbildning 3 år =>	Uppgift saknas
<i>Norden</i> ¹	192 194	28	45	10	13	4
Finland	140 188	31	46	10	11	2
<i>EU 15</i> ²	66 426	18	35	12	25	9
Tyskland ³	21 031	13	42	12	25	7
<i>Östeuropa</i> ⁴	158 185	19	47	12	18	4
Jugoslavien	50 053	31	47	9	8	4
Bosnien- Hercegovina	33 332	17	54	12	12	5
Polen	29 839	11	47	15	24	3
<i>Afrika</i>	42 947	24	42	12	15	8
Etiopien	8 848	22	51	12	12	4
Somalia	8 202	29	39	8	7	17
<i>Nordamerika</i>	16 292	9	26	16	38	11
USA	8 997	5	21	16	44	14
<i>Sydamerika</i>	35 489	20	46	14	17	3
Chile	19 889	24	52	12	11	1
<i>Asien</i>	186 612	28	34	12	18	8
Irak	37 420	26	28	14	22	11
Iran	37 998	12	43	17	23	4
Turkiet	25 189	49	33	6	6	7
<i>Sovjetunionen</i>	4 030	9	28	14	46	3
<i>Utrikes födda totalt</i>	704 862	24	41	12	18	6
<i>Inrikes födda totalt</i>	4 040 976	18	49	15	18	0
<i>Befolkningen totalt</i>	4 745 838	19	48	14	18	1

¹ Utom Sverige.² Utom Norden.³ F.d. Västtyskland.⁴ Europa utom EU 15 och Norden.

Anm.: I tabellen redovisas utbildningsbakgrund för utlandsfödda från länder med stora invandrargrupper i Sverige samt genomsnitt för respektive region.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003a].

Denna begränsade redovisning av utbildningsbakgrund bland utlandsfödda som invandrat till Sverige visar på hur missvisande det kan vara att diskutera invandrare som grupp när det gäller arbets-

marknadssituation och förutsättningar för arbete. Över tiden har utbildningsbakgrund och ålderssammansättning hos dem som invandrat förändrats. Ofta behandlas även invandrare från en viss region som en homogen grupp, vilket många gånger är felaktigt när det gäller utbildningsbakgrund. Exempelvis råder stora skillnader mellan de tre största invandrargrupperna från Asien. Iranier är jämförelsevis högtbildade medan invandrare från Turkiet är lågutbildade (se tabell 3.3). Skillnaderna är också stora mellan de två näraliggande afrikanska länderna Etiopien och Somalia.

3.3 Svensk högskoleutbildning och arbetsmarknadsanknytning

I Högskoleverkets årsrapport framkommer att etableringen på arbetsmarknaden skiljer sig åt mellan studenter med svensk bakgrund och studenter med utländsk bakgrund⁸, även om de har samma examen från universitet eller högskola i Sverige. Läsåret 1999/2000 tog drygt 30 000 studenter examen vid universitet och högskolor i Sverige, varav 10 procent hade utländsk bakgrund. Bland dem som tog examen läsåret 1999/2000, hade 80 procent av de examinerade med svensk bakgrund etablerat sig på arbetsmarknaden år 2001, vilket kan jämföras med 72 procent för examinerade med utländsk bakgrund. Skillnaden är ännu större när andelen som har svag ställning eller står utanför arbetsmarknaden jämförs. Bland examinerade studenter med utländsk bakgrund var andelen dubbelt så hög som för studenter med svensk bakgrund (se tabell 3.4).⁹

Av tabell 3.4 framgår att andelen examinerade med utländsk bakgrund är hög för utbildningar inom vårddyrken, särskilt för tandläkare och tandhygienister, och låg inom andra stora examensgrupper såsom lärare. Bland tandläkare och tandhygienister med utländsk bakgrund har 33 respektive 34 procent av dem som examinerades 1999/2000 en svag ställning på arbetsmarknaden år 2001, vilket kan jämföras med 6 respektive 8 procent för dem med svensk bakgrund.

⁸ Utländsk bakgrund definieras här som individ som själv har invandrat till Sverige eller vars båda föräldrar har invandrat till Sverige. Övriga räknas till gruppen med svensk bakgrund.

⁹ Högskoleverket [2003].

Tabell 3.4 Examina vid svenska universitet och högskolor 1999/2000 och ställning på arbetsmarknaden, svensk respektive utländsk bakgrund

Examensgrupp	Antal examinerade	Andel med utländsk bakgrund, <i>procent</i>	Andel med svag ställning på arbetsmarknaden, <i>procent</i>	
			<i>Svensk bakgrund</i>	<i>Utländsk bakgrund</i>
Arkitekter	173	13	17	27
Civilingenjörer	3 171	8	4	10
Ingenjörer	2 203	10	7	12
Agronomer, lantmätare	246	2	12	0
Lärare	6 344	6	7	12
Arbets terapeuter	429	9	5	15
Biomedicinska analytiker	70	29	6	25
Läkare	720	15	3	5
Sjukgymnaster	427	7	7	3
Sjuksköterskor	2 842	12	4	7
Social omsorg	392	11	6	10
Tandhygienister	181	36	8	34
Tandläkare	124	57	6	33
Konstnärer	218	11	39	48
Jurister	969	9	10	11
Psykologer, psykoterapeuter	296	12	8	23
Socionomer	801	12	9	5
Teologer	173	5	18	38
Magisterexamen	4 820	11	11	21
Kandidatexamen	5 062	10	13	22
<i>Samtliga</i>	<i>30 196</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>16</i>

Anm.: Utländsk bakgrund definieras här som individ som själv har invandrat till Sverige eller vars båda föräldrar har invandrat till Sverige. Övriga räknas till gruppen med svensk bakgrund.
Källa: Högskoleverket [2003].

3.4 Yrke och utbildningsbakgrund

Svensk forskning är begränsad när det gäller kunskaper om i vilken utsträckning utlandsfödda är undersysselsatta eller sysselsatta inom fel yrken i förhållande till utbildningsnivå. Kunskapen är därför begränsad om i vilken utsträckning den utlandsfödda befolkningen utgör en arbetskrafts- och kompetenspool för bristyrken och förväntad ökad efterfrågan på arbetskraft till följd av den demografiska utvecklingen. Bristande tillgång på bra datamaterial är en anledning till att det finns så lite forskning inom området. En studie av Ekberg & Rooth (2004) tillför kunskap.¹⁰

3.4.1 Arbete inom olika yrkeskategorier¹¹

Ekberg & Rooth (2004) finner att det råder stora skillnader mellan utlandsfödda och födda i Sverige när det gäller yrkeskategorier. Skillnader råder också mellan olika ursprungsregioner. När det gäller yrken som kräver högre utbildning eller åtminstone annorlunda kompetens i jämförelse med mindre kvalificerade arbetsuppgifter, är skillnaderna mellan utlandsfödda män och män födda i Sverige stora. Till kvalificerade yrken räknas yrken som kräver hög formell utbildning och yrken med chefs- eller ledande befattningar. Bland svenskfödda män i åldern 25–55 år hade knappt hälften yrken inom dessa områden, medan endast en tredjedel av de utlandsfödda männen hade motsvarande yrken år 2001 (se tabell 3.5). När det gäller utbildningsnivån fanns inte motsvarande skillnader. Andelen män med eftergymnasial utbildning var 30 procent för svenskfödda män och 29 procent för utlandsfödda.

I studien såg yrkestillhörigheten såg olika ut för utrikes födda från olika regioner. Den sammanlagda andelen med kvalificerade yrken var mycket hög för födda i Västeuropa och dessutom avsevärt högre än för födda i Sverige. Män födda i Östeuropa samt män födda i utomeuropeiska länder hade mycket låg andel ledningsarbete, men relativt hög andel teoretisk specialistkompetens. För både män och kvinnor gällde att de lägsta andelarna bland kvalificerade yrken fanns bland invandrare som är födda i Sydeuropa¹² eller i Afrika.

¹⁰ Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2004].

¹¹ Avsnittet baseras på Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2004].

¹² I studien räknas födda i forna Jugoslavien till gruppen med ursprung från Sydeuropa och de utgör 80 procent av gruppen.

När det gäller skillnader mellan kvinnor och män beträffande arbetets kvalifikationsnivå var det mycket små skillnader för anställda födda i Sverige. Bland utrikes födda var skillnaderna i fördelningen mellan yrken med olika utbildningskrav större och andelen kvinnor med arbeten utan utbildningskrav var högre än andelen män med denna typ av arbeten. Skillnaderna mellan kvinnor och män var störst bland utlandsfödda från Asien och Sydeuropa.

Ekberg & Rooth konstaterar utifrån studiens resultat att chefspositioner i hög utsträckning besitts av svenskfödda män och inte av kvinnor eller utlandsfödda.

Tabell 3.5 Yrkesfördelning anställda 25–55 år 2001

Procent

Yrkeskategori	Män		Kvinnor	
	Född i Sverige	Utrikes född	Född i Sverige	Utrikes född
Ledningsarbete	9,5	4,3	3,3	1,6
Teoretisk specialistkompetens	18,1	15,9	19,7	15,3
Kortare högskoleutbildning	19,8	9,4	22,2	14,4
<i>Summa kvalificerade yrken¹</i>	<i>47,4</i>	<i>29,6</i>	<i>45,2</i>	<i>31,3</i>
Kontors/kundservice	5,2	6,0	15,3	9,3
Service/omsorg	6,4	11,2	29,1	32,3
Bygg/tillverkning	19,0	14,5	1,3	2,0
Process/maskinoperatör	16,9	25,4	3,3	7,3
Inga krav på yrkesutbildning	3,6	12,9	5,4	17,2

¹ Kvalificerat yrke definieras som yrke där teoretisk specialistkompetens eller högskoleutbildning krävs samt yrken som innebär ledande befattningar.

Anm.: För fullständig redovisning samt klassificering av yrken se Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2004].

Källa: Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2004], egen sammanställning.

När det gäller yrken där krav på formell utbildning saknas fanns också stora skillnader mellan födda i Sverige och utlandsfödda. Andelen utlandsfödda män med lågkvalificerade yrken var 13 procent, vilket kan jämföras med knappt 4 procent för svenskfödda män. För kvinnor var skillnaderna lite större, 17 procent av de utlandsfödda kvinnorna och drygt 5 procent av kvinnorna födda i Sverige hade lågkvalificerade yrken. Män och kvinnor som invandrat från Latinamerika och Afrika samt kvinnor som invandrat från Sydeuropa, Mellanöstern och Asien hade höga

andelar inom denna yrkeskategori. Andelen med lågkvalificerade yrken bland utlandsfödda motsvarade ungefär utbildningsnivån inom respektive grupp.

Sammantaget kan konstateras att män och kvinnor födda i Sverige hade liknande mönster när det gäller fördelning mellan yrken med olika nivå på kompetenskrav. Knappt hälften hade högkvalificerade yrken och omkring 5 procent hade lågkvalificerade yrken. Bland utrikes födda män och kvinnor var andelen med högkvalificerade yrken knappt en tredjedel och andelen med lågkvalificerade yrken motsvarar ungefär en sjättedel.

Lågkvalificerade yrken som städare, restaurangbiträden eller fabriksarbetare, dvs. yrken som inte kräver någon utbildning utöver grundskola, fanns inte bland de tio vanligaste yrkena bland födda i Sverige 2001. För utlandsfödda tillhörde dessa yrken de fem vanligaste och det var särskilt tydligt bland dem som invandrat från utomeuropeiska länder.

3.4.2 Akademikers arbetsmarknadssituation¹³

Akademisk utbildning innebär inte självklart en stark position på arbetsmarknaden för invandrad arbetskraft. Utlandsfödda med akademisk utbildning hade lägre sysselsättning och i mindre utsträckning kvalificerat arbete i jämförelse med akademiker födda i Sverige år 2001 (se tabell 3.6). Situationen såg jämförelsevis bäst ut för födda i Norden eller något annat Västeuropeiskt land när det gäller sysselsättning och andel arbetslösa. Även bland akademiker hade invandrare från utomeuropeiska länder svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Akademiker från Sydeuropa¹⁴ hade också en jämförelsevis svag position på arbetsmarknaden. Det rådde stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan invandrade akademiker från olika regioner och i vilken utsträckning de hade kvalificerat arbete. I genomsnitt tenderar längre vistelsetid i Sverige att innebära en bättre situation på arbetsmarknaden.

¹³ Avsnittet baseras på Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2004].

¹⁴I studien räknas födda i forna Jugoslavien till gruppen med ursprung från Sydeuropa och de utgör 80 procent av gruppen.

Tabell 3.6 Arbetsmarknaden för akademiker, 25–55 år 2001

Procent

Ursprung och vistelsetid	<i>Män</i>		<i>Kvinnor</i>	
	Sysselsatta	Kvalificerat arbete ¹	Sysselsatta	Kvalificerat arbete ¹
Född i Sverige	90,1	90,0	89,5	89,0
Utrikes född	74,9	76,7	78,9	78,7
<i>Vistelsetid 5–15 år</i>				
Norden	83,7	89,4	85,4	85,4
Västeuropa	81,3	87,1	76,9	81,9
Östeuropa	76,8	69,7	77,1	70,8
Sydeuropa	74,7	70,2	73,3	74,0
Mellan östern	67,8	73,0	66,8	75,3
Asien	69,1	75,9	68,2	70,0
Latinamerika	73,1	59,8	76,1	68,3
Afrika	64,1	47,9	63,7	62,3
<i>Vistelsetid 16–35 år</i>				
Norden	89,2	90,3	90,4	87,9
Västeuropa	90,6	88,2	87,1	90,5
Östeuropa	77,2	84,8	82,5	72,4
Sydeuropa	72,6	88,9	77,7	84,5
Mellan östern	76,5	80,8	79,7	89,9
Asien	72,4	80,0	78,3	65,1
Latinamerika	82,2	84,4	83,0	81,8
Afrika	71,1	70,0	78,3	85,2

¹ Andel av de sysselsatta med ett kvalificerat arbete. Kvalificerat yrke definieras som yrke där teoretisk specialistkompetens eller högskoleutbildning krävs samt yrken som innebär ledande befattningar.

Källa: Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2004], egen sammanställning.

3.5 Förankring på arbetsmarknaden

Sysselsättning viktigt för integrationen på arbetsmarknaden, men även graden av anknytning till arbetsmarknaden har betydelse. Svag förankring på arbetsmarknaden är vanligare bland personer som nyligen trätt in eller som är på väg att träda in på arbetsmarknaden, vilket kan vara fallet för ungdomar och nyanlända invandrare.

Den typiska anställningsformen i Sverige är fast anställning på heltid och under helår. Med atypiska anställningskontrakt avses anställningsformer som skiljer sig från traditionella anställningskontrakt när det gäller arbetstid och/eller bindningstid. Inom den internationella forskningen studeras främst tidsbegränsade anställningar, eget företagande och deltidarbete.¹⁵

¹⁵ Jonsson, A. & Walleto, M. [2001].

Faktaruta 3.1 Tidsbegränsade anställningar – olika former

Provanställningar används av företagen för att i första hand pröva individens lämplighet för ett visst arbete, snarare än som flexibilitetsåtgärd.

Vikariat fyller normalt inget flexibilitetssyfte, eftersom en frånvarande anställd ersätts med en annan tillfälligt anställd arbetstagare.

Behovsanställningar är den anställningsform som har mest utpräglat flexibilitetssyfte, eftersom den anställda endast arbetar när arbetsgivaren har behov av arbetskraft. Arbetet sker ofta på timbasis och arbetstagaren kallas ofta in med kort varsel.

Säsongsanställningar innebär också en stor flexibilitet för arbetsgivaren, när kunskap finns om när arbetsbelastningen är som störst.

Projektanställningar kan vara ett sätt för arbetsgivaren att uppnå kapacitetsflexibilitet, men det kan också vara ett sätt att kunna tillföra företaget viss specialistkompetens som normalt inte finns inom företaget och som det endast finns behov av i vissa perioder.

Kvinnor är överrepresenterade bland vikariatsanställda och behovsanställda, medan männen är i majoritet bland provanställda, säsong- och projektanställda.

Projektanställda rekryteras bland personer med en eftergymnasial utbildning och många har en längre eftergymnasial utbildning. Bland behovs- och säsongsanställda har stor andel mindre utbildning än 2-årigt gymnasium.

Källa: Aronsson, G., Gustafsson, K. & Dallner, M. [2000] och Håkansson, K. [2001].

Tidsbegränsade eller tillfälliga anställningar utgör den vanligaste formen av atypiska anställningar. Förekomsten av tidsbegränsade anställningar ses ofta som ett sätt för företagen att åstadkomma kapacitetsflexibilitet. I den allmänna debatten tolkas ökningen av tidsbegränsade anställningar under 1990-talet som ett tecken på företagens ökade behov av flexibilitet, vilket till viss del beror på den ökade internationaliseringen. I detta sammanhang är det av mycket stor vikt att skilja på olika typer av tidsbegränsade anställningar, eftersom de fyller olika behov hos företagen och har olika konsekvenser för den anställda, se faktaruta 3.1. Vilken anställningsform som är mest lämpad för företaget beror på verksamhetens behov samt hur kompetenskraven ser ut. Tidsbegränsade anställningar förutsätter att upplärningstiden är kort och att

behovet av företagsspecifika kunskaper är litet. Detta behöver inte innebära att arbetsuppgifterna är okvalificerade. Inom vissa yrken är terminologin och arbetsrutiner desamma oavsett arbetsplats, vilket underlättar tillfällig anställningar.¹⁶

3.5.1 Utlandsfödda tidsbegränsat anställda

Genom att studera antalet tidsbegränsade anställningar kan man få en bild av hur vanligt det är med svag förankring på arbetsmarknaden. Förekomsten av tidsbegränsade anställningar har generellt sett ökat såväl inom EU som i Sverige.¹⁷

Under perioden 1990–2002 har antalet tidsbegränsade anställningar ökat från 367 000 till 483 000 anställningar, dvs. en ökning med drygt 30 procent. Under samma period har antalet fasta anställningar minskat från 3 661 000 till 3 262 000, vilket är en minskning med 11 procent. Förändringen innebär att andelen arbetstagare med tidsbegränsade anställningar har ökat från 10 procent 1990 till 15 procent 2002. Ökningen av andelen arbetstagare som har en tidsbegränsad anställning beror således både på en ökning av antalet tidsbegränsat anställda och på en minskning av antalet fast anställda. Under perioden har antalet företagare och medarbetare i familjeföretag varit ganska lika och i genomsnitt omfattat 425 000 arbetstagare per år.¹⁸

Diagram 3.10 visar andelen tidsbegränsade anställningar under perioden 1990–2002 bland anställda i Sverige som är födda i olika regioner. Tidsbegränsade anställningar är vanligare bland utlandsfödda i jämförelse med födda i Sverige, med undantag för födda i annat nordiskt land. Arbetstagare från annat EU 15-land har i ungefär samma utsträckning en tidsbegränsad anställning som födda i Sverige. Bland invandrare födda i övriga Europa syns en ökning av andelen tidsbegränsade anställningar sedan mitten av 1990-talet som troligen kan kopplas samman med den stora invandringen från Balkan under 1990-talet. Under perioden 1990–2002 har andelen med tidsbegränsade anställningar bland invandrare födda i Amerika, Asien och framför allt Afrika fluktuerat. Gemensamt för arbetstagare från dessa regioner är att andelen arbetstagare med tidsbegränsade anställningar ligger på en betydligt

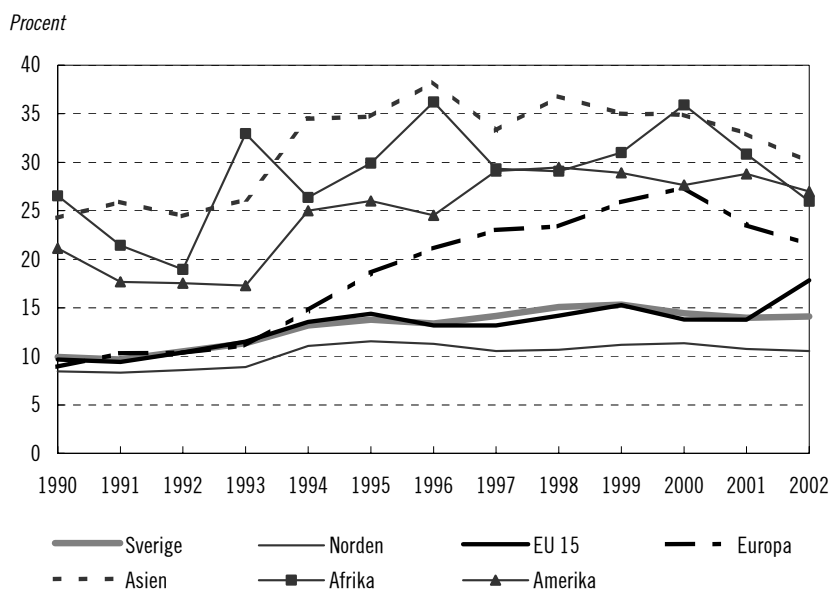
¹⁶ Se t.ex. Håkansson, K. [2001].

¹⁷ Jonsson, A. & Walleto, M. [2001].

¹⁸ Statistiska centralbyrån [2003e], egen bearbetning.

högre nivå i jämförelse med födda i Sverige. Andelen med tidsbegränsade anställningar bland arbetstagare 16–64 år har varierat mellan 17 och 38 procent. För födda i Sverige varierade andelen tidsbegränsade anställningar mellan 10 och 14 procent under perioden 1990–2002.

Diagram 3.10 Andel tidsbegränsade anställningar 1990–2002 efter födelseregion

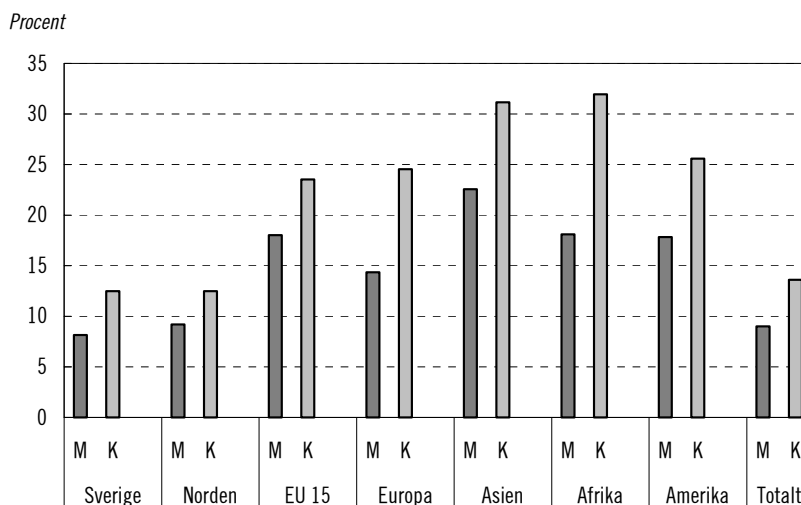


Anm.: Anställda 16–64 år. Andel tidsbegränsade anställningar beräknas som antal tidsbegränsat anställda i relation till det totala antalet anställda (summan av tidsbegränsat anställda och fast anställda). Norden avser Norden utom Sverige, EU 15 avser EU 15 utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU 15 och Amerika avser Nord- och Sydamerika.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003e], egen bearbetning.

För samtliga arbetstagare i åldern 25–54 år gäller att tidsbegränsade anställningar var vanligare bland kvinnor än bland män. Anställda kvinnor från Afrika och Asien hade i mer än 30 procent av fallen en tidsbegränsad anställning, vilket kan jämföras med drygt 10 procent för kvinnor födda i Sverige eller Norden. De största skillnaderna mellan könen finns för arbetstagare födda i Afrika (se diagram 3.11).

Diagram 3.11 Andel tidsbegränsade anställningar bland arbetstagare 25–54 år fördelat på födelseregion och kön år 2002



Anm.: Andel tidsbegränsade anställningar beräknas som antal tidsbegränsat anställda i relation till det totala antalet anställda (summan av tidsbegränsat anställda och fast anställda). Norden avser Norden utom Sverige, EU 15 avser EU 15 utom Norden, Europa avser Europa utom Norden och EU 15 och Amerika avser Nord- och Sydamerika. Totalt avser samtliga anställda i Sverige.

Källa: Statistiska centralbyrån [2003e], egen bearbetning.

3.5.2 Empirisk forskning visar på svag förankring

Arai & Heyman (2000) har studerat flöden av arbetstillfällen och anställda i Sverige under perioden 1989–1998.¹⁹ Studien visar att de tidsbegränsade anställningarna står för en mycket stor del av det totala flödet av anställningskontrakt på arbetsmarknaden. Bruttoflödet av tidsbegränsade anställningskontrakt är tio gånger större i jämförelse med flödet av fasta kontrakt.

Jonsson & Walleto (2001) visar att skillnaden i andelen tillfälligt anställda av det totala antalet anställda mellan utländska och svenska medborgare har fördubblats under perioden 1987–2000.²⁰

Hjerm (2002) finner att invandrare från länder nära Sverige har generellt sett lägre andel tidsbegränsade anställningar i jämförelse med invandare från mer avlägsna länder.²¹

¹⁹ Arai, M. & Heyman, F. [2000].

²⁰ Jonsson, A. & Walleto, M. [2001].

²¹ Hjerm, M. [2002].

Håkansson (2001) visar att tidsbegränsat anställda löper större risk att bli arbetslösa än fast anställda.²² Utländska medborgare är överrepresenterade bland tidsbegränsat anställda, men fördelningen mellan olika former av tidsbegränsade anställningar skiljer sig inte ifrån svenska medborgare. Medborgarskapet har ingen betydelse när det gäller övergång till fast anställning. Det är lika vanligt att utländska medborgare med tidsbegränsad anställning övergår till fast anställning inom två år som att svenska medborgare gör det²³.

När medborgarskap vägs samman med andra arbets- och individrelaterade faktorer i Håkanssons studie, visar det sig emellertid att utländska medborgare som är tillfälligt anställda, allt annat lika, har en lägre sannolikhet att få en fast anställning än svenska medborgare. En förklaring till varför enbart medborgarskap inte visar på någon skillnad, är att utländska medborgare i genomsnitt har en högre utbildningsnivå än svenska medborgare. Högre utbildning innebär i sig ökade möjligheter för att en tidsbegränsad anställning övergår i fast anställning. För utländska medborgare verkar den relativt högre utbildningsnivån kompensera för medborgarskapet. När alla variabler vägs samman är sannolikheten för en utländsk medborgare att få en fast anställning ungefär två tredjedelar i jämförelse med en person med svenskt medborgarskap, allt annat lika. Håkansson finner också att invandrade kvinnor har jämförelsevis mycket liten chans att få fast anställning.

Konsekvenser av atypiska anställningar

Atypiska arbeten kan utgöra en segmenterande faktor och medföra polariseringar i samhället. Lagstiftningen inom arbetsmarknads- och socialförsäkringsområdet utgår ofta från den typiska anställningsformen, dvs. fast anställning på heltid. Det kan medföra att en atypisk anställning i form av tidsbegränsad anställning eller deltidstjänst, kan innebära sämre förhållanden för individen ur välfärds- och trygghetssynpunkt.

Konsekvenserna av den atypiska anställningen påverkas också av om anställningsformen är övergående eller om individen tenderar att fastna i atypisk anställning mot sin vilja. Vidare kan en atypisk

²² Håkansson, K. [2001].

²³ Samma resultat fås i studien om födelseland studeras i stället för medborgarskap. Uppgift saknas om föräldrarnas födelseland, varför studien inte kan säga något om andra generationens invandrare.

anställning innebära högre arbetslöshetsrisk, lägre lönenivå och sämre möjligheter till vidareutbildning. När den atypiska anställningen är av övergående karaktär, kan det vara positivt för individen och öka möjligheterna för en typisk anställning genom förvärvad yrkeserfarenhet och skapande av nätverk samt en möjlighet att kombinera arbete med studier eller familjeliv. För utlandsfödda som invandrat till Sverige kan en tidsbegränsad anställning vara ett sätt att få in en fot på den svenska arbetsmarknaden och är då något positivt för individen och för samhället som helhet. Om invandrade arbetstagare endast kan få atypiska anställningar medför det svårigheter att etablera sig i det svenska samhället till följd av svag arbetsmarknadsförankring.

3.6 Sammanfattande slutsatser

Att invandrades anknytning till arbetsmarknaden är svag blir tydligt när statistik över sysselsättning och arbetslöshet studeras. Skillnaderna i sysselsättningsgrad och arbetslöshetsnivå är stora mellan utlandsfödda och födda i Sverige samt mellan utlandsfödda från olika regioner. Generellt sett är situationen för invandrare från länder utanför Europa betydligt sämre i jämförelse med andra invandrargrupper.

1990-talskrisen slog hårt mot hela arbetskraften, men framför allt mot de utlandsfödda. Svårigheterna på arbetsmarknaden medförde också att många lämnade arbetskraften. Forskning visar att invandrare under 1990-talet har blivit arbetslösa i betydligt större utsträckning än födda i Sverige. Framför allt gäller det invandrare från utomeuropeiska länder samt från länder varifrån flyktinginvandring på senare tid har varit hög. Under de senaste fem åren har en viss förbättring skett när det gäller utlandsföddas sysselsättning och arbetslöshet. I vissa sammanhang framhålls att sysselsättningsökningen har varit mycket starkare bland utlandsfödda än bland födda i Sverige och att arbetslösheten har minskat jämförelsevis mycket bland utlandsfödda. Utvecklingen har varit positiv under senare år, men det är viktigt att komma ihåg att sysselsättningsgraden var mycket låg och arbetslösheten mycket hög i mitten av 1990-talet. Stora nivåskillnader mellan utlandsfödda och födda i Sverige kvarstår.

Utbildningsnivån i den invandrade delen av befolkningen är generellt sett lägre än i den svenskfödda delen av befolkningen.

Bland invandrare finns mycket stora skillnader när det gäller utbildningsnivå. I många fall är utbildningsnivån bland utlandsfödda högre än utbildningsnivån hos den svenskfödda delen av befolkningen. De invandrargrupper som på senare år har kommit till Sverige, har ofta en mycket högre utbildningsnivå i jämförelse med tidigare invandrare. Många av dem som har invandrat sedan slutet av 1990-talet är i jämförelse med tidigare invandrargrupper relativt unga och har i större utsträckning utbildning inom naturvetenskap och teknik, vilket borde innebära goda förutsättningar på arbetsmarknaden.

Utlandsfödda och svenskfödda med båda föräldrarna från annat land som studerar vid svenska universitet och högskolor väljer annan inriktning på sina studier i jämförelse med födda i Sverige. Trots svensk akademisk examen är ställningen på arbetsmarknaden för dem med utländsk bakgrund betydligt svagare i jämförelse med svenskfödda med samma examen. En forskningsstudie visar också att sysselsättningen bland utlandsfödda akademiker är lägre i jämförelse med svenskfödda akademiker. Utlandsfödda får också i betydligt lägre utsträckning kvalificerat arbete. Längre vistelsetid i Sverige tycks enligt studien bidra positivt till chanserna att få kvalificerat arbete.

Utlandsföddas förankring på arbetsmarknaden är en viktig faktor för graden av integration på arbetsmarknaden. Osäkra anställningsförhållanden under längre perioder till följd av tidsbegränsade anställningar kan försvåra möjligheterna till integration i det svenska samhället. Tidsbegränsade anställningar är vanligare bland invandrare från utomnordiska länder i jämförelse med födda i Sverige. Förekomsten av tidsbegränsade anställningar är särskilt vanlig bland födda i Asien och Afrika. Generellt sett gäller att tidsbegränsat anställda löper större risk att bli arbetslösa i jämförelse med fast anställda. Bland utlandsfödda innebär en tidsbegränsad anställning också att sannolikheten att få en fast anställning är lägre i jämförelse med svenskfödda.

Bilden av invandrades etablering på arbetsmarknaden visar dels på skillnader mellan utlandsfödda och födda i Sverige, dels på skillnader mellan olika grupper av utlandsfödda. I det följande kapitlet behandlas svensk forskning om integrationen av invandrare på den svenska arbetsmarknaden.

4 Integration på arbetsmarknaden

Under 1950–1960-talen skedde invandringen till Sverige främst av arbetsmarknadsskäl. Omkring 60 procent av de utrikes födda som bodde i Sverige 1970 var födda i ett annat nordiskt land och mer än 90 procent var födda i Europa. Den invandrade befolkningens sammansättning förändrades successivt och i slutet 1990-talet var ca 30 procent av Sveriges invandrade befolkning född i ett annat nordiskt land, knappt 35 procent var född i Europa och drygt 35 procent var född utom Europa. Fram till mitten av 1970-talet låg invandrarnas sysselsättningsgrad i nivå med den svenskfödda befolkningens och i vissa perioder var sysselsättningen bland invandrarna till och med högre.¹

Sedan 1980-talet har invandringen i huvudsak bestått av flyktingar och anhöriga. Många har haft svårt att komma in på arbetsmarknaden, trots att de i jämförelse med invandrarna under 1960- och 1970-talen var relativt högutbildade. Skillnaderna mellan olika invandrargrupper blev också större, vilket framgick i kapitel 3.

Strukturella förändringar i ekonomin mot en mer tjänstepräglad produktion bidrog sannolikt till försämrade möjligheter för invandrare att omedelbart finna arbete (se vidare i avsnitt 4.3.1.). Förändringar av politikens inriktning kan också ha påverkat förutsättningarna för integration på arbetsmarknaden.²

Detta kapitel behandlar erfarenheterna utifrån de senaste decenniernas integrationspolitik. Efter en kort sammanfattning av politikens utformning redovisas forskning om integrationen av invandrare på den svenska arbetsmarknaden. Centrala faktorer på såväl utbuds- som efterfrågesidan behandlas. Utifrån kunskap om orsakerna till den bristande integrationen, kan viktiga områden för åtgärder diskuteras.

¹ Ekberg, J. & Rooth D-O. [2000].

² Se t.ex. Ekberg, J. & Hammarstedt, M. [2002].

4.1 Från invandringspolitik till integrationspolitik

Invandringens omfattning har reglerats sedan slutet av 1960-talet. I detta avsnitt beskrivs hur politiken för integration av invandrare i Sverige har förändrats. Arbetsmarknadspolitikens utformning är också relevant för integrationen på arbetsmarknaden.

4.1.1 Invandringspolitik blir invandrapolitik³

I mitten på 1960-talet vidtog de första åtgärderna för att underlätta invandrares anpassning till livet i Sverige. I samband med att riksdagen beslutade om att reglera invandringen 1968 slogs fast att invandrare skulle ges möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Jämlikheten skulle förverkligas genom generell välfärdspolitik. Därutöver skulle invandrare ha möjlighet att lära sig svenska och få information om det svenska samhället. Uppfattningen var att de som inte hade för avsikt att återvända till hemlandet så snart som möjligt skulle anpassa sig till livet i Sverige.

Den s.k. invandrapolitiken fastställdes av riksdagen 1975 och innebar att invandrares kulturella och språkliga bakgrund skulle erkännas och främjas. Målen för invandrapolitiken: jämlikhet, valfrihet och samverkan, blev vägledande för utformningen av den statliga politiken inom olika samhällsområden samt i statlig och kommunal verksamhet. Genom invandrapolitiken blev invandrarna som grupp synliga i samhället och vikten av hänsyn till invandrarnas behov tydliggjordes. Säråtgärder riktade till invandrare blev en viktig del av politiken.

Inriktningen på politiken låg i princip fast under en lång period. En viktig utveckling var inrättandet av en ombudsman mot etnisk diskriminering 1986. Till följd av att invandringen förändrades till att i huvudsak bestå av flyktingar, förändrades mottagandet av flyktingarna under mitten av 1980-talet. Ansvaret för flyktingmottagningen fördes över från Arbetsmarknadsverket till Statens invandrarverk och kommunerna. Den ökade asylinvandringen innebar att en stor del av landets kommuner engagerades i flyktingmottagandet, vilket kom att kallas ”Hela-Sverige-strategin”.

³ Avsnittet baseras på Regeringens proposition 1997/98:16 och Regeringens skrivelse 2001/02:129.

4.1.2 "Hela-Sverige-strategin"⁴

"Hela-Sverige-strategin" infördes 1985 och var ett viktigt inslag i invandrings- och integrationspolitiken fram till 1991. Syftet med strategin var att sprida nyanlända flyktingar över hela landet och motverka koncentrationen av invandrare i storstäderna. Avsikten var att undvika geografisk koncentration av flyktingar för att därigenom underlätta inläringen av svenska, vilket förväntades förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden. Det fanns förhoppningar om att placering i mindre kommuner skulle underlätta kontakten mellan invandrare och infödda och att det skulle bidra positivt till integrationen.

Flyktingar som beviljats uppehållstillstånd anvisades att bo i en viss kommun av Statens invandrarverk. Kommunerna ansvarade för att tilldela flyktingen en bostad. Flyktingen var hänvisad att stanna i den kommun som anvisats under en introduktionsperiod på omkring 18 månader. Introduktionsperioden innehöll bland annat undervisning i svenska. Det fanns inga formella hinder för att flytta om individen kunde finna bostad på annan ort, men en flytt kunde innebära förlorad möjlighet till introduktionsutbildning och framför allt väntetid för kurs i svenska.

Inledningsvis förbereddes 60 kommuner för mottagande av flyktingar, men när flyktingströmmarna ökade blev allt fler kommuner involverade och 1989 hade 98 procent av Sveriges kommuner ett avtal med Statens Invandrarverk om att ta emot flyktingar. Förutsättningar på arbetsmarknaden och möjligheter till utbildning skulle ursprungligen utgöra grunden för placering, men dessa faktorer kom alltmer i skymundan till förmån för tillgången på bostäder. Under perioden 1987–1991 placerades ca 90 procent av flyktingarna i kommuner enligt avtalen med Statens invandrarverk.

"Hela-Sverige-strategin" upphörde formellt 1994, då en ny lag infördes som gav invandraren rätt att välja initial bosättningsort under förutsättning att boende kunde ordnas.

⁴ Avsnittet baseras på Regeringens proposition 1997/98:16 och Regeringens skrivelse 2001/02:129.

4.1.3 Integrationspolitiken tar form⁵

Konsekvensen av politikens utformning blev att invandrare pekades ut som en homogen grupp. Till gruppen invandrare räknades såväl nyanlända, de som vistats lång tid i Sverige och hade hunnit etablera sig samt födda i Sverige med invandrade föräldrar. Invandrarpolitiken uppfattades som en förstärkning av ”vi- och dom-känslan”, varför en förändring eftersträvades.

Invandrarpolitiken ersattes 1998 med integrationspolitiken, som fortfarande är gällande. Inriktningen på politiken är att samhällets etniska och kulturella mångfald ska vara utgångspunkt för utformning av politik och genomförande inom alla områden. Målsättningen är att alla som bor i Sverige ska ges lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Invandrades behov ska beaktas inom ramen för den generella politiken. Introduktionen av flyktingar ska även fortsättningsvis vara en säråtgärd, men utformningen ska utgå från invandrarens bakgrund och förutsättningar. Invandrare ska inte behandlas som en homogen grupp och åtgärder ska utformas flexibelt utifrån individuella behov. Det integrationspolitiska arbetet ska särskilt inriktas på att ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna om grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnor och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Den förändrade inriktningen av politiken innebar också att en ny myndighet, Integrationsverket, inrättades 1998. Migrationsverket (f.d. Statens Invandrarverk) fick därmed ett mer renodlat ansvar för migrationsfrågor och Integrationsverket fick ansvar för kommunernas mottagande av nyanlända flyktingar samt integrationen i övrigt. Migrationsverket ansvarar för tillståndsgivning och mottagande av asylsökande under tiden ansökan prövas. Integrationsverket tar över ansvaret när den som invandrat har fått uppehållstillstånd. Integrationsverket har det övergripande ansvaret för att de integrationspolitiska mål och synsätt som formulerades i regeringens proposition⁶ om integrationspolitiken får genomslag inom olika samhällsområden. Verket har också ansvar för att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället.

⁵ Avsnittet baseras på Regeringens proposition 1997/98:16 och Regeringens skrivelse 2001/02:129.

⁶ Regeringens proposition 1997/98:16.

4.1.4 Arbetsmarknadspolitik för invandrare

Möjligheter till arbete och egen försörjning är viktigt för att skapa goda förutsättningar för delaktighet och medansvar i samhället samt för att motverka marginalisering och utanförskap. Integrationsverket hävdar att: ”arbete är en avgörande hävstång för att nå integration”.⁷

Enligt regeringen är arbetsmarknadspolitikens huvuduppgift att främja tillväxt och sysselsättning genom att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, snabbt tillsätta lediga platser, motverka flaskhalsar, stärka arbetskraftens kompetens samt förebygga segregation och utslagning från arbetsmarknaden. Grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden ska prioriteras, vilket främst gäller långtidsinskrivna, ofrivilligt deltidsarbetslösa, personer med funktionshinder och utlandsfödda som är arbetslösa.⁸

Ekberg & Rooth (2000 och 2001) konstaterar att endast en liten del av de invandrare som var i behov av åtgärder under 1990-talet har blivit prioriterade vid arbetsförmedlingarna.⁹ Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har prioriterat utomnordiska medborgare, medan de nordiska medborgare och invandrare som har blivit svenska medborgare, s.k. naturaliserade invandrare, har tillhört en oprioriterad grupp trots att deras arbetsmarknadssituation var svag. Invandrare med utomnordiskt medborgarskap, som var den prioriterade gruppen, utgjorde endast 35 procent av samtliga utlandsfödda 1999.

En förklaring till att AMS åtgärder inte har nått alla grupper som skulle vara i behov av dem, kan vara att arbetsförmedlingarna registrerar medborgarskap men inte ursprungsland. Det medför att utlandsfödda inte kan spåras i registren, vilket i sin tur leder till att de inte räknas till den prioriterade gruppen. Konsekvensen av detta blir att invandrare som har vistats länge i landet och som har blivit svenska medborgare inte har prioriteras trots att de har lika svag ställning på arbetsmarknaden som invandrare som har anlänt senare. Tillgången till arbetsmarknadspolitiska åtgärder har därmed blivit mycket ojämn mellan olika invandrargrupper.

Undersökningar visar att de arbetsmarknadsåtgärder som är effektivast när det gäller att öka möjligheterna till reguljärt arbete, är de åtgärder som i hög utsträckning liknar ordinarie arbete, dvs.

⁷ Integrationsverket [2002], *Rapport integration 2001*, sidan 17.

⁸ Se t.ex. Regeringens proposition 2002/03:1.

⁹ Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2000 och 2001b].

olika former av lönesubventioner. Ekberg & Rooth konstaterar att utrikes födda i jämförelse med infödda arbetssökande har givits sämre tillgång till de åtgärder som ger bäst resultat när det gäller möjligheterna att få ett reguljärt arbete. Utbildningsåtgärder av olika slag anvisas i högre utsträckning till utlandsfödda än till svenskar.¹⁰

4.2 Invandrares arbetskraftsutbud – individuella faktorer

Kollektiviseringen av invandrarna som grupp, underförstått en enhetlig grupp, började under senare delen av 1970-talet, när arbetslösheten bland invandrare började bli märkbar. Den dominerande uppfattningen i Sverige har sedan 1980-talet varit att invandrare främst behöver utbildning. Under 1990-talets försämrade ekonomiska läge fanns det ekonomiska motiv för arbetsmarknadsåtgärder för invandrare. Tanken var att bygga på den utbildning och det yrkeskunnande som fanns hos invandrarna.¹¹

Förklaringsfaktorer till invandrares arbetsmarknadssituation som är kopplade till utbudssidan, dvs. de individuella egenskaperna hos invandraren, har engagerat många forskare. I detta avsnitt redovisas svensk empirisk forskning om betydelsen av invandrares individuella egenskaper för framgången på arbetsmarknaden.

4.2.1 Humankapital och dess avkastning

Enligt humankapitalteorin har förvärvade kunskaper avgörande inflytande på lönebildningsprocessen. Lönen är en funktion av individens produktivitet. Individens investering i kompetens genom utbildning och yrkeserfarenhet värderas på marknaden genom den lön som individen får. Lång anställningstid hos samma arbetsgivare ses som en indikator på företagsspecifikt humankapital.¹²

När det gäller humankapital medför migration ofta en kostnad för individen i form av förlorat humankapital och förväntad avkastning på investering i utbildning och yrkeserfarenhet uppnås därmed

¹⁰ Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2000 och 2001b].

¹¹ Franzén, E. C. [1999].

¹² Le Grand, C. & Szulkin, R. [2000 och 1999] och Ryding Zink, C. [2001].

inte. Byte av nationell arbetsmarknad kan således innebära lägre produktivitet och uteblivna intäkter. Avsaknaden av kunskaper i svenska språket och svensk yrkeserfarenheter gör att invandraren kan behöva komplettera sitt humankapital, exempelvis genom kompletterande utbildning eller yrkespraktik. Därutöver kräver vissa yrken landspecifika kunskaper.¹³

Enligt humankapitalteorin kan underutnyttjanden av invandrad arbetskraft ses som ett resultat av att invandrarnas kompetens inte kan värderas på marknaden. Investeringar i humankapital åtföljs inte alltid av motsvarande avkastning i form av lön. Svårigheterna att få avkastning på humankapitalet kan i vissa fall förklaras av diskriminering och segregering på arbetsmarknaden.

Låg avkastning på humankapital för invandrare

Rooth (1999) har studerat effekten av investering i humankapital bland flyktingar och anhöriginvandrare.¹⁴ Studien visar att investering i humankapital i form av formell utbildning i Sverige har mycket liten effekt på möjligheten att finna arbete, åtminstone kort tid efter att utbildningen har genomförts. Däremot visade sig arbetslivserfarenhet från den svenska arbetsmarknaden öka sannolikheten för att vara sysselsatt. Rooth finner stora skillnader när det gäller arbetsmarknadsanknytning mellan olika nationaliteter och åldersgrupper, vilket talar för att integrationen av invandrare inte bör utformas generellt utan i stället vara mer individ- eller grupp-anpassad för att få effekt. För att inte försena möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden är det viktigt att kompletterande utbildning, när behov av sådan finns, kan påbörjas kort tid efter att uppehållstillstånd har beviljats. I detta sammanhang har valideringen av utländska betyg stor betydelse. Subventionerad anställning har enligt Rooth troligen bättre effekt än utbildning, särskilt för dem som har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Le Grand & Szulkin (2000 och 1999) visar att genomsnittslönen för män födda i Sverige är högre än genomsnittslönen för män födda utomlands.¹⁵ Bland kvinnor är motsvarande löneskillnad mindre. Löneskillnaderna mellan utlandsfödda och födda i Sverige

¹³ Ryding Zink, C. [2001].

¹⁴ Rooth, D-O. [1999], se också Rooth, D-O. [2000].

¹⁵ Le Grand, C. & Szulkin, R. [2000 och 1999].

ökar när hänsyn tas till individernas humankapital, dvs. utbildning, arbetslivserfarenhet och anställningstid hos arbetsgivaren. Invandrarnas löner skulle vara högre än för jämförbara arbetstagare födda i Sverige, om invandrarna fick likvärdig avkastning för sitt humankapital.

Värdering av utländsk utbildning¹⁶

Betydelsen av att utländska examina värderas eller att avgångsbetyg valideras lyfts ofta fram som en viktig faktor för invandrades möjligheter att finna arbete. En studie om invandrade akademiker visar att Högskoleverkets bedömning av utländska examina underlättar möjligheterna att få arbete. Studien visar också att betydligt färre invandrare med akademisk examen har anställning i jämförelse med svenska akademiker.

Tre år efter att utbildningen hade värderats arbetade knappt hälften av de invandrade akademikerna, vilket kan jämföras med drygt 70 procent för de svenskfödda akademikerna. En dryg tredjedel av de förvärvsarbetande männen och knappt hälften av kvinnorna arbetade inom yrken som låg i nivå med kvalifikationerna. Möjligheterna på arbetsmarknaden skilde sig mycket åt beroende på ursprungsland. Invandrare födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland arbetade i 60 procent av fallen tre år efter att examen hade värderats. Omkring hälften av invandrarna födda i Sydamerika och f.d. Sovjetunionen arbetade. Bland invandrare födda i Asien och Afrika var motsvarande siffra 30 procent. Män från Irak hade svårast att finna arbete bland utländska akademiker som fått sin examen värderad.

Intervjuer med invandrade akademiker visade att värdering av examen upplevdes ha begränsad betydelse för möjligheterna att få arbete. Däremot hade värderingen betydelse för självkänslan och var en form av erkännande som kunde bidra till att invandrade akademiker vågar söka kvalificerade arbeten. Arbetsgivare som intervjuats anger att värdering av examina inte är utslagsgivande i rekryteringsprocessen, men att det kan tillföra viktig information. Ytterligare information om Högskoleverkets värdering och om olika länders utbildningssystem efterlystes av arbetsgivarna.

¹⁶ Gundhäll Wood, A. [2002].

Föräldrarnas situation påverkar barnen

I en studie av framgången på arbetsmarknaden för andra generationens invandrare¹⁷ finner Ekberg & Rooth (2001 och 2003) stora skillnader när det gäller såväl risken för att vara arbetslös som inkomstnivån i jämförelse med jämförbara individer med svensk bakgrund.¹⁸ Andra generationens invandrare med nordisk eller västeuropeisk bakgrund har en arbetsmarknadsposition motsvarande dem med svensk bakgrund. För dem som har föräldrar från Sydeuropa eller utomeuropeiska länder var sannolikheten att vara arbetslös större i jämförelse med dem med två svenska föräldrar. Lönerna visade sig också vara jämförelsevis lägre i dessa grupper. Föräldrarnas arbetsmarknadssituation överförs i hög utsträckning till barnen, även om de är födda och uppvuxna i Sverige. Andra generationens invandrare som har en svenskfödd förälder har lägre risk att vara arbetslös i jämförelse med dem som har två utlandsfödda föräldrar. Det finns också en tendens att de som har en svensk mamma har jämförelsevis bättre anknytning till arbetsmarknaden.

I dagsläget är andra generationens invandrare med utomeuropeisk bakgrund en relativt liten grupp, men om 10–15 år kommer ett stort antal ha uppnått arbetsför ålder, vilket innebär en stor utmaning för dagens svenska skolsystem och integrationspolitiken, konstaterar Ekberg & Rooth.¹⁹

Även Behrenz & Hammarstedt (2002) har funnit stora skillnader i arbetsinkomst mellan andra generationens invandrare beroende på varifrån föräldragenerationen härstammar.²⁰ Andra generationens invandrare²¹ har i många fall lägre arbetsinkomster än de svenska jämförelsegrupperna. När hänsyn tas till ålder, civilstånd, utbildning och bostadsregion har kvinnor med föräldrar födda i Norden och utomeuropeiska länder lägre inkomster än kvinnor med svenska föräldrar. Bland män har andra generationens invandrare med föräldrar från Norden, Östeuropa och Sydeuropa sämre inkomster i jämförelse med jämförbara svenska män. Studien baserar sig på barn vars föräldrar invandrade till Sverige före 1970, då

¹⁷ I denna studie definieras andra generationens invandrare som en individ född i Sverige med en eller två föräldrar födda utomlands.

¹⁸ Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2001a och 2003].

¹⁹ Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2001a och 2003].

²⁰ Behrenz, L. & Hammarstedt, M. [2002].

²¹ I denna studie definieras andra generationens invandrare som individer födda i Sverige av två utrikes födda föräldrar. I studien ingår endast barn till föräldrar som härstammar från samma region.

arbetsmarknadsförutsättningarna för invandrare var relativt goda. Detta kan innebära att andra generationens invandrare med föräldrar som invandrat senare och vid sämre arbetsmarknadsförhållanden, kan få relativt sämre inkomster. Författarna anger överföring av egenskaper mellan generationer och olika former av etnisk diskriminering som tänkbara orsaker till inkomstskillnaderna.

4.2.2 Vistelsetidens betydelse

Teorin om konvergens i sysselsättningsgrad utgår från förekomsten av landspecifikt eller regionalt humankapital. Invandrare har vid ankomsten till ett nytt hemland i jämförelse med dem som är födda i landet i allmänhet sämre kunskap om institutionella förhållanden, bristande information om hur arbetsmarknaden fungerar i det nya landet, färre kontakter, sämre språkkunskaper samt saknar kännedom om kulturella och sociala normer. Hur stora skillnaderna är mellan invandrare och infödda kan variera beroende på vilken region invandraren kommer ifrån. Ekonomiska och politiska faktorer i såväl hemlandet som invandringslandet kan påverka vilka individer som migrerar, vilket i sin tur påverkar motivationen att skaffa sig landspecifikt humankapital.²²

På efterfrågesidan kan arbetsgivare vara mer villiga att erkänna och acceptera utländska meriter från regioner i Sveriges närhet, men känna sig mer osäkra på yrkesmeriter och erfarenhet hos invandrare från mer avlägsna regioner. Institutionella faktorer såsom arbetsrättslagstiftning, kan bidra till att arbetsgivaren vill eliminera risken för att göra en felaktig rekrytering. Invandrargruppers vistelsetid i landet medför att invandrarna investerar i landspecifikt humankapital samtidigt som arbetsgivarnas kännedom ökar i takt med att invandrargruppen kommer in på arbetsmarknaden, vilket talar för att skillnaderna mellan invandrarnas möjligheter att få arbete i jämförelse med infödda borde minska över tiden.²³

²² Se t.ex. Nekby, L. [2002].

²³ Nekby, L. [2002].

Vistelsetidens betydelse för sysselsättningen

Nekby (2002) har studerat betydelsen av vistelsetid i Sverige för skillnaden i sysselsättningsgrad för invandrare och födda i Sverige.²⁴ Nekby finner starkt samband mellan vistelsetiden och sysselsättningsmöjligheterna för samtliga invandrargrupper under de första 20–25 årens vistelsetid. Invandrare som vistats 25 år i Sverige har fortfarande i genomsnitt 15 procentenheters lägre sysselsättningsgrad i jämförelse med jämförbara individer födda i Sverige. Vistelsetidens längd hade enligt studien större betydelse för sannolikheten att vara sysselsatt för invandrare från Östeuropa och länder utanför Europa i jämförelse med invandrare från nordiska länder eller Västeuropa. Liknande studier för USA har visat att invandrare där uppnår samma sysselsättningsgrad som infödda efter tio års vistelse i landet²⁵.

Vistelsetid och arbetets kvalifikationsnivå

Ekberg & Rooth (2004) har studerat i vilken utsträckning utlandsfödda med högskoleutbildning om minst 80 poäng har arbete motsvarande utbildningsnivån.²⁶ Utlandsfödda akademiker som varit i Sverige i minst 15 år har i 80 procent av fallen kvalificerade arbeten²⁷, vilket kan jämföras med 90 procent för svenskfödda akademiker. Invandrade akademiker som varit i Sverige i mindre än 15 år har i betydligt mindre utsträckning arbeten i nivå med utbildningen. Ekberg & Rooth konstaterar att förvärvandet av s.k. ”Sverige-specifika” kunskaper kan vara en förklaring till varför andelen utlandsfödda akademiker med kvalificerat arbete ökar med vistelsetiden i Sverige. Att vissa grupper tycks ha mer varaktiga svårigheter kan bero på att de har svårare att skaffa sig ”Sverige-specifika” kunskaper eller att de utsetts för diskriminering. Det kan också bero på hur efterfrågan på arbetskraft har sett ut vid invandringstillfället och de närmaste åren därefter.

²⁴ Nekby, L. [2002].

²⁵ Se t.ex. Chiswick, B., Cohen, Y. & Zach, T. [1997].

²⁶ Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2004].

²⁷ Ekberg & Rooth definierar kvalificerat arbete som ledande befattningar samt yrken som kräver specialistkompetens eller högskoleutbildning.

Vistelsetid och lönenivå

Le Grand & Szulkin (2000 och 1999) visar att längre vistelsetid har positiv inverkan på invandrades relativlöner i förhållande till svenskfödda.²⁸ Det kan tolkas som att förvärvande av Sverige-specifika kunskaper bidrar positivt till löneutvecklingen. Effekten av vistelsetiden är större för kvinnor än för män. För invandrade män tar det mer än 20 år att uppnå samma lönenivå som svenska män, trots likvärdig utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet. Invandrarens ursprung har betydelse för möjligheten till löneutjämning över tiden. Invandrare från Nord- och Västeuropa eller något utomeuropeiskt industriland har ungefär samma lönenivåer som jämförbara svenskar. För invandrare från utomeuropeiska länder är löneskillnaderna i jämförelse med infödda svenskar stora och ett lönegap på nästan 14 procent kvarstår även efter mer än 20 års vistelse i Sverige.

4.2.3 Nätverk och agerande för arbete

Enligt ekonomisk teori påverkas arbetslösas sökande efter arbete av incitamenten för att söka arbete. Individens reservationslön är den lön som krävs för att den arbetslöse ska acceptera ett jobb-erbjudande. En hög reservationslön försvårar möjligheterna att finna ett arbete, samtidigt som en alltför låg reservationslön kan ge arbetsgivaren en signal om att personen i fråga har låg produktivitet. Individens sökbeteende och sökaktivitet påverkar möjligheterna att finna arbete. Invandrare som har vistats kort tid i landet kan ha begränsad information om hur arbetsmarknaden fungerar, var lediga tjänster annonseras, hur ansökningar ska utformas, hur kontakt med arbetsgivare tas m.m. Bristande information kan leda till att sökandet efter arbete blir mindre effektivt samt att invandrades reservationslön är för låg i jämförelse med svenskfödda och det kan försämra möjligheterna att få arbete.

²⁸ Le Grand, C. & Szulkin, R. [2000 och 1999].

Betydelsen av nätverk för att finna arbete

Rekrytering via nätverk omfattar omkring 70 procent av alla tjänsteställningar. Invandras sämre nätverk kan därför vara en av de viktigare orsakerna till svårigheter på arbetsmarknaden. Därutöver kan den svaga representationen av invandrare i viktiga nätverk bidra till dequalificering av invandras kompetens av såväl arbetsgivares som myndighetstjänstemän, dvs. att den utbildning och yrkeserfarenhet som invandraren har inte beaktas eller nedvärderas. Eftersom invandrare ofta saknar egna sociala nätverk som kan ge arbete, är de i jämförelse med infödda svenskar mer beroende av tjänster från i första hand arbetsförmedlingen.²⁹

Rydberg Zink (2001) finner att sociala nätverk och kontakter är avgörande för invandras möjligheter att finna arbete. De sociala nätverken behöver inte bestå i företagskontakter och professionella kontakter. Även informella kontakter kan skapa möjligheter, ge information och inte minst inspiration som kan underlätta sökandet efter arbete. Ett sätt att överbrygga avsaknaden av nätverk kan vara att på eget initiativ sända in intresseanmälningar till arbetsgivare.³⁰ För att en sådan strategi ska kunna vara framgångsrik, krävs att den arbetssökande har specialistkompetens som företaget är behov av och att företaget ser de ekonomiska fördelarna av att rekrytera denna person. Därtill krävs att arbetsgivaren har en positiv inställning till denna typ av egna initiativ. Utöver nätverk, anger Rydberg Zink språkkunskaper och social kompetens som viktiga faktorer för invandras möjligheter att finna arbete.

Rooth (1999) påtalar att skillnaderna mellan olika invandrargruppers framgång på arbetsmarknaden tyder på att det finns olika stort behov av hjälp. Avsaknaden av sociala nätverk för att få snabb och korrekt information om den svenska arbetsmarknaden bör enligt Rooth avhjälpas med specialinriktade insatser.³¹

²⁹ Carlsson, A. [2000].

³⁰ Ryding Zink, C. [2001].

³¹ Rooth, D-O. [1999].

Agerande och inställning till arbete

Arai, Regnér & Schröder (1999) har studerat om det finns skillnader mellan inställningen till arbete bland utlandsfödda och födda i Sverige.³² Utifrån en intervjustudie finner de att det är större andel utrikes födda än inrikes födda som anser att det är viktigt att ha ett arbete. Bland utrikes födda finns det också ett starkare socialt tryck från anhöriga och vänner om vikten av att ha ett arbete. Studien innehåller också en jämförelse av sökaktivitet mellan födda i Sverige och födda utomlands som visar att utrikes födda söker efter platsannonser i tidningar, på text-TV och Internet i väl så stor utsträckning som födda i Sverige. Aktiviteten när det gäller att svara på annonser och att svara på flera annonser under en tidsperiod visade sig vara högre bland utlandsfödda i jämförelse med födda i Sverige. Arai, Regnér & Schröder konstaterar att denna studie tyder på att passivitet inte kan förklara skillnaderna i arbetslöshet mellan grupperna.

Hertzbergs studie (2003) visar på att föräldrars position kan påverka ungdomar med invandrarbakgrund i deras agerande och därmed deras framgång i arbetslivet.³³ Föräldrarnas erfarenheter av att få dålig avkastning på utbildning, tvingas till jobb med låg status, långa perioder av arbetslöshet och erfarenhet av diskriminering m.m. får många och långtgående konsekvenser för nästa generation. Ungdomarna vet generellt sett för lite om arbetslivet och arbetsmarknaden, vilket försämrar möjligheterna att på ett effektivt sätt söka arbete. Föräldrarna kan inte förmedla vare sig nätverk och kontakter eller kunskap och erfarenheter om hur man finner arbete. Målbilden för arbetslivet hos ungdomar med invandrarbakgrund innebar lägre ställda förväntningar och ambitioner i jämförelse med svenska ungdomar. Hertzberg tolkar detta som att föräldrarnas motgångar på arbetsmarknaden leder till att deras barn finner det lönlöst att försöka nå dit man vill eller till andra branscher eller yrken än vad som är vanligt inom familjen eller den etniska gruppen. Ofta saknades förebilder som kan utgöra goda exempel på framgång i arbetslivet. Generellt sett ansåg intervjuade arbetsförmedlare att intresset för studier var lågt bland ungdomar med invandrarbakgrund och att dåligt betalt arbete föredrogs framför kompetensgivande utbildning.

³² Arai, M., Regnér, H. & Schröder, L. [1999].

³³ Hertzberg, F. [2003].

Hertzberg diskuterar om den bristande viljan att studera kan bero på att många av dem som har kontakt med arbetsförmedlingen redan har valt bort studier som en utvecklingsväg. Ungdomarnas val kan bero på bristande information om vilka krav som ställs på arbetsmarknaden och i vilken utsträckning en viss utbildning kan förbättra möjligheterna till arbete. Bristande motivation, avsaknad av kunskap om arbetsmarknaden samt frånvaron av nödvändiga nätverk, gör arbetsförmedlingarnas arbete för att stödja och hjälpa ungdomar med utländsk bakgrund att komma ut på arbetsmarknaden särskilt viktigt. Om arbetsförmedlingarnas arbete inte fungerar, är risken stor för att integrationsproblemen på arbetsmarknaden bli bestående och dessutom överförs mellan generationer, konstaterar Hertzberg.³⁴

4.2.4 Kulturellt avstånd från ”det svenska”

Individuella egenskaper och värderingen av dessa kan innebära att kulturella skillnader mellan den som rekryterar och den arbetsökande medför svårigheter för invandrare att få arbete. Egenskaper som ofta tillmäts betydelse är kön, civilstånd, ålder, etnisk bakgrund, etnisk grupp tillhörighet och religion³⁵. I vilken utsträckning de individuella egenskaperna får betydelse beror på erfarenheter, attityder och värderingar hos den som rekryterar samt om mötet med arbetstagaren ger positiva eller negativa associationer. Det finns risk för att individen tillskrivs egenskaper som uppfattas som generella för gruppen. Avvikande kulturell bakgrund kan värderas negativt och leda till att individen diskrimineras (se vidare i avsnitt 4.3.3). En positiv värdering som innebär att den kulturella avvikelser ses som en tillgång kan däremot innebära en konkurrensfördel för den arbetssökande.³⁶

I debatten diskuteras emellanåt att orsaken till invandrades svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden beror på ”kulturellt avstånd” eller avsaknad av ”Sverigespecifikt humankapital”. Vad som läggs in i dessa begrepp varierar, men oftast avses egenskaper och beteenden hos den som invandrat som skiljer sig från det

³⁴ Hertzberg, F. [2003].

³⁵ Skillnaden mellan etnisk bakgrund och etnisk grupp kan bestå i att en individ som har viss etnisk bakgrund ändå inte anser sig tillhöra den etniska gruppen. Barn adopterade från annat land kan vara ett exempel på detta.

³⁶ Ryding Zink, C. [2001].

typiskt svenska. Det kan också handla om svårigheter att tillägna sig och förstå svenska normer och oskrivna regler.

Betydelsen av kulturellt avstånd oklar

Vissa forskare anser att diskussionen om Sverigespecifikt human-kapital är en omskrivning av diskriminerande beteenden från arbetsgivarens sida och att sakliga skäl för att neka utlandsfödda anställning ofta saknas. Knocke (2000) konstaterar att det kan finnas något som kan benämnas "svensk social kompetens", men att det saknas en allmänt accepterad definition av innebörden av begreppet. I avsaknad av definition av vad "svensk social kompetens" innebär och därmed vad som exempelvis krävs för ett visst arbete, bör begreppet snarare ses som ett nytt argument som får diskriminerande konsekvenser, anser Knocke.³⁷

Unga människor kan i jämförelse med äldre antas ha bättre förmåga att anpassa sig till nya situationer. Betydelsen av ungdomars ålder vid invandringen, vistelsetid i Sverige samt vilken region ungdomarna invandrat ifrån har studerats av Vilhelmsson (2000).³⁸ Ungdomar med utländsk bakgrund³⁹ har lägre sannolikhet att arbeta och högre sannolikhet att vara arbetslösa och att studera i jämförelse med ungdomar som har två svenska föräldrar. Ungdomar med föräldrar från länder som ligger långt ifrån Sverige har sämre chanser att finna arbete i jämförelse med ungdomar med nordisk bakgrund. Att ha utomnordisk bakgrund ökar risken för arbetslöshet avsevärt. Vilhelmsson fann inga signifikanta skillnader mellan att ha en förälder född i Sverige och ha två svenskfödda föräldrar, vilket tyder på att om åtminstone en förälder är född i Sverige bidrar det positivt till framgången på arbetsmarknaden.

Även om kunskaper i svenska språket, utbildningsnivå, bostadsort och familjebakgrund beaktas kvarstår oförklarade skillnader. De ungdomar som har utländsk bakgrund och är födda i Sverige, dvs. där minst en av föräldrarna har invandrat från annat land, har sämre situation på arbetsmarknaden i jämförelse med ungdomar födda i Sverige av svenska föräldrar. Arbetslöshetsrisken är ännu högre för de ungdomar som har invandrat till Sverige, trots att de liksom

³⁷ Knocke, W. [2000].

³⁸ Vilhelmsson, R. [2000].

³⁹ Utländsk bakgrund definieras här som en person som själv är född utomlands eller är född i Sverige med minst en förälder född utomlands.

svenska ungdomar har gått i svensk skola. Vilhelmsson konstaterar att "Sverigespecifikt humankapital" och kunskaper i svenska språket har betydelse för ungdomars etablering på arbetsmarknaden, men att de stora skillnader som råder mellan helsvenska ungdomar och ungdomar med utländsk bakgrund måste förklaras av något annat. Vilhelmsson (2000) samt Schröder & Vilhelmsson (1998) anger diskriminering som en möjlig förklaring till skillnaderna i ungdomarnas arbetsmarknadssituation.⁴⁰ (Förekomsten av diskriminering behandlas vidare i avsnitt 4.3.3.)

4.3 Efterfrågan på invandrad arbetskraft

Empirisk forskning om invandrades etablering på arbetsmarknaden behandlar också förklaringsfaktorer på efterfrågesidan. Strukturell och institutionell förändring samt konjunktursvängningar kan till viss del förklara invandrades ställning på arbetsmarknaden. När orsaker till arbetsmarknadssituationen inte kan identifieras, uppkommer frågan om diskriminering.

4.3.1 Strukturell och institutionell förändring

Wadensjö (1999) pekar ut tre viktiga strukturella förändringar på arbetsmarknaden som påverkar efterfrågan på arbetskraft: ökad internationell konkurrens, teknologiska förändringar och förändring av arbetsorganisationen.⁴¹

Invandrades barn kan förväntas ha bättre förutsättningar på arbetsmarknaden i jämförelse med föräldragenerationen, eftersom barnen antingen är födda i Sverige eller har tillbringat stor del av sin uppväxt i landet. Språkkunskaper och landspecifika kunskaper är därmed bättre i jämförelse med föräldrarna. Samtidigt konstaterar Österberg (2000) att invandrarnas barn i dag möter en mycket tuffare arbetsmarknad än vad deras föräldrar gjorde. En förklaring till de hårdare kraven på arbetsmarknaden är övergången från näringsliv präglad av industriell produktion till ett mer tjänstebaserat näringsliv, vilket ställer krav på annan kompetens. Denna utveckling ställer allt större krav på framgångsrik integration av

⁴⁰ Vilhelmsson, R. [2000] och Schröder, L. & Vilhelmsson, R. [1998].

⁴¹ Wadensjö, E. [1999].

invandrare och konsekvenserna för efterkommande generationer kan bli stora om integrationen inte fungerar.⁴²

Internationalisering och teknisk utveckling

Ökad internationell handel under de senaste decennierna har medfört att länder kan specialisera sin produktion på de varor och tjänster där man har komparativa fördelar. Denna utveckling har generellt sett lett till att efterfrågan på lågutbildad arbetskraft har minskat medan efterfrågan på högutbildad arbetskraft har ökat i de industrialiserade länderna.

Teknisk utveckling innebär att mindre arbetskraft behövs för att producera samma mängd varor. Det kan medföra att vissa typer av arbeten försvinner, samtidigt som nya och andra arbetsuppgifter tillkommer. Teknisk utveckling kan medföra att efterfrågan på lågutbildad arbetskraft minskar, dels genom att enklare arbetsuppgifter ersätts med maskiner, dels genom att det krävs högre utbildning för att kunna använda sig av den nya tekniken.

De invandrare som kom till Sverige som arbetskraft under 1960- och 1970-talen hade i allmänhet arbete redan när de kom hit eller fann arbete kort efter ankomsten. I dag består problemen bland dem som bor kvar i Sverige av att de har fastnat inom yrken som är fysiskt krävande, där arbetsmiljön är dålig och där den tekniska utvecklingen kan innebära att arbetsuppgifterna rationaliseras bort eller att den internationella konkurrensen medför att arbetsuppgifterna försvinner.

Bland invandrare som anlät till Sverige under 1980- och 1990-talen är problembilden annorlunda. Traditionella ”invandraryrken” inom industrin har försvunnit till följd av internationell konkurrens och teknisk utveckling. Dessutom har personalsammansättningen inom industrin förändrats kraftigt, genom att andelen tjänstemän har ökat och andelen yrkesarbetare bland de kollektivanställda har minskat.

⁴² Österberg, T. [2000].

Arbetsorganisation och institutionella förändringar

Arbetsorganisationen har förändrats vid många arbetsplatser och företagen är generellt sett mer marknadsorienterade. Förändringen medför behov av snabbare förändring av produktionssammansättningen, mer betoningen av kvalitet framför kvantitet, mer platt organisationsstruktur och bredare ansvarsområden för arbetstagarna. Arbetsorganisatoriska förändringar har troligen påverkat invandrare mer negativt än den svenskfödda arbetskraften. Bredare ansvarsområden och mer lagarbetet kräver många gånger goda kunskaper i svenska. Internationaliseringen tycks således har ökat behovet av kunskaper i svenska språket, vilket kan tyckas vara lite paradoxalt.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen kan påverka företagens efterfrågan på arbetskraft. Strikt arbetsrättsliga lagar medför högre kostnader för uppsägning, vilket i sin tur medför större försiktighet vid rekryteringar. Arbetsmarknaden i Sverige har i viss mån avreglerats genom att det i dag finns fler möjligheter att visstidsanställa personal. Andra förändringar är att det är tillåtet med uthyrningsföretag och privata arbetsförmedlingar. Enligt Wadensjö (1999) visar den empiriska forskningen på motstridiga resultat beträffande betydelsen av arbetsrättsliga lagar.⁴³

4.3.2 Konjunkturen och efterfrågan på arbetskraft

I konjunktursvackor när efterfrågan på arbetskraft är svag, är det generellt sett svårare att komma in på arbetsmarknaden för dem som står utanför, vilket tenderar att drabba invandrare. Initiala svårigheter på arbetsmarknaden bör med tiden kunna överbryggas, men om svårigheterna blir bestående är det problematiskt. Forskning från USA angående möjligheterna för invandrare att etablera sig på arbetsmarknaden visar att konsekvenserna av att invandra i lågkonjunktur inte är varaktiga⁴⁴. I Sverige tycks förhållandena vara annorlunda.

⁴³ Wadensjö, E. [1999].

⁴⁴ Chiswick, B., Cohen, Y. & Zach, T. [1997].

Långsiktiga effekter av initial arbetsmarknadssituation

Knocke (2000) anser att det är missvisande att hävda att Sverige generellt sett har haft en i internationell jämförelse framgångsrik integrationspolitik.⁴⁵ Integrationen av invandrare på arbetsmarknaden har enligt Knocke endast visat sig vara framgångsrik i perioder med högkonjunktur när efterfrågan på arbetskraft har varit hög. Således har det ekonomiska läget och arbetsmarknadens utseende varit avgörande för om invandrare har integrerats eller segregerats. Arbetsmarknadssituationen har också påverkat förekomsten av diskriminering.

Om arbetsmarknadssituationen vid invandringstidpunkten påverkar de långsiktiga konsekvenserna för invandrades inkomst och sysselsättning har undersökts av Åslund & Rooth (2003a och 2003b).⁴⁶ Studien visar att såväl den nationella arbetslöshetsnivån som arbetslösheten i lokala arbetsmarknadsregioner vid invandringstillfället hade stor betydelse för invandrarens möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Dåliga förutsättningar på arbetsmarknaden ökar risken för att individen ska vara arbetslös, vilket i sin tur påverkar risken för arbetslöshet i framtiden. En arbetsgivare kan tolka tidigare arbetslöshet som en signal om att individen har låg produktivitet och individen kan tappa kvalifikationer och kunskaper under tiden utan arbete. Invandring till Sverige under en lågkonjunktur minskar chanserna på arbetsmarknaden fem till sju år efter att individen fick permanent uppehållstillstånd. Att möta dåliga lokala arbetsmarknadsförutsättningar har en tydlig effekt på sysselsättning och årsinkomst under minst 10 år. Åslund & Rooth konstaterar att om man genom integrationspolitiken vill styra var invandrare bosätter sig, är de lokala arbetsmarknadsförutsättningarna av mycket stor betydelse för en framgångsrik integration på arbetsmarknaden såväl direkt när invandraren har anlänt som åtminstone 10 år framåt.

I en studie över sysselsättningen bland bosnier finner Ekberg & Ohlson (2000) stora regionala skillnader.⁴⁷ I kommuner i det småländska småföretagsdistriktet förvärvsarbetade 80 procent av de bosniska männen i åldern 20–59 år, medan motsvarande siffra för storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö var mellan 14 och 35 procent. Genomsnittet för bosniska män i hela

⁴⁵ Knocke, W. [2000].

⁴⁶ Åslund, O. & Rooth, D.-O. [2003a och 2003b].

⁴⁷ Ekberg, J. & Ohlson, M. [2000].

landet var 30 procent, vilket kan jämföras med 76 procent för totalbefolkningen. Enligt Ekberg & Ohlsson förklaras de stora regionala skillnaderna till viss del av olika stark efterfrågan på arbetskraft till följd av arbetsmarknadssituation, exempelvis var arbetslösheten i Malmö hög. Skillnaderna är också stora mellan Stockholm och småföretagsdistriktet i Småland, trots god arbetsmarknad i båda regionerna. Olika näringsstrukturer bidrar till att efterfrågan på arbetskraft ser olika ut. Småföretagsdistriktet präglas av småskalig industriproduktion till skillnad från Stockholmsregionen där i allmänhet högre utbildning krävs samt att kraven på "Sverige-specifika" kunskaper kan vara större. Andra faktorer i arbetsmarknadens funktionssätt såsom småskalighet, korta beslutsvägar, introduktion av invandrare på lokal nivå och informella nätverk har troligen också betydelse.

Eftersom tidig kontakt med arbetsmarknaden är viktigt för integrationen, behövs mer kunskap om invandrades bosättnings- och flyttningsmönster påpekar Ekberg & Ohlsson. I dessa sammanhang är tillgången på information om förutsättningarna på arbetsmarknaden samt ekonomiska incitamentet för att flytta till en region med bättre arbetsmarknadssituation av mycket stor vikt.

4.3.3 Diskriminering på grund av utländsk bakgrund

Diskriminering definieras som särbehandling av individer eller grupper och innebär att principen om likabehandling inte efterlevs. Enligt nationalekonomisk teori diskuteras två olika typer av diskriminering: preferensdiskriminering och statistisk diskriminering.

Preferensdiskriminering

Preferensdiskriminering innebär att en arbetsgivare föredrar arbetstagare från hemlandet framför invandrad arbetskraft, även om arbetsgivaren är medveten om att den invandrade arbetstagarens är minst lika produktiv som den inhemska arbetskraften. Arbetsgivaren väljer således en svensk arbetssökande framför en utländsk arbetssökande med likvärdiga eller bättre meriter av andra skäl än ekonomisk rationalitet. Preferenser hos arbetsgivaren för

svensk arbetskraft kan ha sin bakgrund i att svenska värderingar ses som en norm som alla arbetstagare ska leva upp till.⁴⁸

Statistisk diskriminering

Statistisk diskriminering uppstår när en arbetsgivare inte känner till kompetensen eller känner sig osäker på hur kompetens hos en enskild arbetssökande med utländsk bakgrund ska värderas. Osäkerheten om kompetensen medför att arbetsgivaren föredrar att rekrytera en arbetssökande med svensk bakgrund, vars meriter är lättare att bedöma. Statistisk diskriminering uppstår när arbetsgivaren bedömer kostnaden för att skaffa sig information om de utländska meriterna och hur de ska värderas i jämförelse med svenska meriter som så höga att det innebär en lägre kostnad att rekrytera en arbetssökande med svenska meriter. Arbetsgivaren agerar således utifrån vad som är mest ekonomiskt rationellt, under förutsättning att invandrad arbetskraft som grupp har de egenskaper som arbetsgivaren finner mindre önskvärda. När arbetsgivaren har ofullständig information om den arbetssökande, är sannolikheten stor att individen tillskrivs egenskaper som är karaktäristiska för den grupp individen tillhör. För att reducera informationskostnaderna väljer arbetsgivaren den arbetssökande som innebär minst osäkerhet angående produktiviteten.⁴⁹

Diskriminering på den svenska arbetsmarknaden

Empirisk forskning indikerar många gånger att det kan förekomma diskriminering, men det kan vara svårt att fastslå att så är fallet. Ofta utgör diskriminering en restpost som återstående tänkbar förklaring, när andra variabler inte kan förklara stora skillnader i arbetslöshet, sysselsättning eller lön mellan olika etniska grupper samt mellan svenskfödd arbetskraft och utlandsfödd arbetskraft. Utifrån en genomgång av svensk forskning om diskriminering hävdar de los Reyes & Wingborg (2002) att indikationerna på att diskriminering förekommer i Sverige är entydiga, även om det inom området finns kunskapsluckor⁵⁰. I en något äldre forsknings-

⁴⁸ Se t.ex. Le Grand, C. & Szulkin, R. [2000 och 1999] och Ryding Zink, C. [2001].

⁴⁹ Se t.ex. Le Grand, C. & Szulkin, R. [2000 och 1999] och Ryding Zink, C. [2001].

⁵⁰ De los Reyes, P. & Wingborg, M. [2002].

översikt konstaterar också Höglund (1998) att diskriminering förekommer i svenskt arbetsliv, men att kunskap om diskrimineringens omfattning saknas⁵¹.

Enligt Högskoleverkets årsrapport är skillnaden när det gäller etableringen på arbetsmarknaden mellan studenter med svensk bakgrund respektive studenter med utländsk bakgrund⁵², som alla har examinerats vid svenska universitet och högskolor, så stor att den inte kan förklaras på annat än att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden.⁵³

Hjerm (2002) hävdar att diskrimineringen av invandrare på arbetsmarknaden är mer utbredd än vad vi hittills velat tro.⁵⁴ Hjerm har studerat utvecklingen för utlandsfödda i jämförelse med infödda svenskar under första hälften av 1990-talet bland dem som hade en anställning 1990. Invandrares svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden kan enligt Hjerm ofta bero på de tröskeleffekter i form av språksvårigheter samt förlust av humankapital till följd av migrationen och under väntan på uppehållstillstånd. Att vissa tröskeleffekter finns vid etablering på arbetsmarknaden i ett nytt land är ganska naturligt, men i studien studeras endast individer som har kommit in på arbetsmarknaden vilket innebär att tröskel-effekten i princip har eliminerats. Hög utbildning innebär inte en fördel för invandrare i samma utsträckning som för infödda svenskar. Utlandsfödda som invandrat relativt nyligen, dvs. i första hand flyktinginvandrare, visade sig ha högre risk att bli arbetslösa trots att de hade längre anställningstid än svenskar vid ett visst arbetsställe. Jämförelse mellan invandrare som kommit till Sverige i ett tidigare skede, under den period när arbetskraftsinvandring dominerade, och invandrare som anlät när flyktinginvandring dominerade, visade också att de sent anlända invandrarna hade relativt högre risk att bli arbetslösa trots en längre anställningstid. Även tidigt invandrade hade högre risk att bli arbetslösa i jämförelse med svenskfödd arbetskraft. Hjerm tolkar resultaten som att turordningsreglerna inom Lagen om anställningsskydd inte utgör ett lika starkt skydd för invandrare som för inrikes födda. Olika anställningsformer kan utgöra en förklaring till skillnaden. Om det råder stora skillnader beträffande anställningsformer

⁵¹ Höglund, S. [1998].

⁵² Utländsk bakgrund definieras här som individ som själv har invandrat till Sverige eller vars båda föräldrar har invandrat till Sverige. Övriga räknas till gruppen med svensk bakgrund.

⁵³ Högskoleverket [2003].

⁵⁴ Hjerm, M [2002a].

mellan invandrare och inrikes födda, kan det i sin tur vara ett tecken på etnisk diskriminering i samband med rekryteringar.

Österberg (2000) finner att andra generationens invandrare⁵⁵ och invandrare som invandrat i unga åldrar har sämre förutsättningar på arbetsmarknaden i jämförelse med födda i Sverige med svenska föräldrar som hade motsvarande utbildning och var från samma socioekonomiska grupp.⁵⁶ Inkomstskillnaderna mellan dem med invandrarbakgrund och infödda är stora. Det huvudsakliga problemet ligger i att etablera sig på arbetsmarknaden och att risken för att vara arbetslös är högre. Detta gäller trots att andra generationens invandrare och de som invandrat i ung ålder ofta har högre utbildning än dem som är födda i Sverige. Österberg drar slutsatsen att huvuddelen av problemen till följd av individens bakgrund finns på efterfrågesidan och inte på utbudssidan.

I en studie av Rooth (2001) analyseras skillnader i arbetslöshet mellan barn som adopterats till Sverige av svenska föräldrar och barn födda i Sverige av svenska föräldrar.⁵⁷ Enligt flera forskningsstudier är adopterade barns föräldrar positivt selekterade i den bemärkelsen att de i genomsnitt har högre inkomster och högre utbildning i jämförelse med svenskfödda barns föräldrar. Föräldrarnas situation kan bidra positivt till de adopterade barnens möjligheter till arbete genom preferenser för utbildning och bra nätverk på arbetsmarknaden. Vidare visar studier att adopterade barn kan ha sämre förutsättningar på arbetsmarknaden till följd av genetiskt arv, på grund av undernäring under fosterstadiet eller spädbarnstiden (vilket påverkat kroppens biologiska utveckling) eller på grund av psykiska men av att vid tidig ålder ryckas upp från en miljö och hamna i en ny familj och i ett nytt land. Rooth finner att adopterades positiva familjeeffekt och adoptionseffekten tar ut varandra för adoptivbarn med ”svenskt utseende”⁵⁸, då studien inte visar på några skillnader i arbetslöshet mellan adopterade barn med svenskt utseende och svenskfödda barn. För adopterade barn med ”icke svenskt utseende”⁵⁹ är sannolikheten att vara arbetslös 6 procentenheter högre i jämförelse med infödda svenskar. Rooth finner således skillnader i förutsättningarna på arbetsmarknaden

⁵⁵ I denna studie definieras andra generationens invandrare som individ född i Sverige med minst en förälder född utomlands.

⁵⁶ Österberg, T. [2000].

⁵⁷ Rooth, D-O. [2001a], se också Rooth, D-O. [2001b].

⁵⁸ Barn som räknas till gruppen med svenskt utseende är adopterade från Danmark, Norge, Finland, Polen, England, Tyskland, Belgien, Holland, Estland, Lettland och Litauen.

⁵⁹ Barn adopterade från Asien, Latinamerika, Mellanöstern och Afrika.

mellan barn som adopterats till svenska familjer som kan kopplas till utseendet, vilket tolkas som att diskriminering på grund av hudfärg förekommer.

Invandrares upplevelse av diskriminering

Lange (2000 och 1999) har i sex olika studier under perioden 1993–1998 djupintervjuat invandrare av olika nationell/etnisk härkomst om i vilken utsträckning och i vilka sammanhang de har upplevt diskriminering.⁶⁰ Upplevelse av diskriminering skiljer sig åt mellan olika nationella/etniska grupper. Utifrån ett flertal studier som genomförts vid olika tidpunkter och i huvudsak visar samma resultat, drar Lange slutsatsen att rapporterad diskriminering i hög utsträckning bottenar i faktisk diskriminering.

Det generella intrycket från intervjustudierna är att upplevelser av diskriminering är vanligast förekommande i arbetslivet. Upplevd diskriminering är framför allt vanligt i samband med arbetssökande. Bland över 3 000 intervjuade uppgav var tredje att han/hon minst 1–2 gånger under de senaste fem åren på grund av sin utländska bakgrund inte hade fått ett sökt arbete. Iranier och afrikaner är de grupper som i störst utsträckning har upplevt diskriminering. Mer än hälften uppger sig ha blivit diskriminerade när de sökt arbete under den senaste femårsperioden och var fjärde individ i dessa båda grupper uppger att det har hänt vid tre eller fler tillfällen. Av de knappt 1 000 individer som vid intervjutillfället var arbetslösa, anser nästan varannan att arbetslösheten beror på att arbetsgivare hellre anställer personer födda i Sverige än person från individens ursprungsland.⁶¹

4.4 Invandrares kontakt med svenska myndigheter

I Sverige är det främst tre myndigheter som på olika sätt har ansvar när det gäller invandring och integration: Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen. Forskningsstudier om myndigheternas verksamhet och invandrares erfarenheter av bemötande i olika instanser visar på brister beträffande utformning av integrationsåtgärder och kommunikationssvårigheter. Utvärder-

⁶⁰ Lange, A. [2000 och 1999].

⁶¹ Lange, A. [2000].

ingar tyder på att det finns flera områden som är i behov av förändring. Två statliga offentliga utredningar som berör vissa av de uppmärksammade problemen har nyligen presenterats.

4.4.1 Svensk forskning visar på brister

Forskningen har på senare tid uppmärksammat att invandrares problem på arbetsmarknaden kan bero på initialt bemötande vid olika myndigheter. Intervjustudier med såväl invandrare som tjänstemän vid olika myndigheter visar på kommunikations- och informationsproblem. I många fall förefaller uppkomna problem bero på bristande kunskaper hos tjänstemännen.

Myndigheternas bemötande påverkar möjligheterna till arbete

Franzén (1999) konstaterar att det finns effektivitetsbrister i bemötandet av invandrare vid olika myndigheter såsom flyktingförläggningar, socialförvaltningar, arbetsförmedlingar etc.⁶² Ett genomgående problem är att den enskilde individen inte bemöts som en individ utan som en representant för invandrargruppen eller möjligen den etniska grupp personen tillhör. Bristen på individuellt bemötande orsakar många gånger ineffektivitet och brist på resultat av de praktikplatser, kurser och utbildningar som individen uppmannas delta i. Ett annat genomgående problem är de långa väntetider som uppstår i olika faser, som i längden leder till passivisering av individens handlingskraft. Det kan röra sig om väntetid för bostad, svenskundervisning, praktikplats, barnomsorg, kompetensgivande kurser, vidareutbildning m.m.

Tjänstemännens förhållningssätt i mötet med flyktingar fick avgörande betydelse för arbetssökandet och möjligheterna att få arbete, konstaterar Franzén. Det kollektiverande förhållningssättet visade sig föra med sig en distansering till den arbetssökande som endast kallades till kortare rutinbesök. De korta mötena gav inte underlag för någon mer omfattande kartläggning av den enskildes kvalifikationer sedan tidigare. Exempelvis kan en tidig analys av utländska universitetsbetyg vara av stor vikt. Även om en utländsk examen inte kan översättas till en svensk, är det viktigt att på ett tidigt stadium identifiera vilka ämnen och poängnivåer som

⁶² Franzén, E. C. [1999].

behövs kompletteras för att få motsvarande svensk examen. Eftersom valideringen av utländska betyg tar tid är det viktigt att processen initieras så snart som möjligt, för att den invandrade inte ska drabbas av onödig försening och försvårade möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

Flyktingar har många gånger placerats i generella specialåtgärder/program för invandrare utan hänsyn till individens examina och/eller yrkeskunnande. Det finns också positiva exempel, då den arbetssökande flyktingen har bemötts som en individ och ett effektivt arbetssökande har kunnat ske. Bland dem som bemötts som individer växte ofta en potential till egen handlingskraft, medan de som bemötts som representanter för invandrarkollektivet blev mer och mer passiva och beroende av myndigheternas stöd. Franzén ser stora skillnader mellan det konstruktiva och det destruktiva mönstret till följd av hur flyktingen har blivit bemött av myndigheters tjänstemän.

Även Carlsson (2000) finner ett klart samband mellan tjänstemännens bemötande av invandrare och möjligheterna att få arbete.⁶³ Destruktiva mönster i bemötande från tjänstemän vid arbetsförmedlingar och socialtjänsten är vanligt. Invandrare som deltagit i intervjustudien fann i hög utsträckning att de blivit bemötta som representanter för en grupp och att kollektiva och enhetliga åtgärder sätts in i stället för individanpassade och behovsanpassade insatser. Detta förhållningssätt präglar både arbetsförmedlingens och socialtjänstens bemötande. Många uppfattar att kraven på kunskaper i svenska tillmäts oproportionerligt stor betydelse och att specifika åtgärdsprogram för invandare tillämpas i hög utsträckning även om de inte är kompetenshöjande och inte heller leder till något arbete. I studien framkommer ett fåtal positiva exempel. I dessa fall har de individuellt anpassade, flexibla och okonventionella lösningarna varit centrala. Tjänstemännen har bemött invandrarna som individer och vidtagna åtgärder har varit anpassade till tidigare kunskaper och individens behov, vilket har lett till arbete. Även strukturella faktorer inverkar på invandarens situation har beaktats och motverkats genom aktivt arbete för att minska risken för att meriter förbises eller nedvärderas och genom att skapa nätverk med arbetsgivare.

Carlsson betonar att det är viktigt att effektivisera systemen för att invandrare snabbare ska ges tillträde till arbetsmarknaden, så att

⁶³ Carlsson, A. [2000].

passivt bidragsberoende kan undvikas. Viktiga grundförutsättningar är att vända perspektivet bort från invandrades brister samt att våga se förekomsten av diskriminering hos välfärdsinstitutioner och arbetsgivare, vilket indirekt hindrar invandrades möjlighet till integration och egenförsörjning. Vidare är samverkan mellan olika aktörer av stor vikt för en fungerande integration.

Hertzbergs (2003) intervjuer med arbetsförmedlare tyder på att ungdomar som har invandrat till Sverige och ungdomar som har föräldrar som har invandrat, kan möta olika stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden beroende på hur de har bemötts vid arbetsförmedlingen.⁶⁴ "Social kompetens" och informella kvalifikationer lyftes av många arbetsförmedlare fram som viktig förutsättning för att ungdomar med invandrarbakgrund ska få arbete, medan andra arbetsförmedlare menade att arbetsgivarna ofta överdrev betydelsen av skillnader mellan svenskar och andra etniciteter och att krav på "social kompetens" gränsade till etnisk diskriminering. En del arbetsförmedlare nämner genusrelaterade normer inom vissa etniska grupper som ett problem då det påverkar kvinnors frihet och jämställdhet, vilket kan vara ett hinder för unga kvinnor på arbetsmarknaden. Kunskaper i svenska språket lyfts av många arbetsförmedlare fram som allt viktigare, då arbetsgivarna numera inte enbart nöjer sig med "bra svenska" utan ofta kräver "perfekt svenska". Arbetsförmedlarnas uppfattning om språkkraven är relevanta eller ej varierar. Vissa arbetsförmedlare anser att arbetsgivarens krav är rimliga och rationella utifrån de behov av kommunikation och förståelse som finns i många yrken. Andra förmedlare ansåg att arbetsgivare som exempelvis i en platsannons kräver "perfekt svenska i tal och skrift" är exempel på förtäckt etnisk eller rasistisk diskriminering, då kraven är onödigt höga och saknar legitimitet.

Hertzberg konstaterar att många arbetsförmedlare tog fasta på ungdomarnas individuella egenskaper, deras etniska identitet och kulturella tillhörighet samt socioekonomisk position framför olika faktorer när det gäller arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft. Arbetsförmedlarna såg i större utsträckning begränsningar hos ungdomarna än brister hos arbetsgivare och företag. Slutligen fanns en tendens till fokusering på problemen i stället för att se möjligheterna.

⁶⁴ Hertzberg, F. [2003].

Möten med polis, sociala myndigheter och arbetsförmedlingen

Broomé, Carlsson & Kiwi (2001) har intervjuat flyktingar från Iran, Irak och Turkiet om deras intryck av möten med svenska myndigheter.⁶⁵ Flyktingarnas möten med myndigheter har i första hand gällt poliser (vid ankomsten till landet), handläggare och socialsekreterare (på flyktingförläggningar, flyktingmottagningar och socialkontor) samt arbetsförmedlare. Underlaget är för litet för att generella slutsatser ska kunna dras. Om de individer som har intervjuats är någorlunda representativa för flyktingar som har anlänt under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, är det en mycket negativ bild av bemötandet från tjänstemän vid främst socialförvaltningen och arbetsförmedlingen som framtonar utifrån studien.

Möten med polisen har i de flesta fall varit positivt och individen kände sig respektfullt behandlad. I en del fall fanns dock mycket negativa erfarenheter och starka känslor av att ha blivit kränkt. I detta sammanhang kan individens upplevelser påverkas av att de kommer från länder där de har mycket negativa erfarenheter av poliser och det kan påverka förväntningarna om hur poliser agerar.

Flyktingarnas erfarenheter av möten med svenska sociala myndigheter vid såväl flyktingförläggningar, flyktingmottagningar som socialkontor har till stor del varit negativa. Många kände sig kränkta av att över huvud taget behöva ta emot bidrag och tvingas vara i kontakt med myndighetshandläggare. De har upplevt att personalen hade kontroll- och maktbehov samt att information som har lämnats om möjligheter till studier och arbete ofta var vilseledande eller rent av felaktig.

I intervjustudien får arbetsförmedlingens personal den skarpaste kritiken. Vissa påtalade även i detta fall att personalen hade kontroll- och maktbeteende. Arbetsförmedlarna upplevdes som inkompetenta och ovilliga att hjälpa till att finna vägar till arbete. Egna initiativ och förslag från den arbetssökande bemöttes med kritik, ovilja eller rent av ilska över agerande utanför rutinerna.

⁶⁵ Broomé, P., Carlsson, B. & Kiwi, M. S. [2001].

4.4.2 Myndigheternas verksamhet har granskats

På senare tid har invandrares svårigheter på arbetsmarknaden uppmärksammas alltmer. Myndigheternas verksamhet har lagts under lupp och medvetandet om att förändringar kan behövas har ökat. I det följande redovisas några aktuella rapporter som visar på problem i myndigheternas verksamhet.

*Granskning av mottagningen av asylsökande*⁶⁶

Riksrevisionsverket har granskat i vilken utsträckning Migrationsverkets ”organiserade verksamhet” (OV) ger asylsökande meningsfull sysselsättning och förbereder de asylsökande för kommunernas introduktionsprogram eller underlättar återvändandet för dem vars ansökningar avslås. Den genomsnittliga väntetiden för beslut om permanent uppehållstillstånd, inklusive eventuellt överklagande till Utlänningsnämnden, är två till tre år och under denna tid ska asylsökande delta i organiserad verksamhet.

Riksrevisionsverket påtalar att den övergripande ambitionsnivån för Migrationsverkets organiserade verksamhet är oklar. Svenskundervisning inom OV är ungefär lika omfattande mätt i undervisningstimmar, som den kommunala svenskundervisningen, svenska för invandrare (sfi), men det är svårt att jämföra kvalitén mellan de olika undervisningsformerna. Samordning mellan Migrationsverkets svenskundervisning och kommunernas sfi saknas och man följer olika kursplaner. Inom OV saknas i allmänhet möjlighet till språkpraktik, varför förvärvade språkkunskaper ofta går förlorade.

I riksdagens beslut om integrationspolitiken (SfU 1997/98:6) betonas att OV om möjligt ska utgå från individens intressen och önskemål. Riksrevisionsverket finner att det finns brister när det gäller individualiseringen och att den förordade förändring av arbetssätt från omhändertagande över den asylsökandes huvud till verksamhet där de sökande själva är delaktiga och drivande inte har skett. Individerna måste själv vara mycket aktiv för att kunna få en praktikplats eller ett tillfälligt förvärvsarbete, då det i princip inte går att få någon hjälp av Migrationsverket. Möjlighet till yrkeskurser, studie- och yrkesvägledning samt validering av betyg och yrkeskunskaper saknas i hög utsträckning.

⁶⁶ Riksrevisionsverket [2002b].

Faktaruta 4.1 Fördelning av ansvar för integrationen av flyktingar

Migrationsverket har ansvar för alla asylsökande som kommer till Sverige. I väntan på beslut om uppehållstillstånd är den asylsökande skyldig att delta i den "organiserade verksamhet" (OV) som erbjuds av verket. Syftet med den organiserade verksamheten är att ge sysselsättning och undvika passivisering samt att förbereda integrationen i Sverige. Verksamheten kan bestå i praktik, självförvaltning, samhällsskola, svensk- och annan språkundervisning samt annan undervisning. Migrationsverket ansvarar för asylsökande även under den tid som Utlänningsnämnden prövar eventuella överklaganden av avslagsbeslut om uppehållstillstånd som Migrationsverket har meddelat.

Av det totala antalet asylsökande får omkring hälften permanent uppehållstillstånd. När beslut om permanent uppehållstillstånd har fattats, övergår ansvaret för integrationen till den kommun där individen bestämmer sig för att bo. Kommunen arbetar med att ge stöd för integration, bl.a. genom den statligt finansierade kommunala introduktionsverksamheten. Introduktionsverksamheten i kommunerna omfattar svenskundervisning (sfi), samhällsundervisning, praktik, stimulans till arbete och annan undervisning.

Källa: Riksrevisionsverket [2002b].

I april 2001 gjordes en central överenskommelse mellan Migrationsverket, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Enligt Riksrevisionsverket har denna överenskommelse inte medfört några större förändringar. Exempelvis finns stora brister när det gäller Migrationsverkets information till kommunerna om individens bakgrund och särskilda behov samt vad individen har uppnått inom OV. Kommunerna och företrädare för sfi-undervisning visar enligt RRV också svagt intresse för vilka språkkunskaper som har uppnåtts inom OV. Vidare är arbetsförmedlingen i allmänhet inte tillgänglig under de asylsökandes väntan på besked.

*Granskning av introduktionsverksamheten*⁶⁷

Den centrala överenskommelsen mellan Migrationsverket, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skolverket och Svenska Kommunförbundet visar på goda intentioner, men saknar enligt Riksrevisionsverket (RRV) genomslag på lokal nivå då samverkan mellan olika instanser är bristfällig.

För individen är det svårt att se kopplingen mellan deltagande i sfi och egen försörjning, samtidigt som sfi-anordnare och arbetsförmedlare fäster stor vikt vid godkänd sfi. Arbetsförmedlingen är enligt RRV inte aktiv i introduktionsprocessen i tillräckligt hög utsträckning. Exempelvis tvingas många kommuner ha egen personal för att skaffa praktikplatser, trots att arbetsförmedlingarna borde ha bra kontaktnät och kunskaper om tänkbara arbetsställen.

Riksrevisionsverket påtalar också att det statliga kravet på att individuella introduktionsplaner upprättas för att statligt stöd ska utbetalas, har blivit uddlöst. Enligt revisionen är introduktionsplanerna i hög utsträckning en pappersprodukt, då krav beträffande innehåll och uppföljning saknas. Introduktionsplanerna saknar anpassad utformning utifrån individens behov. Bristen på uppföljningsbara mål gör att det är omöjligt att se vilka framsteg individen gör. För små kommuner skulle samarbete över kommungränser vara nödvändigt för att uppnå en effektiv och individualiserad introduktionsverksamhet av hög kvalitet. Vidare är det svårt för mindre kommuner att inom introduktionsutbildningen ha god kvalitet i samhällsorienteringen om grundläggande värderingar i det svenska samhället.

Introduktionsersättning som utformas och tillämpas på ett trovärdigt och konsekvent sätt kan stärka individens incitament och motivation att delta i introduktionsverksamheten. Fördelarna av ett löneliknande system, där ogiltig frånvaro innebär lägre ersättning, framför passiv utbetalning av socialbidrag lyfts fram av RRV.

⁶⁷ Riksrevisionsverket [2002a].

*Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare*⁶⁸

Regeringens intention är att särskilda insatser riktade till invandrare endast ska finnas under den första tiden i Sverige och att den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även invandrarnas behov. Trots denna övergripande uppfattning har flera särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser enbart riktade till invandrare initierats. Statskontoret konstaterar i sin utvärdering att det tycks finnas särskilda behov hos invandrare, även för dem som varit i landet en tid, som inte täcks av den generella arbetsmarknadspolitiken. De särskilda insatsernas inriktning mot specifika mål och målgrupper kompletterar och förstärker den generella politiken.

Statskontoret påtalar att målen för individens integration på arbetsmarknaden är otydligt formulerade i de insatser som sker i tidigt skede. För nyanlända innebär praktikinslag i introduktionen ofta den första kontakten med arbetsmarknaden. Även målen för den generella arbetsmarknadspolitiken är otydliga. Riksdagen har beslutat att utomnordiska medborgare ska vara en prioriterad grupp, men den faktiska innebörden av detta är oklar.

Generellt sett saknas kvalitativ uppföljning och utvärdering av genomförda arbetsmarknadsinsatser för invandrare. Den största bristen rör utvärdering av olika insatserns effekt när det gäller invandrarnas integration på arbetsmarknaden. Vidare saknas sektorsövergripande utvärderingar, då utvärderingar antingen inriktas mot integrationspolitik i ett bredare perspektiv eller också arbetsmarknadspolitik som riktas mot en bredare målgrupp. Utvärderingar av arbetsmarknads- och integrationspolitik över politikområdesgränserna saknas.

Integrationsverkets egen uppföljning

Integrationsverket har kartlagt strukturella hinder för högskoleutbildade med utländsk bakgrund när det gäller att etablera sig på arbetsmarknaden.⁶⁹ Inom olika myndigheter finns strukturella hinder för en framgångsrik integration, varav de viktigaste enligt

⁶⁸ Statskontoret [2002].

⁶⁹ Integrationsverket [2003].

Integrationsverket är följande:

- bristfälliga sökanderegister hos arbetsförmedlingarna
- icke gruppanpassade metoder hos t. ex. arbetsförmedlare
- oreviderade regler och förordningar, exempelvis när det gäller finansiering av studier och arbetsmarknadsåtgärder, antagnings-system hos högskolor och universitet samt validering av utländsk yrkeskompetens
- brist på praktikplatser hos offentliga arbetsgivare
- avsaknad av mötesplatser för arbetsgivare och sökande med utländsk bakgrund
- bristande kunskap om och uppskattning av utländsk kompetens hos såväl arbetsgivare som tjänstemän

Även Integrationsverket finner således allvarliga brister i arbetsförmedlingarnas arbete. Verket hävdar att arbetsförmedlingarna och kommunerna bör stödja initiativ att skapa mötesplatser mellan arbetssökande och arbetsgivare, eftersom traditionella metoder inom arbetsförmedlingarna inte alltid passar invandrades behov. Arbetsförmedlingarnas organisation fungerade enligt Integrationsverkets bedömning bättre när det fanns riktade medel och särskilda rådgivare för arbetssökande med utländsk bakgrund. Arbetslösa akademiker med utländsk bakgrund borde ges bättre chanser till arbete genom personlig coachning vid arbetsförmedlingarna.

Beträffande högre utbildning, menar Integrationsverket att universitet och högskolor borde utnyttja möjligheterna till särskilda urvalsgrunder och pröva värderingsmetoder som kan visa vilka studenter som har bäst förutsättningar att klara en viss utbildning. Vidare borde kraven på behörighet i vissa ämnen, såsom engelska och samhällskunskap, kunna tillämpas mer flexibelt. Integrationsverket lyfter fram vikten av att Högskoleverket marknadsför sin verksamhet med värdering av utländska examina bland privata och offentliga arbetsgivare.

Integrationsverket har också redovisat sin bedömning av utvecklingen under den gångna treårsperioden sedan den centrala överenskommelsen mellan Arbetsmarknadsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska kommunförbundet slöts våren 2001.⁷⁰ I rapporten konstateras att det har skett en positiv utveckling av samverkan i studerade kommuner. Integrationsverket ser bildandet av partssammansatta samverkansgrupper i de flesta

⁷⁰ Integrationsverket [2004b].

större kommuner och undertecknandet av lokala överenskommelser som ett steg i rätt riktning. Samtidigt konstateras att ökad samverkan inte automatiskt leder till ökad samsyn och högre kvalitet i insatserna. Det saknas fortfarande enhetliga metoder och verktyg för rättvisande och jämförbara uppföljningar av verksamheten inom de olika mottagningskommunerna, vilket gör det svårt att genomföra uppföljningar och göra jämförelser.

Kommunernas introduktionsprogram som berättigar till statlig schablonersättning omfattar endast en del av dem som får uppehållstillstånd, nämligen s.k. kvotflyktingar, asylsökande som fått uppehållstillstånd p.g.a. skyddsbehov eller av humanitära skäl samt anhöriga till dessa kategorier som ansöker om uppehållstillstånd inom två år. Det innebär att två tredjedelar av de nyanlända invandrarna inte erbjuds någon introduktion i sin kommun utöver språkundervisning. Samtliga kommuner som studerats uppger samtidigt att yrkespraktik och andra arbetsmarknadsinsatser är mycket värdefulla under introduktionstiden, både för att komma i kontakt med arbetslivet och för att lära sig svenska. För den tredjedel av de nyanlända som erbjuds introduktion, skiljer sig möjligheterna åt beroende på grundförutsättningarna. De invandrare som står närmast arbetsmarknaden erbjuds mer anpassade insatser än de som står längre ifrån arbetsmarknaden. Kvinnor får mindre omfattande introduktion än män. Ett starkare arbetsmarknadsperspektiv i introduktionen har medfört att samverkan med arbetsförmedlingen har kommit längre än med övriga aktörer. Integrationsverket ser en tendens att introduktionen har smalnat av till att handla om "arbetsmarknadsintroduktion" på bekostnad av samverkan kring att öka alla individers förutsättningar för delaktighet i samhället. Stora grupper som står längre ifrån arbetsmarknaden riskerar att prioriteras bort och erbjuds därmed inte en introduktion som är anpassad efter deras behov och förutsättningar⁷¹. Arbetsförmedlingens bedömning av "anställbarheten" kan bli alltför styrande så att samverkan kring personer som inte är direkt anställningsbara blir socialtjänstens angelägenhet.

⁷¹ Integrationsverket anger analfabeter, kvinnor med små barn, personer med funktionsnedsättning eller ohälsa, äldre och barn som exempel på grupper som i allmänhet står längre ifrån arbetsmarknaden.

Statliga offentliga utredningar

Två statliga offentliga utredningar som rör mottagande och introduktion av flyktingar respektive undervisningen i svenska för invandrare (sfi) har överlämnat sina slutbetänkanden under hösten 2003.⁷² Utredningarnas uppdrag har bestått i att göra en översyn och att pröva möjligheterna till förändringar.

Utredningen om mottagande och introduktion av flyktingar verkar ha tagit fasta på vikten av att tidigt få kontakt med arbetsmarknaden för att möjligheterna till etablering ska bli så goda som möjligt. Bland utredningens förslag finns att asylsökande i arbetsför ålder ska få tidigare utbildning och yrkeserfarenhet kartlagd av Migrationsverkets handläggare och att information om möjligheterna att arbeta under asyلتiden ska ges. Vidare ska företrädare för Arbetsmarknadsverket ge dem som bedöms stå nära arbetsmarknaden fördjupad yrkes- och arbetsmarknadsrådgivning, förmedla arbete till dem som har rätt att arbeta samt bistå vid anskaffning av praktikplatser.

För asylsökande som beviljats uppehållstillstånd föreslås en planeringsperiod på tre månader med tydlig inriktning på arbete, försörjning och bosättning. I planeringsperioden ska flera olika instanser delta såsom Arbetsmarknadsverket, företrädare för olika skolformer och sjukvård. Planeringsperioden ska utmynna i en individuell handlingsplan som ska lägga grunden för etableringen i samhället. Utgångspunkten ska vara individens egna livsval och förutsättningar. Huvudansvaret för planeringsperioden ligger initialt på Migrationsverket, men övergår i samband med bosättning till kommunen. Utredningen betonar att fokus ska läggas på individens arbetsförmåga och inte på anställningsbarheten och att individens egna ansvar är centralt. Ett nytt icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända som kan kombineras med sfi-studier och andra aktiviteter förordas också av utredningen.

De båda utredningarna är eniga om att kursplanen för sfi också ska ligga till grund för språkutbildningen under tiden asylärendet prövas. Vidare ska prov kunna avläggas så att det sedan blir möjligt att gå vidare till andra studier. Arbetslivs- och samhällsorientering

⁷² Utredningen om flyktingmottagning och introduktion (N 2001:11): *Etablering i Sverige – Möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75) och Sfi-utredningen (U 2002:08): *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* (SOU 2003:77).

framhålls som en viktig del i språkutbildningen. Olika former för förmedlande av arbetslivs- och samhällsorientering utöver det som ges genom sfi diskuteras också. Vikten av att språkutbildningen ska kunna kombineras med praktik, annan utbildning, arbetsmarknads-politiska program och arbete betonas. Behovet av uppföljning av utvärdering av sfi-utbildningen betonas, bl.a. mot bakgrund av att kursplanen är relativt ny och att stor del av verksamheten numera upphandlas. Regional samverkan kan vara nödvändigt för att kunna erbjuda ett individualiserat och varierat kursutbud inom sfi.

4.5 Sammanfattande slutsatser

Utlandsfödda som har invandrat till Sverige bör lika lite som födda i Sverige betraktas som en homogen grupp. Med tanke på invandrades vitt skilda ursprung och bakgrund är det mycket anmärkningsvärt att de ofta ändå betraktas som *en* grupp. I diskussioner om framgångsrika integrationspolitiska åtgärder respektive politikens tillkortakommanden är det mycket viktigt att ha i åtanke att det sällan finns något som är bra eller dåligt för samtliga individer. Den empiriska forskningen ger inte alltid entydiga resultat och resultaten som fås kan vara otillräckliga för att generella slutsatser ska kunna dras. När flera olika studier pekar i samma riktning ger det ändå en indikation på samband eller problemområden. Det finns ingen universallösning för bra integration på den svenska arbetsmarknaden. Utifrån det material som har redovisats i kapitlet, diskuteras här viktiga områden för åtgärder.

Politikens förändring

Politiken för integration på arbetsmarknaden har förändrats från att innehålla riktade åtgärder för invandrare, till en strävan mot att integration ska uppnås genom generella åtgärder inom många olika politikområden. Ambitionen med dagens politik är att utlandsfödda ska ges lika rättigheter och möjligheter som födda i Sverige.

Politiken för invandrades integration på arbetsmarknaden har förändrats på pappret, men förändringen tycks i praktiken ha varit ganska begränsad. Betydelsen av individuella egenskaper och kunskaper såsom ålder, kön, utbildning och språkkunskaper tillmäts

alltjämt stor betydelse i utformandet av och tillämpningen av åtgärder för att stimulera integrationen på arbetsmarknaden, trots att svensk empirisk forskning visar att utlandsföddas arbetsmarknadssituation inte enbart kan förklaras av individuella faktorer. Utlandsfödda behandlas ofta som representanter för en grupp med visst ursprung och individens kunskaper och erfarenheter beaktas i liten utsträckning.

Vägen till arbete alltför lång

Vistelsetid i Sverige påverkar den invandrades förutsättningar på arbetsmarknaden. Att vistelsetiden har betydelse, tyder på att det krävs vissa "Sverige-specifika" kunskaper för att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Med "Sverige-specifika" kunskaper avses bl.a. kunskap om institutioner, om hur arbetsmarknaden fungerar, språkkunskaper samt kännedom om kulturella och sociala normer. Vistelsetidens betydelse för ställningen på arbetsmarknaden har visat sig vara olika beroende på ursprung.

Viss tid i det nya landet innan etablering på arbetsmarknaden sker kan också krävas p.g.a. att migration till annat land kan innebära viss humankapitalförlust som måste inhämtas i det nya landet. Humankapitalförlusten kan bestå i att utbildning eller yrkeserfarenhet från hemlandet inte direkt kan tillämpas i det nya landet utan att viss komplettering av kunskaper sker. Ett genomgående problem med de åtgärder och de utbildningar som erbjuds invandrare som söker arbete är att de är alltför generella till sin karaktär och har svag koppling till individens förkunskaper. Flera forskningsstudier påtalar att åtgärder måste vara individuellt anpassade för att få effekt. Utbildning är i allmänhet mindre effektivt för integration på arbetsmarknaden i jämförelse med åtgärder som innebär direktkontakt med arbetsmarknaden.

Invandrad arbetskraft kan sakna nätverk som underlättar möjligheterna att finna arbete, varför introduktionen av nyanlända och bemötande från tjänstemän vid olika myndigheter kan ha mycket stor betydelse för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden.

Generellt sett har invandrade akademiker svårt att finna arbete och framför allt svårt att finna arbete i nivå med sin utbildning. I detta sammanhang finns onödiga problem som skulle kunna hanteras bättre av respektive myndighet. Först och främst är det mycket viktigt att den som har invandrat så snart som möjligt får

korrekt information om hur utbildningen från hemlandet bedöms i Sverige, hur man ska gå till väga för att få sin examen värderad, vilka ämnen som behöver kompletteras för att uppnå motsvarande svensk behörighet etc.

Arbetsgivare är ibland tveksamma till värdet av utländska utbildningar och de saknar kunskap om utländska utbildningssystem. I vissa fall känner arbetsgivare inte ens till att utländska examina kan värderas av Högskoleverket. Här skulle en utveckling av värderingarnas utformning och kompletterande information om hur värderingen görs kunna ha viss effekt.

Trots vetskapen om behovet av att individen bemöts utifrån individuella behov samt att etnisk och kulturell bakgrund inte ska påverka ställningstaganden, visar utvärderingar och forskningsstudier på stora brister i myndigheternas bemötande av invandrare. Utvärderingar av verksamheten ger nedslående resultat när det gäller myndigheternas arbete för att främja effektiv integration. Att tjänstemän vars uppgift är att hjälpa utlandsfödda att komma in i samhället och att etablera sig på arbetsmarknaden inte gör det på ett relevant sätt är allvarligt. Det tycks finnas behov av förändringar i arbetsrutiner och framför allt när det gäller tjänstemännens bemötande. Troligen beror en del av bristerna hos myndigheterna på okunskap hos personalen. Bristande kunskaper kan lägga grund för fördomsfullt och slentrianmässigt agerande.

Flyktinginvandring medför särskilda behov

För flyktinginvandrare är väntetiden på uppehållstillstånd ett problem och de långa handläggningstiderna kan innebära en lång period av passivitet. Kortare handläggningstider vore önskvärt för ett bra mottagande. Givet att Sverige vill ha en förhållandevis generös flyktingpolitik samtidigt som det finns en önskan om att begränsa invandringen, måste de asylsökandes skäl utredas.

Den organiserade verksamheten som Migrationsverket ansvarar för, syftar till att ge flyktingarna meningsfull sysselsättning under väntetiden. Granskning av verksamheten tyder på att det finns stora brister. Överenskommelsen mellan Migrationsverket, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skolverket och Svenska kommunförbundet om utökat samarbete när det gäller mottagandet av asylsökande har hittills inte fått någon effekt. Överenskommelsen kan förhoppningsvis ge resultat på lite längre sikt.

När det gäller flyktingmottagningen måste det också ske en bedömning av när det är effektivt att sätta in resurser. Samtidigt som lång väntetid för asylsökande som beviljas uppehållstillstånd kan upplevas meningslös måste en avvägning göras mot vad som är samhällsekonomiskt försvarbart, eftersom endast omkring hälften av dem som söker asyl i Sverige i dag har asylskäl och därmed rätt till permanent uppehållstillstånd. Huvuddelen av resurserna för introduktion och integration av flyktinginvandrare bör därför användas när uppehållstillstånd har beviljats.

Flyktingar som under längre tid deltagit i organiserad verksamhet bör i större utsträckning än i dag kunna dra nytta av kunskaper från denna genom att introduktionen i kommunerna anpassas utifrån förvärvade kunskaper. Att höja kvalitén på språkundervisningen inom den organiserade verksamheten borde kunna vara ett sätt att göra den sammanlagda introduktionstiden för flyktingar kortare och mer ändamålsenlig. Bättre samordning av den undervisning som ges inom den organiserade verksamheten och den undervisning som sedan erbjuds av kommunerna måste ske.⁷³

Introduktionsverksamheten i kommunerna bör i första hand inriktas på att skapa möjligheter att komma in på arbetsmarknaden utifrån individens situation och i mindre utsträckning innehålla obligatoriska moment.

Flyktingars bosättningsort under den första tiden i landet sedan uppehållstillstånd har beviljats, har visat sig ha betydelse för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden. Information till nyanlända om förutsättningar på arbetsmarknaden, möjligheter till utbildning och bostadssituationen i olika regioner skulle kunna medföra ett annat bosättningsmönster och därmed bidra till att underlätta integrationen i det svenska samhället.

Invandrarnas barn går i föräldrarnas fotspår

Studier visar att när föräldragenerationen har haft problem att etablera sig på arbetsmarknaden överförs problemen i hög utsträckning till invandrarnas barn, dvs. personer med utländsk bakgrund. Detta innebär att myndigheternas arbete är av mycket stor betydelse i flera led. Dystra resultat även för barn till invandrare är

⁷³ Två statliga offentliga utredningar som presenterades hösten 2003 innehåller förslag på detta område som skulle kunna innebära en förbättring om de genomförs.

ett mycket dåligt betyg till integrationspolitikens genomförande och visar att dagens problem kan få långsiktiga konsekvenser.

De studier som har gjorts när det gäller personer med utländsk bakgrund omfattar främst barn till invandrare som kom hit som arbetskraft under 1960- och 1970-talen. När barnen till de stora flyktinggrupper som kom till Sverige under 1980- och 1990-talen uppnår arbetsför ålder blir gruppen med utländsk bakgrund betydligt större. Utlandsfödda som har invandrat till Sverige under de senaste 20 åren har en sämre situation på arbetsmarknaden i jämförelse med tidigare invandrargrupper. Många har aldrig lyckats etablera sig på arbetsmarknaden trots att de har vistats i Sverige i många år. Sannolikt kan det befaras att situationen kan komma att se än mörkare ut än vad som hittills har varit fallet.

Åtgärder för att underlätta för personer med utländsk bakgrund att komma in på den svenska arbetsmarknaden måste vidtas omedelbart. Skolan har en viktig uppgift och här kan särskilda insatser krävas för att ge dem som har bristande kunskaper i svenska språket möjligheter att följa undervisningen. Behoven av information, kontakter och positiva förebilder när det gäller möjligheterna på arbetsmarknaden är stora som motvikt till den bild som ges av föräldrarnas svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Mer forskning krävs också för att klarlägga i vilken utsträckning och varför personer med utomeuropeiskt ursprung har problem såväl inom skolan som på arbetsmarknaden⁷⁴.

Diskrimineringsproblem måste tas på allvar

Ett genomgående intryck av den svenska empiriska forskningen är att individuella egenskaper hos utlandsfödda är av underordnad betydelse när det gäller möjligheterna att få arbete. Svårigheterna på arbetsmarknaden kan inte förklaras av utbildningsbakgrund, språkkunskaper, landspecifika kunskaper m.m., utan det måste finnas något annat som är orsak till svårigheterna. Många forskare antyder att diskriminering av utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund är en viktig faktor, men det är mycket svårt att belägga förekomsten av diskriminering empiriskt. Ökad kunskap om hur diskriminering kan förebyggas och motverkas behövs på alla nivåer i samhället. Förekomst av diskriminering innebär ett mindre väl fungerande arbetsliv.

⁷⁴ Se t.ex. Lundh, C. m.fl. [2002].

Det är viktigt att komma bort från bemötande av invandrare som en homogen grupp. De individuella egenskaperna i varje enskilt fall måste lyftas fram och värderas. Invandrarna själva kan bidra positivt i denna process genom att ta egna initiativ och verka som goda förebilder. Avsaknaden av egna nätverk kan ha en negativ inverkan på förutsättningarna att finna arbete, liksom bristen på positiva exempel och förebilder. Arbetsförmedlingen har därför en mycket viktig roll att fylla.

I debatten diskuteras ofta arbetsgivares diskriminerande beteende, men det är troligen inte lika känt att diskriminering även sker av tjänstemän vid såväl arbetsförmedlingen som socialtjänsten. Flera studier tyder på att diskrimineringsstendenser bland arbetsförmedlingens tjänstemän är vanligt förekommande. Här borde åtgärder vidtas omedelbart när det gäller att utbilda personalen och vid behov ändra arbetsrutiner och förhållningssätt.⁷⁵

Att finna vägen till arbetsmarknaden

Nya tillvägagångssätt för att skapa kontaktytor mellan arbetsgivare och utlandsfödda bör prövas och lokala initiativ uppmuntras. Riktade åtgärder för vissa grupper under begränsad tidsperiod bör följas upp och utvärderas så att lärdomar kan dras utifrån lokala försök och erfarenheterna utnyttjas till utveckling av nya åtgärder. Utgångspunkten för åtgärder i form av utbildning eller praktik ska enligt de politiska ambitionerna vara individens behov och intressen. För att så ska kunna bli fallet, ställs höga krav på kunskap och engagemang hos tjänstemännen vid arbetsförmedlingen. Förmodligen skulle det vara lättare att bygga upp en kunskaps- och erfarenhetsbas hos arbetsförmedlingarna om tjänstemän vid vissa utvalda kontor kunde ges möjlighet att specialisera sig på de arbetssökandes behov och möjligheterna på den lokala arbetsmarknaden. För att det ska bli möjligt krävs satsningar på utbildning av tjänstemän och förändring av arbetsrutiner.

Svårigheterna för utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund att få arbete förklaras till viss del av en svag efterfrågan på

⁷⁵ Arbetsmarknadsstyrelsen har under 2003 träffat en överenskommelse med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO), Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), vilket kan tolkas som en medvetenhet om diskrimineringsproblem inom myndighetens verksamhet alternativt att diskriminering identifierats som ett viktigt arbetsområde. Se Arbetsmarknadsstyrelsen [2003].

denna arbetskraft. Arbetsgivarens kravbild när det gäller formell utbildning, "Sverige-specifika" kunskaper och språkkunskaper kan vara överdrivna. Många gånger kan det handla om osäkerhet och okunskap om den kompetens som utlandsfödda eller personer med utländsk bakgrund har. För att minska risken att göra en felaktig rekrytering, undviker arbetsgivaren det som uppfattas som osäkert och svårt att bedöma. Avsaknaden av erfarenhet av invandrad arbetskraft och brist på positiva exempel från rekryteringar av personal med olika ursprung, har troligen stor betydelse i sammanhanget. Arbetsförmedlingarna borde kunna hjälpa till att överbrygga en del av informationsbristen och osäkerheten genom att på lokal nivå bygga nätverk med arbetsgivare. Genom aktivt samarbete och informationsarbete skulle utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund kunna slussas in hos arbetsgivare, exempelvis genom inledande praktik som senare kan övergå i reguljär sysselsättning.

Olika typer av flexibla lösningar med subventionerade anställningar skulle kunna ge möjlighet att få svensk arbetslivserfarenhet och kontakter på arbetsplatser. Arbetsgivaren får möjlighet att utan bindande anställningsavtal prova individens kompetens, vilket ger möjlighet till en provperiod som sedan kan öppna för reguljär anställning. Subventionerade anställningar kan medföra undanträngningseffekter, men när syftet är att under en begränsad period hjälpa en grupp som har svag ställning på arbetsmarknaden kan det ändå vara motiverat. Praktik och subventionerade anställningar ska vara av tillfällig karaktär och inriktningen ska vara sådan att det ger såväl arbetstagare som arbetsgivare erfarenheter, kontakter och information, vilket på lite längre sikt kan öppna för anställning på samma arbetsplats eller hos annan arbetsgivare. Det finns en viss risk att subventioner missbrukas av arbetsgivare, vilket är viktigt att väga in när subventionerade anställningar beviljas. Sammantaget överväger troligen de långsiktigt positiva effekterna av att fler invandrare på ett tidigt stadium får kontakt med arbetsmarknaden de nackdelar som subventioner kan föra med sig.

5 Ökad invandring i framtiden?

Hur kommer invandringen till Sverige att utvecklas i framtiden och vilken sammansättning kan invandringen komma att få? Invandringen till Sverige påverkas i hög utsträckning av politiska beslut om vilka som ska beviljas uppehållstillstånd. Vilka som söker sig till Sverige beror till stor del på vad som händer i omvärlden, både när det gäller krig och andra oroligheter, men också vilken invandringspolitik som förs i andra länder.

Statistiska centralbyråns befolkningsprognos 2003 utgör här utgångspunkt för diskussionen. I befolkningsprognosen antas den framtida invandringen till Sverige i stort sett ha samma sammansättning som i nuläget. Det innebär att invandringen till Sverige främst kommer att bestå av flyktinginvandring och anhöriginvandring. Analysen i detta kapitel inriktas på arbetskraftens rörlighet. Frågan om eventuell framtida arbetskraftsinvandring tas upp mot bakgrund av den demografiska utvecklingen inom EU och EU:s utvidgning.

5.1 Ökad arbetskraftsinvandring till Sverige?

I dagsläget bidrar gällande regelverk till att arbetskraftsinvandringen från länder utanför EU är mycket blygsam. En statlig offentlig utredning har i uppdrag att se över gällande regelverk och analysera behovet av arbetskraftsinvandring¹, varför det troligen kommer att dröja en tid innan Sveriges regler förändras. Samtidigt kan tillsättandet av en utredning tolkas som att det finns en vilja att överväga möjligheten att förändra reglerna för arbetskraftsinvandring.

Hur EU:s utvidgning kommer att påverka migrationen är mycket osäker. Enligt vissa bedömare kan invandringstrycket från

¹ Dir. 2004:21.

östra Europa bli stort i samband med och en tid efter EU:s utvidgning. Samtidigt kan konstateras att den demografiska utvecklingen i Östeuropa liknar den i Västeuropa, vilket talar emot att det skulle finnas stora överskott av rörlig arbetskraft.

Flera forskare menar att det är mest realistiskt att tro att Sverige kan hämta framtida arbetskraft från länder utanför Europa, särskilt med tanke på att många europeiska länder står inför samma eller värre demografiska utmaningar.

Migrationstrycket mot Nordamerika och Västeuropa är stort. Flera miljoner personer i Östeuropa, Nordafrika, Asien och Sydamerika bedöms vara beredda att flytta.² Migration från dessa regioner till Sverige har hittills främst skett av flyktingskäl eller för att förenas med anhöriga. Om Sverige i konkurrens med andra västländer lyckas locka relevant arbetskraft ifrån dessa regioner är mycket osäkert.³

5.1.1 Arbetskraftens rörlighet enligt ekonomisk teori

Enligt ekonomisk teori påverkas den *potentiella* arbetskraftsinvandringen av ett flertal faktorer såsom antal individer som vill utvandra från andra länder, arbetskraftens storlek, reallöneskillnader mellan länder, geografiskt avstånd, språkkunskaper, omfattning av tidigare migration m.m. Efterfrågan på arbetskraft samt i vilken utsträckning som efterfrågan riktar sig till invandrad arbetskraft har också betydelse.

Den *faktiska* arbetskraftsinvandringen påverkas av de institutionella förhållandena på arbetsmarknaden i invandringslandet. Graden av reglering på arbetsmarknaden påverkar invandringens omfattning, löner och inkomstfördelning m.m. Om invandrad arbetskraft kan få anställning genom att acceptera lägre lön än den inhemska arbetskraften blir effekterna annorlunda än om denna möjlighet inte finns.

² Statistiska centralbyrån [2002a].

³ Därtill kommer den moraliska aspekten om det är rätt att utarma länder som är i stort behov av utveckling på kompetent arbetskraft. Denna diskussion ligger dock utanför denna bilagas syfte.

Institutioner påverkar arbetskraftsinvandringen⁴

Om arbetsmarknaden är oreglerad i det rika invandringslandet, drivs invandringen från låglönelandet till höglönelandet av reallöneskillnaderna mellan länderna. Lönen sätts individuellt och inte i förhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivare. Priset på arbete sätts i princip på samma vis som priset på en vara på marknaden, dvs. utbud och efterfrågan styr. Utbildning och erfarenhet påverkar arbetskraftens produktivitet. Skillnader i produktivitet mellan arbetstagare motiverar löneskillnader på arbetsmarknaden.

När flyttkostnaderna är obefintliga kommer invandringen att fortsätta så länge reallöneskillnaden består. Lönerna kommer med tiden att justeras nedåt i invandringslandet och uppåt i utvandringslandet. Invandrad arbetskraft kan utnyttja konkurrensen mellan arbetstagarna och bjuda under rådande marknadslön och på så sätt skaffa sig anställning i det rika landet. Den inhemska arbetskraften i det rika landet förlorar inte jobben, men lönen faller vilket medför att utbudet av inhemska arbetskraft, och därmed sysselsättningen, minskar.

Invandrad lågutbildad arbetskraft kan ge upphov till ökade löneskillnader i invandringslandet. Samtidigt skulle det öka incitamenten för inhemska arbetskraft att utbilda sig. Om högutbildad arbetskraft invandrar och får arbete motsvarande utbildningsnivån, leder det till jämnare inkomstfördelning och därmed svagare incitament för att utbilda sig till de yrken som har utsatts för konkurrens.

En mer realistisk beskrivning av lönebildningen i Sverige och många andra europeiska länder är att lönen sätts i förhandlingar mellan arbetsgivare och fackförening. Fackföreningen balanserar mellan hög lön och hög sysselsättning för sina medlemmar. Lönen bestäms i kollektivavtal och det finns mycket begränsade möjligheter att bjuda under den avtalade lönen. Beroende på kollektivavtalens täckning, tillämpas denna lön även för icke fackföreningsanslutna medlemmar.

I länder där lönen sätts i kollektivavtal, finns också trygghetslagar som förhindrar arbetsgivare från att ersätta den dyra inhemska arbetskraften med billig invandrad arbetskraft.

⁴ Avsnittet baseras på Lundborg, P. [2002 och 1998].

5.1.2 Demografisk utveckling i EU⁵

Den demografiska utvecklingen är ett gemensamt problem för många länder inom EU, men problemens omfattning skiljer sig åt mellan medlemsländerna.⁶

Enligt prognoser fortsätter EU:s befolkning att växa till 386 miljoner år 2020. Därefter minskar befolkningen och uppgår till 364 miljoner år 2050, en minskning med omkring 12 miljoner i jämförelse med år 2000. Denna övergripande bild av utvecklingen inom EU döljer stora skillnader beträffande tidpunkt och omfattning av de demografiska förändringarna i de olika medlemsstaterna (se tabell 5.1). Medan det är stora minskningar av befolkningens storlek i Italien, Spanien och Tyskland under perioden fram till år 2050, växer befolkningen i andra länder såsom Frankrike och Storbritannien och den största befolkningsökningen sker enligt prognosen i Luxemburg och Irland. I Italien har befolkningens storlek redan börjat falla och i Spanien och Tyskland förutses en minskning av befolkningen börja 2010 respektive 2015.

Den arbetsföra befolkningen⁷ i EU kommer att vara ganska stabil och omfatta runt 246 miljoner personer fram till år 2015, varefter arbetskraften minskar med 18 procent fram till år 2050. Mätt som procentuell minskning, kommer den största minskningen att ske i Italien och Spanien. Endast Irland har en prognostiserad ökning. Förutom att arbetskraftens totala storlek kommer att minska, kommer arbetskraften också att bli allt äldre. Anställda i åldern mellan 55 och 64 år kommer att utgöra en allt större del av arbetskraften.

⁵ Avsnittet baseras på EPC [2001].

⁶ För att få en överblick över de ekonomiska och finansiella konsekvenserna av den demografiska utvecklingen, bildades en arbetsgrupp inom EU 1999. I arbetsgruppen deltar representanter från medlemsländerna, EU-kommissionen, den Europeiska Centralbanken samt OECD. Från Sverige deltar representanter från Finansdepartementet.

⁷ Arbetsföra befolkning definieras inom EU som befolkningen i åldern 15–64 år.

Tabell 5.1 Antal invånare i EU år 2000 och 2050

Miljoner invånare

	2000	2050	Procentuell förändring
<i>EU</i>	376,4	364,2	-3
Belgien	10,2	10,1	-1
Danmark	5,4	5,5	3
Finland	5,2	5,0	-4
Frankrike	59,2	62,2	5
Grekland	10,5	10,2	-3
Irland	3,8	4,8	26
Italien	57,6	48,1	-17
Luxemburg	0,4	0,6	29
Nederländerna	15,9	17,7	11
Portugal	10,0	10,9	9
Spanien	39,4	35,1	-11
Storbritannien	10,5	10,2	-3
Sverige	8,9	9,2	4
Tyskland	82,3	75,6	-8
Österrike	8,1	7,6	-6

Källa: EPC [2001].

Samtidigt som arbetskraften minskar, kommer antalet personer över 65 år att öka med omkring 70 procent till år 2050. Alla medlemsstater uppvisar en ökning av antalet äldre med över 50 procent, med den största ökningen i de länder som har ett lågt antal i utgångsläget. Antalet äldre än 65 år kommer att mer än fördubblas i Irland, Luxemburg och Nederländerna.

Ett mått på konsekvenserna av en åldrande befolkningen är den s.k. äldrekvoten, dvs. personer i åldern 65 år och äldre som andel av arbetskraften⁸. Äldrekvoten för hela EU kommer att mer än fördubblas från 24 procent år 2000 till 49 procent år 2050 (se tabell 5.2). Med andra ord kommer åldersstrukturen i EU att förändras så att antalet personer i arbetsför ålder minskar från 4 till 2 personer per pensionär som skall försörjas. Det finns stora skillnader mellan olika medlemsstater, men i de flesta medlemsländerna kommer försörjningsbördan att nå en plåtå omkring år 2040.

⁸ Arbetskraften utgörs av personer i åldern 15–64 år enligt EU:s definition.

Tabell 5.2 Försörjningsbördan för de äldre i befolkningen*Äldrekvot, procent*

	2000	2050	Procentuell förändring
<i>EU</i>	24	49	100
Belgien	26	45	76
Danmark	22	36	65
Finland	22	44	98
Frankrike	24	46	89
Grekland	26	54	110
Irland	17	40	139
Italien	27	61	131
Luxemburg	21	38	76
Nederländerna	20	41	103
Portugal	23	46	104
Spanien	25	60	146
Storbritannien	26	54	110
Sverige	27	42	58
Tyskland	24	49	101
Österrike	23	54	133

Anm.: Äldrekvot definieras som befolkning som är 65 år och äldre som andel av arbetskraften (15–64 år).
Källa: EPC [2001].

En annan viktig faktor för konsekvenserna av den demografiska utvecklingen är att den största delen av befolkningsökningen kommer att ske bland de ”äldre äldre”, dvs. bland befolkningen som är 80 år eller äldre. Inom EU kommer antalet personer som är 80 år att näst intill tredubblas från 14 miljoner år 2000 till 38 miljoner år 2050. Denna utveckling är av särskilt stor betydelse när det gäller utgifterna för hälso- och sjukvård samt omsorg för de gamla.

5.1.3 EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet

Ekonomiska incitament för migration

Reallöneskillnaderna mellan de nya medlemsländerna och övriga länder i EU är så stora att det finns starka ekonomiska incitament för stora delar av arbetskraften att migrera. Genomsnittlig lön i de nya medlemsländerna motsvarar mindre än 40 procent av lönenivån i övriga EU-länder.⁹ BNP per capita för de nya medlemsländerna varierade mellan 30 och 75 procent av Sveriges nivå år 2001.¹⁰ När invandringen från Finland till Sverige var stor motsvarade Finlands BNP per capita ca 75 procent av den svenska och invandringen avtog först när Finland hade uppnått BNP per capita motsvarande 90 procent av den svenska nivån.¹¹

EU:s utvidgning och jämförelser med tidigare erfarenheter

Erfarenheter från tidigare EU-utvidgning och nya uppskattningar tyder på att arbetskraftens rörlighet från de nya medlemsländerna kommer att vara måttlig eller begränsad enligt Europeiska kommissionens bedömning.¹² I gränstrakterna av de nya medlemsländerna kommer dock en särskild situation troligen att uppstå.

Lundborg (1998) anser att det i bedömningen av effekterna av denna utvidgning av EU är missvisande att stödja sig på hur migrationsströmmarna utvecklade sig när Spanien, Portugal och Grekland blev medlemmar i EU.¹³ Reallöneskillnaderna mellan tidigare EU-länder och de nya medlemsländerna är mycket större än vad som var fallet när Spanien, Portugal och Grekland blev medlemmar i EU. Arbetskraften i de länder som nu har blivit medlemmar i EU är också betydligt större. Arbetskraften i de nya medlemsländerna uppgår till omkring 50 miljoner arbetstagare, vilket kan jämföras med en arbetskraft omfattande 28 miljoner arbetstagare då Spanien, Portugal och Grekland blev medlemmar i EU. Vidare fanns många immigranter från Spanien, Portugal och Grekland redan innan den fria rörligheten blev verklighet, vilket innebar att stor del av dem som ville migrera redan hade flyttat till

⁹ Lundborg, P. [2002].

¹⁰ Beräknat utifrån köpkraftsjusterad BNP per capita år 2001. Eurostat [2004].

¹¹ Lundborg, P. [1998].

¹² Commission of the European Communities [2003].

¹³ Lundborg, P. [1998].

ett EU-land. Samtliga dessa faktorer talar enligt Lundborg för att den potentiella migrationen från de nya medlemsländerna är stor, men det finns en rad andra faktorer som talar för att den faktiska migrationen blir begränsad.

Hur påverkar EU:s utvidgning migrationen inom EU?

Enligt en forskningsstudie på uppdrag av Europeiska kommissionen kommer antalet medborgare från de tio nya medlemsländerna i EU att öka med omkring 255 000 individer per år direkt efter införandet av den fria rörligheten, men efter en tioårsperiod kommer denna migration att avta. Kulmen på invandringen till EU 15 från de nya medlemsländerna beräknas vara nådd efter 30 år eller senare, när 1,1 procent av invånarna inom EU 15 härstammar från de nya medlemsländerna. Migrationen kommer att fördelas över många år och begränsas av kostnaderna för att migrera och invandringsländernas begränsade möjlighet att absorbera stora mängder invandrad arbetskraft på sina arbetsmarknader.¹⁴

Slutsatsen av kommissionens studie är att oron över att EU 15 kommer att dränkas av arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna saknar grund. Påverkan på tidigare medlemsländers arbetsmarknader bedöms bli begränsade. Eventuella negativa effekter av migrationen kommer i första hand att drabba lågutbildad arbetskraft inom tillverkningsindustrin samt utbildad arbetskraft inom tjänstenäringsyrken. Tjänstemannayrken kommer troligen att påverkas positivt eller inte alls. Eftersom ökningen av arbetskraft från de nya medlemsländerna kommer att pågå under en lång tidsperiod, kommer effekterna på löner och sysselsättning troligen att bli begränsade även i de mest påverkade länderna Österrike och Tyskland. I studien konstateras att utbildningsnivån i de nya medlemsländerna är hög, vilket skulle kunna medföra att konsekvenserna av invandringen från dessa länder blir annorlunda än invandring från andra regioner. Samtidigt visar hittillsvarande erfarenheter att medborgare från de nya medlemsländerna i allmänhet arbetar i samma yrken och branscher som andra invandrare sedan de har kommit till ett EU 15-land. Den framtida invandringen från de nya medlemsländerna kan ge helt andra sysselsättningsmönster.¹⁵

¹⁴ Boeri, T. & Brücker, H. m.fl. [2001].

¹⁵ Boeri, T. & Brücker, H. m.fl. [2001].

Ökad invandring från EU:s nya medlemsländer kan enligt Lundborg (2002) leda till institutionell konkurrens mellan invandringsländerna genom att eventuella negativa effekter av den fria rörligheten motverkas med förändrade arbetsmarknadsinstitutioner.¹⁶ I dag finns redan nationella arbetsmarknadsregleringar som gör att den faktiska invandringen vid utvidgningen kommer att bli mindre än den potentiella invandringen.

Invandrad arbetskraft kommer i första hand att efterfrågas i samband med högkonjunktur om lönen inte har justerats upp till den högre efterfrågenivån. Även i tider med överhettad arbetsmarknad kommer den inhemska arbetskraften troligen att ha ett försprång, eftersom arbetsgivaren oftast har en bättre uppfattning om den inhemska arbetskraftens utbildningsnivå och produktivitet. Ökad invandring som styrs av konjunkturen kan få stabiliserande effekter på ekonomin genom att lönerna hålls nere och inflations-tendenser motverkas.¹⁷

Fackföreningarna verkar för sina medlemmars intressen och för att motverka underbidande av löner kommer de troligen att förstärka lönebildningsinstitutionerna, vilket i sin tur kan skapa mer lönestelhet. För att minska risken för en negativ arbetsmarknadssituation för medlemmarna, kan fackföreningarna även verka för ytterligare regleringar. Rörligheten på arbetsmarknaden påverkas av graden av regleringar. I detta sammanhang har trygghetslagarna i de potentiella invandringsländerna i EU betydelse. Trygghetslagarna är hårdare, dvs. det är svårare för arbetsgivaren att avskeda personal, i Sydeuropa, Sverige, Tyskland och Frankrike. Svagast trygghetslagstiftning har Storbritannien, Irland, Danmark, Finland och Österrike, vilket ökar risken för att invandring där kan leda till lönepress. Kollektivavtalens täckningsgrad har också betydelse för den fria rörlighetens påverkan på lönerna. Ju högre täckningsgrad, desto mindre är risken för lönedumpning till följd av invandring. I Storbritannien är täckningsgraden lägst. Österrike, Finland och Frankrike har den högsta täckningsgraden. Sveriges täckningsgrad ligger ungefär i mitten, medan anslutningsgraden till fackföreningar ligger i topp i Sverige.¹⁸

Metcalf (2002) menar att det inte är särskilt troligt att utvidgningen av EU kommer att innebära en kraftigt ökad rörlighet inom

¹⁶ Lundborg, P. [2002].

¹⁷ Lundborg, P. [2002 och 1998].

¹⁸ Lundborg, P. [2002].

EU.¹⁹ Medlemsstaterna har behållit nationella regler som kan hindra en fullständig rörlighet inom unionen. Social- och arbetsmarknadslagstiftning och politiken inom dessa områden är bidragande orsaker till lägre rörlighet på arbetsmarknaden. De flesta medlemsländer anser att reformer behövs, men länderna har olika uppfattning om hur dessa förändringar bör se ut för att stimulera en mer rörlig arbetskraft. Samtidigt måste lagstiftningen i de nya medlemsländerna anpassas för att de ska leva upp till EU:s krav, vilket i sig innebär att vissa av de skillnader som i dag skulle kunna motivera arbetskraft att flytta till annat land kommer att försvinna. På lite längre sikt kan ökad rörlighet bland ungdomar i form av utlandsstudier och olika utbytesprogram bidra till en viss ökning av rörligheten inom EU. Metcalf ser en risk med att vissa länder, i första hand Tyskland och Österrike, kommer att begränsa möjligheterna till fri rörlighet från de nya medlemsstaterna under en övergångsperiod, då det även på lite längre sikt kan medföra att det uppstår ett A- och ett B-lag inom EU.

En statlig utredning om arbetskraftens rörlighet i samband med EU:s utvidgning konstaterar att arbetskraftens rörlighet mellan dagens EU-länder är begränsad, men att de ekonomiska skillnaderna mellan de nya medlemsländerna och övriga EU talar för att det kan komma att bli en större arbetskraftsrörlighet från de nya länderna. Utredningen ser inte seriös arbetskraftsinvandring som något problem, men varnar för att det i samband med utvidgningen kan uppstå oseriösa företag som erbjuder fiktiva arbetstillfällen och säljer dessa "jobb" som en inträdesbiljett till det svenska välfärdssystemet. För att motverka missbruk av välfärdssystemet förordar utredningen att Sverige ska utnyttja möjligheten att tillämpa övergångsregler genom att behålla krav på arbetstillstånd för arbetstagare från de nya medlemsländerna och förändra riktlinjerna för när arbetstillstånd ges.²⁰

Sammantaget kan konstateras att det troligen kommer att finnas ett visst invandringstryck från de nya medlemsländerna. Omfattningen och varaktigheten på invandringstrycket är mycket svår att uppskatta. Utvecklingen på ekonomisk, politisk och social nivå i såväl gamla som nya EU-länder har stor betydelse. Vidare kommer möjligheterna för medborgare från de nya medlemsländerna att finna arbete inom EU att påverka migrationsflödet. I detta sammanhang kan fackföreningars agerande för att skydda inhemsk

¹⁹ Metcalf, N. K. [2002].

²⁰ SOU 2002:116.

arbetskraft komma att få stor betydelse. Utifrån den kunskap som finns i dag och med tanke på arbetsmarknadsinstitutionerna och nationella regelverk finns ingen anledning att tro att arbetskraftsinvandring till följd av EU:s utvidgning kommer att bli särskilt omfattande.

5.1.4 Arbetskraft från länder utanför Europa?

Många europeiska länder har, som tidigare redovisats, en negativ demografisk utveckling ur arbetskraftssynpunkt, vilket medför att Sverige kan få svårt att finna den arbetskraft som önskas i konkurrens med andra länder. Konkurrensen om arbetskraften gör att rekrytering av arbetskraft kan behöva ske från länder relativt långt bort ifrån Sverige. Geografiskt och kulturellt avstånd, språk, skatter, löneläge m.m. anges ofta som faktorer som talar emot ökad arbetskraftsinvandring till Sverige. Det finns få studier som belyser möjligheterna med arbetskraftsinvandring och varifrån arbetskraft skulle kunna rekryteras. I många sammanhang nämns framtida arbetskraftsinvandring endast i allmänna ordalag utan att några regioner eller länder varifrån arbetskraften skulle kunna komma identifieras.

Broomé, Carlsson & Ohlsson (2001) anser att det finns många skäl till att ökad arbetskraftsinvandring för att motverka framtida arbetskraftsbrist är en orealistisk lösning för Sverige.²¹ De konstaterar att det hittills endast har funnits små nischer för högutbildad och specialiserad arbetskraft och där en global arbetsmarknad har vuxit fram. Det gäller främst inom forskning, vissa tekniska och finansiella yrken, samt inom underhållning och sport. Broomé, Carlsson & Ohlsson framhåller att de flesta industrialiserade länder under de kommande åren kommer att ha en likartad demografisk utveckling som Sverige. Åldersstrukturen är snarare mer positiv ur arbetskraftssynpunkt i Sverige i jämförelse med i andra europeiska länder. Liknande demografisk utveckling mot en allt mindre andel i arbetsför ålder innebär att konkurrensen om arbetskraften kommer att bli hård. Enligt författarnas bedömning kommer Sverige inte att stå sig särskilt väl som attraktivt invandringsland i konkurrens med andra länder som kommer att efterfråga arbetskraft. Bristande integration av de invandrare som finns i Sverige anges som ett av de viktigaste skälen till detta. Krav

²¹ Broomé, P., Carlsson, B. & Ohlsson, R. [2001].

på ökad arbetskraftsinvandring är enligt Broomé, Carlsson & Ohlsson orimligt mot bakgrund av dagens situation för invandrare på den svenska arbetsmarknaden med lågt arbetskraftsdeltagande, hög arbetslöshet och starkt socialbidragsberoende.

Var finns potentiellt arbetskraftsöverskott?

Rauhut (2003) gör ett försök att finna tänkbara sändarländer för framtida arbetskraftsinvandring och diskuterar i vilka regioner utanför Europa som Sverige kan tänkas hitta arbetskraft.²² De regioner som analyseras är Indien, Kina, Ryssland, Västra Asien och Nordafrika.

Indien kommer under den närmaste femtioårsperioden att ha fortsatt befolkningstillväxt, även om den sker i lägre takt än tidigare. Migration av utbildad arbetskraft från Indien går i dag främst till USA, Kanada och Storbritannien. Under 1990-talet har mycket små migrationsströmmar bland välutbildade indier gått till Norge, Irland, Nederländerna, Tyskland och Sverige. Tyskland har aktivt försökt locka till sig indiska IT-specialister utan någon större framgång. Sverige skulle möjligen kunna locka till sig låg- eller utbildad arbetskraft, men troligen ha svårare att rekrytera högutbildad arbetskraft i konkurrens med USA, Kanada och Storbritannien enligt Rauhut. Dessa länder har konkurrensfördelar när det gäller språket, löner, skatter och regleringen av arbetsmarknaden.

Kina kommer under de kommande 50 åren att ha en negativ befolkningstillväxt, vilket kan komma att innebära att restriktioner för utvandring av arbetskraft införs. Inom landet råder dessutom brist på utbildad arbetskraft som har den kompetens som krävs i en marknadsekonomi. Rauhut konstaterar att Sverige möjligen kan locka till sig lågutbildade kineser, medan högutbildade troligen kommer att föredra att flytta till USA. Etablerade migrationsströmmar från Kina till Sverige saknas, vilket talar emot att framtida migrationsströmmar skulle bli särskilt omfattande.

Även Ryssland kommer att ha en negativ befolkningstillväxt fram till år 2050. Ryssland har haft svårare att genomföra strukturella förändringar efter kommunismens fall än många andra länder i Öst- och Centraleuropa, vilket kan motivera arbetskraft att söka sig till västländer. Ryska naturvetenskapliga och tekniska

²² Rauhut, D. [2003].

utbildningar håller fortfarande hög internationell klass. Högutbildade ryssar emigrerar i huvudsak till Tyskland, men även till Israel och USA. Invandringen till Sverige har hittills varit begränsad, även om en viss ökning har skett.

Västra Asien och Nordafrika är två regioner som enligt Rauhut har en del gemensamt. Regionerna kommer att ha en befolkningstillväxt under de närmaste 50 åren. Medianåldern är låg samtidigt som försörjningsbördan förväntas sjunka till följd av att färre barn föds. Arbetslösheten och undersysselsättningen är hög i regionerna, vilket gäller såväl låg- som högutbildad arbetskraft. Det finns överskott på högutbildad arbetskraft, då den inte efterfrågas av näringslivet och den offentliga sektorn inte rekryterar nyutexaminerade.

Etablerade migrationsströmmar mellan länder utpekade av Rauhut som en viktig faktor för framtida migration. När det gäller Västra Asien finns etablerade migrationsströmmar sedan många år tillbaka, vilket enligt Rauhut skulle tala för att det finns goda möjligheter att rekrytera såväl låg- som högutbildad arbetskraft. Under 1960-talet ägde viss arbetskraftsinvandring från Turkiet rum, men sedan 1970-talet har invandringen från regionen främst skett av flykting- eller anhörigskäl. Kurder från Turkiet samt flyktingar från Irak, Syrien och Libanon och har varit stora invandrargrupper under 1980- och 1990-talen. Invandringen från Nordafrika har hittills inte varit särskilt omfattande. Under 1970-talet kom en del flyktingar till Sverige från Uganda, Kenya och Marocko. Sedan mitten av 1980-talet har flyktingar kommit från Etiopien, Eritrea och Somalia. I Sverige finns i dag jämförelsevis få invandrare med ursprung i Nordafrika. Rauhut menar att avsaknaden av landsmän i Sverige minskar sannolikheten för framtida migration. Samtidigt tillhör Nordafrika tillsammans med Västra Asien en av de få regioner i världen som kommer att ha en befolkningsökning under den närmaste 50-årsperioden och dessutom råder det hög arbetslöshet bland högutbildade. Många nordafrikaner är araber och muslimer och skulle enligt Rauhut kunna ha en del gemensamt med invånare i Västra Asien, som har haft mer omfattande migration till Sverige. Det skulle tala för att migrationsströmmar ändå kan komma till stånd.

Arbetskraftsinvandring från Asien och Afrika – är det realistiskt?

Utifrån redovisningen ovan kan konstateras att det tycks vara svårt att identifiera några regioner eller länder varifrån omfattande invandring av arbetskraft till Sverige kan tänkas ske. Västra Asien och Nordafrika utpekas av Rauhut som tänkbara sändare av arbetskraft mot bakgrund av demografisk utveckling, utbildningsnivå, hittillsvarande migrationsströmmar m.m.

Förutsättningarna för mervärde av tidigare invandring till Sverige är tyvärr dåliga. Gemensamt för invandrare som kommit till Sverige från Västra Asien och från Nordafrika är att de generellt sett har haft stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. I kapitel 3 redovisades att arbetslösheten inom dessa invandrargrupper har varit hög under hela 1990-talet och arbetslösheten ligger alltså på en hög nivå både i jämförelse med födda i Sverige och i jämförelse med invandrare från andra regioner. Dessutom har invandrare från dessa områden löpt en större risk att bli arbetslösa i jämförelse med födda i Sverige eller i annat europeiskt land. Vidare är det vanligt med tillfälliga anställningar, vilket innebär en svag förankring på arbetsmarknaden. Invandrare med akademisk bakgrund arbetar i hög utsträckning inom yrken som de är överkvalificerade för. Invandrare från Asien och Afrika har haft särskilt svårt att finna arbete motsvarande utbildningsnivån.

Att enbart titta på migrationsströmmar utan att beakta vilken typ av migration det rör sig om innebär en förenklad analys. Flyktinginvandring och arbetskraftsinvandring har förmodligen lite gemensamt när det gäller val av destinationsland. De invandrare från Västra Asien och Nordafrika som i dag finns i Sverige har troligen i första hand sökt sig ifrån sitt ursprungsland. Att invandringen har skett just till Sverige har rimligen avgjorts av andra faktorer än arbetsmarknadsrelaterade sådana. Tidigare invandrades arbetsmarknadssituation påverkar troligen i vilken utsträckning landsmän kan lockas att invandra av arbetsmarknadsskäl. Att flykt ligger bakom utvandring från hemlandet, kan också innebära svårigheter att hålla kontakt med hemlandet och att nätverk med landsmän har gått förlorade.

Positiv befolkningsutveckling och etablerade migrationsströmmar är inte tillräckligt för att en region ska vara trolig för framtida migration av arbetskraft till Sverige. En mer realistisk bedömning bör innehålla ytterligare faktorer. Den invandring som hittills har ägt rum från Nordafrika och Västra Asien har till stor del utgjorts

av flyktingar och därefter följande anhöriginvandring. Av denna anledning samt mot bakgrund av dessa invandrares arbetsmarknadssituation, är det inte så troligt att tidigare invandring kan vara främjande för framtida arbetskraftsinvandring. Slutsatsen blir därmed att det inte är särskilt realistiskt att på kort eller medellång sikt se dessa regioner som basen för en mer omfattande rekrytering av arbetskraft till den svenska arbetsmarknaden.

5.2 Befolkningsprognos år 2003²³

Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos 2003 utgår från hur invandringen till och utvandringen från Sverige har sett ut under den senaste 20-årsperioden, för att utifrån detta göra bedömningar inför framtiden. Generellt sett är det svårt att göra prognoser för så lång tidsperiod. Dessutom är flyttningsmönstren och ursprungsländer i dag mer föränderliga än tidigare. En annan osäkerhetsfaktor är konsekvenserna av EU:s utvidgning. Därtill kommer osäkerhet till följd av eventuell förändring av regelverk för vilka som ges uppehållstillstånd i Sverige.

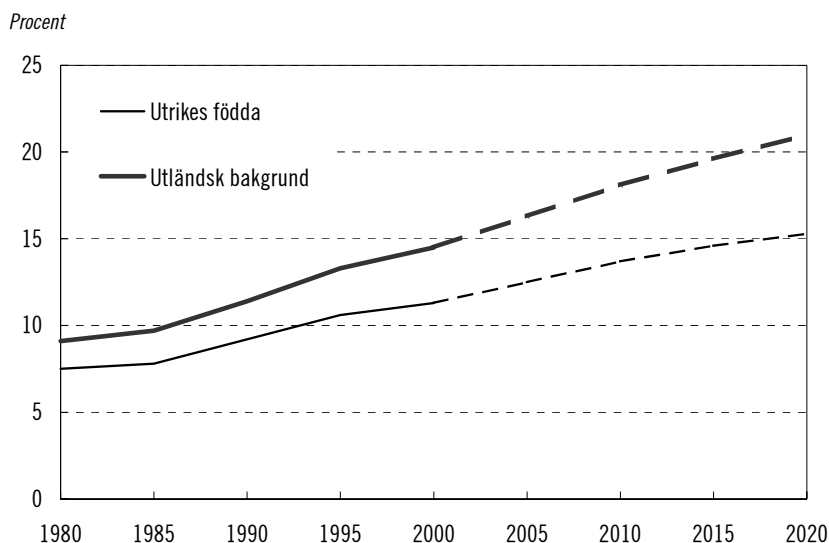
Enligt befolkningsprognosen beräknas 1,5 miljoner av Sveriges invånare vara födda utomlands år 2020. Det motsvarar en ökning av andelen utrikes födda från knappt 11 procent år 2000 till 15 procent år 2020.

Ökad invandring kan bidra positivt till arbetskraftsutbudet, eftersom ökad invandring i första hand påverkar antalet personer i åldersgruppen 20–39 år där sysselsättningen generellt sett är hög. Antalet utlandsfödda i åldersgruppen 20–39 ökar enligt prognosen med 40 procent till 470 000 individer under perioden 2000–2020. För att invandringen ska bidra positivt till arbetskraftsutbudet är det viktigt att sysselsättningen är hög även bland invandrare.

Antalet pensionärer med utländsk bakgrund har varit ganska litet hittills. Till följd av att återutvandringen bland utlandsfödda bedöms vara fortsatt låg under den kommande 20-årsperioden, kommer antalet pensionärer som är födda utomlands att fördubblas och uppgå till ca 260 000 år 2020. Invandringen till Sverige medför således också en ökning av den del av befolkning som ska försörjas av de yrkesarbetande.

²³ Avsnittet baseras på Statistiska centralbyrån [2003c].

Diagram 5.1 Andel utrikes födda och andel med utländsk bakgrund av befolkningen 1980–2000 och prognos till år 2020



Anm.: 1980–2000 utgör faktiska värden, därefter redovisas prognostiserade värden. Med utländsk bakgrund avses här personer födda utomlands samt personer födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands.
Källa: Statistiska centralbyrån [2003c].

I vissa sammanhang räknas personer som är födda utomlands samt barn med båda föräldrarna födda utomlands till gruppen med "utländsk bakgrund". Enligt SCB har gruppen med utländsk bakgrund enligt denna definition ökat från 9 till 14 procent som andel av befolkningen mellan 1980 till 2000. Prognosen fram till år 2020 innebär att gruppen med utländsk bakgrund kommer att utgöra drygt 20 procent av befolkningen.

5.2.1 Invandring från Norden och EU 25²⁴

Invandringen från övriga nordiska länder har varit ganska måttlig under de senaste 20 åren och SCB bedömer att invandringen kommer att vara i stort sett konstant under prognosperioden. En viss ökning till följd av utvecklingen i Öresundsregionen antas och ger en invandring på 12 000 nordbor per år från 2005 och framåt.

²⁴ Avsnittet baseras på Statistiska centralbyrån [2003c].

År 2020 bedöms 265 000 invandrare från andra nordiska länder bo i Sverige.

Enligt SCB:s bedömning kommer invandringen från andra EU-länder att ligga kvar på en ganska låg nivå, omkring 6 000 EU-medborgare per år. Påverkan av EU:s utvidgning österut är enligt SCB svår att bedöma, särskilt eftersom den i hög grad beror på hur andra EU-länder agerar när det gäller möjligheten till övergångsregler för den fria rörligheten under 1–7 år. Tyskland och Österrike är de länder som tydligast har markerat att de kommer att tillämpa möjligheten till övergångsregler. Sverige angav ursprungligen att man inte avsåg att tillämpa övergångsregler i någon större omfattning. Mot bakgrund av detta gör SCB bedömningen att invandringen från de nya EU-länderna kommer att öka under de närmaste åren för att sedan minska till en lägre nivå när övriga EU-länder också öppnar sina gränser. Antagandet motiveras av att skillnaderna i levnadsstandard initialt är ganska stora, men att denna skillnad troligen kommer att jämnas ut sedan de nya medlemsländerna har blivit medlemmar i EU. Om 10 år bedöms invandringen från de nya EU-länderna vara omkring dubbelt så stor som i dag, vilket innebär omkring 4 000 invandrare per år. Under de första åren efter anslutningen antas invandringen vara ytterligare 3 000 individer per år. Sammantaget innebär det att 230 000 individer födda i EU 25 kommer att bo i Sverige år 2020, vilket motsvarar en ökning med 30 000 individer sedan millennieskiftet.

5.2.2 Invandring från utomeuropeiska länder²⁵

SCB delar in invandrare från länder utanför Norden och EU 25²⁶ efter om de kommer från länder som har högt, medel eller lågt Human Development Index (HDI)²⁷. Den största gruppen invandrare i Sverige i dag räknas till gruppen medel HDI. Dit räknas invandrare från Irak, Iran, Turkiet, Libanon och Syrien. År 1980 fanns det 60 000 invandrare från länder inom gruppen med medel HDI i Sverige. Fram till år 2000 har invandring av flyktingar

²⁵ Avsnittet baseras på Statistiska centralbyrån [2003c].

²⁶ Till EU 25 räknas EU 15 samt de 10 nya medlemsländerna.

²⁷ Human Development Index (HDI) har utarbetats av FN. HDI delar in länder i tre grupper efter utvecklingsnivå: högt utvecklade länder, medelutvecklade länder och lågt utvecklade länder. Indexet beräknas av FN utifrån indikatorerna livslängd, utbildning och levnadsstandard (köpkraftsjusterad BNP per capita). SCB använder i prognosen HDI som ett alternativ till geografisk indelning av länder.

och anhöriga medfört att gruppen har ökat till 290 000 individer. Prognosen för år 2020 pekar på att 640 000 invandrare från dessa länder kommer att finnas i Sverige, vilket motsvarar en ökning med ca 120 procent under prognosperioden. Innebörden av detta är att 6–7 procent av Sveriges befolkning kommer att vara invandrare från länder med medel HDI. När det gäller åldersfördelningen kommer åldersgruppen 20–39 år fördubblas. Inom åldersgruppen 40–69 år kommer antalet kvinnor att tredubblas och antalet män att fördubblas.

Invandrare från f.d. Jugoslavien (Slovenien eller Kroatien), Bosnien-Hercegovina, Chile och USA räknas till gruppen som kommer från länder med högt HDI. 1980 fanns det 75 000 invandrare från länder med högt HDI i Sverige. Gruppen ökade till 200 000 till år 2000 och beräknas öka med 28 procent fram till år 2020. Invandringen till Sverige från länder som räknas till gruppen med högt HDI har påverkats av oroligheterna på Balkan, som medförde omfattande flyktinginvandring 1992–1994 och därpå följande anhöriginvandring.

Gruppen invandrare i Sverige som räknas till länder med lågt HDI är ganska liten. I första hand härstammar invandrare i denna grupp från Afrikas horn, Somalia, Etiopien och Eritrea. Invandrare från Afghanistan, Bangladesh och Pakistan räknas också till gruppen med lågt HDI. År 1980 bodde 6 000 individer som kommit från länder med lågt HDI i Sverige. Fram till 2000 hade gruppen ökat till 50 000 individer och prognosen fram till år 2020 räknar med en fördubbling till 100 000 individer.

5.3 Sammanfattande slutsatser

Befolkningsutvecklingen och arbetskraftsutbudet

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) befolkningsprognos 2003 kommer Sveriges befolkning att öka tack vare invandringen. År 2020 beräknas 15 procent av Sveriges befolkning vara född utomlands. Om utlandsfödda tillsammans med barn med båda föräldrarna födda utomlands räknas till gruppen med utländsk bakgrund innebär det att 20 procent av befolkningen kommer att ha utländsk bakgrund. Invandringen kommer enligt prognosen således ha stor betydelse för befolkningsstrukturen. Flykting- och anhöriginvandring bedöms även i framtiden dominera invandringen till Sverige.

EU:s utvidgning bedöms i SCB:s prognos inte få särskilt omfattande påverkan av invandringen till Sverige. Invandringen från de nya medlemsländerna antas bli större under de första 10 åren efter utvidgningen, för att sedan stabiliseras på en lägre nivå. Det genomgående intrycket från olika rapporter om effekterna av EU:s utvidgning är att utvidgningen troligen inte kommer att orsaka särskilt omfattande migrationsströmmar och att migrationen kommer vara störst under de första åren efter utvidgningen.

Utifrån befolkningsprognosen kan konstateras att det sannolikt kommer att ställas hårda krav på integrationspolitiken i framtiden om invandringen ska bidra positivt till arbetskraftsutbudet i Sverige. Integrationsinsatser kommer att krävas både för de invandrare som redan finns i landet och för nyanlända

Osäkerhetsfaktorer i prognosen kan innebära att än större krav kan komma att ställas på integrationen på arbetsmarknaden. Exempelvis kan förändring av regler för invandring eller regelverket på arbetsmarknaden i andra länder innebära att migrationsströmmarna till Sverige blir mer omfattande. Invandring till Sverige till följd av EU:s utvidgning kan bli större än vad som antas i prognosen. Konkurrens om arbetstillfällen från utländsk arbetskraft från mer näraliggande länder, kan då komma att försvåra integrationen för flyktingar från exempelvis Afrika och Asien.

Äldre befolkning innebär brist på arbetskraft inom EU

Den demografiska utvecklingen i flera EU-länder är betydligt mer dramatisk än i Sverige när det gäller befolkning i arbetsför ålder i relation till den äldre delen av befolkningen, som ska försörjas av de yrkesarbetande. Att Sverige har jämförelsevis mindre akuta demografiska problem innebär inte att kommande problem blir mindre viktiga att hantera för Sveriges del. Förmodligen innebär EU:s gemensamma problem med en åldrande befolkning att konkurrensen om arbetskraften kommer att bli hårdare. Konkurrensen kommer att hårdna om kompetent arbetskraft bland EU-medborgarna, men även om arbetskraft från utomeuropeiska länder. Ökad efterfrågan på arbetskraft kan leda till ökat intresse av att rekrytera från länder utanför Europa, vilket i sin tur kan skapa behov av förändringar i institutioner och regelverk på arbetsmarknaden.

Var kan utländsk arbetskraft rekryteras?

Mycket tyder på att den framtida invandringen till Sverige främst kommer att ske från länder utanför EU. Utifrån befolkningsutvecklingen i olika delar av världen, tycks Norra Afrika och Västra Asien vara de regioner som i första hand kommer att ha en ökning av befolkningen i arbetsför ålder. Dagens dåliga integration av invandrare från Afrika och Asien kan vara till nackdel vid framtida rekrytering av arbetskraft. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att tidigare invandring främst har skett av flykting- eller anhörigskäl, varför jämförelse med arbetskraftsinvandring kan vara missvisande.

Stort geografiskt avstånd och avsaknad av språkkunskaper talar emot invandring av arbetskraft från Afrika och Asien. Reallöneskillnader och hög levnadsstandard, kan troligen till viss del uppväga nackdelarna av det stora avståndet när det gäller arbetskraftens vilja att migrera. Efterfrågan på arbetskraft är av avgörande betydelse för om arbetskraftsinvandring ska komma till stånd, eftersom skriftligt erbjudande om arbete krävs för beviljande av arbetstillstånd.

Hur underlättas arbetskraftsinvandring?

Stort arbetskraftsbehov till följd av den demografiska utvecklingen inom EU-området, kan komma att innebära att arbetskraft i större utsträckning måste sökas utanför området. Bristyrken skulle kunna identifieras, för vilka en förenklad handlägningsprocess för arbetstillstånd tas fram.

Eftersom lönebildningen i Sverige sker i förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar, finns små möjligheter för invandrad arbetskraft att få arbete genom att acceptera en lägre lön. Trygghetslagstiftningen förhindrar arbetsgivare från att byta ut anställd personal mot billigare invandrad arbetskraft. Så länge institutionerna på arbetsmarknaden är starka, har invandrad arbetskraft i allmänhet svårt att konkurrera med inhemsk arbetskraft. Om invandrad arbetskraft däremot skulle kunna använda lägre lön som konkurrensmedel, skulle invandrad arbetskraft kunna konkurrera med inhemsk arbetskraft inom vissa branscher. I dag förekommer viss sådan lönekonkurrens genom svart arbetskraft inom vissa tjänsteyrken.

Rekrytering av arbetskraft från andra länder kräver värdering av och godkännande av utländska utbildningar. I de fall utländsk utbildning eller yrkeserfarenhet inte motsvarar de svenska kraven, kan det bli relevant med kompletterande utbildning eller en kortare yrkespraktik innan arbete kan ske självständigt. Inom yrken där viss legitimation eller certifiering krävs för yrkesutövande, blir värderingen och eventuell komplettering av utbildningen särskilt viktig. Det kan också finnas behov av språkutbildning för den utländska arbetskraften.

6 Slutdiskussion

Arbetskraftsutbudet viktigt för framtidens välfärd

Utbudet av arbetskraft och i vilken utsträckning de som vill arbeta finner arbete, påverkar möjligheterna att upprätthålla en hög ambitionsnivå inom offentlig sektor. Hög sysselsättningsgrad är en förutsättning för en omfattande offentlig välfärdssektor. Många sysselsatta innebär att finansieringen av välfärden underlättas. Fler sysselsatta innebär större skatteintäkter och lägre utgifter för samhället i form av minskat behov av arbetslöshets- och sjukersättning. Om det sammanlagda antalet arbetade timmar i Sverige blir fler, underlättas framtidens försörjningsbörda för den åldrande befolkningen.¹

Andelen med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden kommer att öka mycket under perioden fram till år 2020. Bland utlandsfödda är sysselsättningsgraden i dag låg i jämförelse med födda i Sverige och denna stora skillnad bör kunna minska under de kommande åren. I Långtidsutredningens beräkningar av den ekonomiska tillväxten fram till år 2020 antas att dagens stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan utlandsfödda och födda i Sverige gradvis minskar. Om så inte skulle bli fallet, medför den växande andelen utlandsfödda i befolkningen att andelen sysselsatta i befolkningen som helhet sjunker och att arbetslösheten totalt sett stiger.

I ett alternativscenariot till Långtidsutredningen beskrivs hur en förbättrad integration av utlandsfödda och ett ökat arbetskraftsutbud bland äldre på arbetsmarknaden kan öka det totala antalet arbetade timmar i ekonomin. Förbättrad integration bidrar i hög grad till förbättrade förutsättningar för ekonomisk tillväxt i Sverige. I alternativscenariot med högre arbetskraftsutbud sker en

¹ Se Bilaga 1–2 till LU 2003/04 (SOU 2004:11) för en redovisning av Långtidsutredningens scenarier och Huvudbetänkandet från Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19), för en diskussion om välfärdssystemens framtida utmaningar.

starkare ekonomisk tillväxt i jämförelse med i basscenariot. Enligt beräkningarna blir den årliga BNP-tillväxten 0,2 procentenheter högre än i basscenariot under perioden 2002–2020 och uppgår till 2 procent per år.

Migration till och från Sverige

Med ökade internationella kontakter är en ökad rörlighet bland arbetskraften en naturlig utveckling. Sett över en lite längre tidsperiod har det blivit allt vanligare att svenskfödd arbetskraft arbetar några år utomlands. Mot bakgrund av att internationellt utbyte mellan högskolor och universitet i dag är mycket vanligt, finns det all anledning att tro att arbetskraften kommer att vara fortsatt rörlig i framtiden. Omfattningen av utvandringen och vilka yrkesgrupper som utvandrar, påverkar konsekvenserna av rörligheten för landet som helhet. Hittills har utvandringen av högutbildad arbetskraft från Sverige inte inneburit någon påtaglig nackdel, tack vare att många har återvänt till Sverige efter några år utomlands. Återvandringen innebär att Sverige tillförs kunskap genom arbetskraftens erfarenheter och kunskaper från arbete och studier utomlands. Viktiga faktorer för återvandring tycks vara de sammanvägda förutsättningarna för arbetsliv och privatliv. Inför framtiden är det en viktig utmaning att upprätthålla och utveckla förutsättningarna för utveckling inom såväl yrkeslivet som privatlivet för att ung och välutbildad arbetskraft ska välja att bosätta sig i Sverige. Sveriges attraktionskraft har betydelse för utvandringen av svenskfödd arbetskraft och återvandringen av densamma, men även för invandringen av utlandsfödda till Sverige.

Utvecklingen av migrationsströmmarna och förändringen av invandringspolitiken har under den gångna 50-årsperioden inneburit en förändring från i första hand arbetskraftsinvandring till att invandringen till Sverige nu domineras av flyktingar och anhöriga. Utvecklingen har medfört större krav på integrationspolitiken. Hur den framtida invandringen kommer att se ut påverkas till stor del av politiska beslut om regleringen av invandringen.

Arbetsmarknadssituationen för utlandsfödda i Sverige

Arbete utpekats ofta som nyckeln till integration i det nya landet. Möjlighet till egenförsörjning och en känsla av delaktighet i samhället är av stor betydelse för den enskilde individen. För samhället som helhet är det också viktigt att alla som kan arbeta också finner arbete. Hög arbetslöshet bland invandrare kan i värsta fall också ge grogrund till rasism. Det är kort sagt mycket angeläget att invandrad arbetskraft snabbt kan komma in på den svenska arbetsmarknaden.

Utlandsfödda har generellt sett en avsevärt sämre anknytning till arbetsmarknaden i jämförelse med födda i Sverige, då sysselsättningen är låg och arbetslösheten är hög. På senare år har sysselsättningen ökat och arbetslösheten minskat relativt mycket bland invandrad arbetskraft. Utvecklingen har varit positiv, men utgångsläget var mycket dåligt. Nivåskillnaden mellan utlandsfödda och födda i Sverige är fortfarande stor, både när det gäller sysselsättning och arbetslöshet. Förankringen på arbetsmarknaden är också jämförelsevis svag, mätt som andel med tidsbegränsade anställningar. Om invandrad arbetskraft fastnar i en situation med olika tillfälliga anställningar, kan det leda till segregation i samhället.

Ett annat problemområde är att utlandsfödda har svårigheter att finna arbete i nivå med utbildning och yrkeserfarenhet. Kvalificerade yrken innehas i opropotionerligt liten utsträckning av utlandsfödda. Även bland dem som har examen från svenska universitet och högskolor har det visat sig vara svårt att finna arbete motsvarande utbildningen.

Alltför länge har svensk integrationspolitik varit inriktad på att ge nyanlända invandrare kompletterande utbildning i olika former. Utbildningen har haft svag koppling till individens förkunskaper och till den kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar. En stor del av de åtgärder som har satts in, har utgått från en standardmall som alla har tvingats följa. Ineffektiv utbildning har försenat inträdet på arbetsmarknaden.

Arbete och vägen till integration

Mot bakgrund av att de invandrare som på senare år har anlänt till Sverige är högutbildade i jämförelse med de invandrargrupper som tidigare har kommit till landet och i jämförelse med den genomsnittliga utbildningsnivån i befolkningen som helhet, är generella utbildningsinsatser knappast effektiva för snabbt inträde på arbetsmarknaden. I vissa fall kan det vara så att utbildning och yrkeserfarenhet inte är direkt överförbara mellan länder. När utländsk utbildning inte är direkt tillämpbar i Sverige eller när landspecifik legitimation krävs, bör kompletterande studier ge förutsättningar för arbete inom rätt yrkesområde. Studier bör då ske utifrån individens förkunskaper och de krav som ställs på arbetsmarknaden i Sverige.

Nya vägar in på arbetsmarknaden behöver sökas. Praktikplatser och subventionerade anställningar under begränsad tid kan vara sätt för såväl arbetskraft som arbetsgivare att skaffa sig värdefulla erfarenheter. Integrationspolitikens ambition om individuell anpassning av åtgärder för integration på arbetsmarknaden måste realiseras.

Arbetsförmedlingen och socialtjänsten är två myndigheter som har stor betydelse för utlandsföddas inträde på arbetsmarknaden. Vägledning hos arbetsförmedlingen kan ha större betydelse för utlandsfödda i jämförelse med födda i Sverige, när nätverk som kan ge arbete saknas. Utvärderingar har visat på brister i tjänstemännens bemötande av utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund. Arbetsformer vid myndigheterna och ineffektiva åtgärder har medfört att utlandsföddas möjligheter till snabb etablering på den svenska arbetsmarknaden har varit dåliga. Tjänstemännens erfarenhet och kunskap om effektiv integration på arbetsmarknaden behöver stärkas. Det skulle kunna ske genom att specialiserade avdelningar eller kontor med särskild inriktning skapas.

Svaga anknytning till arbetsmarknaden påverkar nästa generation

Personer som är födda i Sverige och har en eller två föräldrar födda i annat land, dvs. personer med utländsk bakgrund, har också en svagare ställning på arbetsmarknaden i jämförelse med personer som har svenska föräldrar. Att ha en förälder med svensk bakgrund verkar enligt forskningen förbättra möjligheterna till arbete, vilket tyder på att nätverk och kännedom om "Sverige-specifika" kunskaper har betydelse.

Ungdomar med utländsk bakgrund har visat sig ha sämre motivation till studier p.g.a. att de saknar goda förebilder och att de påverkas negativt av föräldrarnas svaga ställning på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av hur arbetsmarknaden har sett ut, kan ungdomarnas agerande tyckas vara ekonomiskt rationellt – det är alltför riskabelt och lönar sig inte att investera i utbildning.

Det är viktigt att dessa mönster bryts, så att dagens svaga position på arbetsmarknaden bland dem med utländsk bakgrund inte förs vidare i flera generationer. Om en förändring inte kommer till stånd, kan en negativ spiral uppstå. Konsekvenserna kan bli stora eftersom andelen i befolkningen med utländsk bakgrund kommer att öka kraftigt under de kommande åren. Motivationen till studier och aktivt deltagande i arbetslivet hos den unga delen av befolkningen är av mycket stor betydelse för framtidens välfärdssamhälle.

Situationen på arbetsmarknaden beror inte bara på utbudsfaktorer

Förklaringsfaktorer hos utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund när det gäller ålder, kön, utbildningsnivå, språkkunskaper, vistelsetid i Sverige m.m. analyseras ofta i försök att förklara den svaga anknytningen till arbetsmarknaden. Inom den svenska empiriska forskningen har man inte kunnat förklara utlandsföddas situation på den svenska arbetsmarknaden enbart med individrelaterade faktorer.

Inom forskningen analyseras även tidpunkten när invandringen har ägt rum och detta kopplas i sin tur till konjunkturläget och efterfrågan på arbetskraft. Minskad efterfrågan på arbetskraft förklaras också ofta av argument som rör strukturell och institutionell förändring. Invandrad arbetskraft och arbetskraft med utländsk bakgrund tycks vara en buffert på arbetsmarknaden.

Det innebär att goda förutsättningar att finna arbete i princip endast finns när efterfrågan på arbetskraft är hög.

Det behövs ytterligare kunskap om arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft och orsakerna till den svaga integrationen på arbetsmarknaden. Empirisk forskning pekar på problemområden, men därutöver behöver viktiga och effektiva åtgärder identifieras. Hur ser arbetsgivares rekryteringsmetoder ut och missgynnas utlandsfödda i rekryteringsprocessen? Är bakgrunden till tillfälliga anställningar bristande eller osäker information om invandrarens kompetens? Finns det brister när det gäller värderingsmetoder för utländsk utbildning och yrkeskompetens? Känner arbetstagare respektive arbetsgivare till Högskoleverkets värdering av utländsk utbildning? Vilken vägledning får invandrare när det gäller möjliga karriärvägar? Räcker arbetsförmedlingen till för dem som pendlar mellan tillfälliga anställningar och arbetslöshet? När dessa och andra viktiga frågor kan besvaras, kan förändringar vidtas så att den invandrade kompetensen bättre tas till vara på arbetsmarknaden.

Diskriminering bakomliggande orsak

Forskningsstudier om invandrare på den svenska arbetsmarknaden antyder ofta att stora skillnader mellan svenskfödda och utlandsfödda arbetstagares arbetsmarknadssituation kan bero på att diskriminering förekommer. Diskriminering är svårt att påvisa genom empiriska studier, men det är hög tid att frågan tas på allvar. I vissa sammanhang bemöts individer olika beroende på vilket ursprung individen har. Forskning om skillnader mellan barn som adopterats till Sverige och deras situation på arbetsmarknaden har visat att ju mer "svenskt" utseende arbetstagaren hade, desto större var chanserna på arbetsmarknaden. Skillnader mellan adopterade barn tyder på diskriminering utifrån hudfärg.

Utlandsfödda från Afrika och Asien har haft särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige. Trots lång vistelsetid i landet, är sysselsättningen låg och arbetslösheten hög. Även utlandsfödda med hög utbildningsnivå har haft svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. Det går inte att utesluta att utlandsfödda från länder långt bort ifrån Sverige bemöts annorlunda på arbetsmarknaden och att det är en förklaring till varför invandrade från Afrika och Asien har en särskilt svår arbetsmarknadssituation.

I jämförelse med utlandsfödda från europeiska länder har utlandsfödda från utomeuropeiska länder generellt sett en svag ställning på den svenska arbetsmarknaden. En delförklaring är säkerligen anledningen till invandring, eftersom en stor andel av de utomeuropeiska invandrarna kommer till Sverige av flyktingskäl, medan europeiska invandrare ofta kommer av arbetsmarknadsskäl. Invandring av flyktingskäl innebär rimligen en relativt längre anpassningsperiod i det nya landet innan inträde på arbetsmarknaden kan ske. För att anpassningstiden ska bli så kort som möjligt och inträdet på arbetsmarknaden ska kunna ske tidigt, är stödet och hjälpen från olika myndigheter, främst arbetsförmedlingen och socialtjänsten, av största vikt.

Utvärderingar av myndigheternas arbete visar på brister i verksamheten. Diskriminering och fördomsfullt bemötande av utlandsfödda har visat sig vara vanligt. I debatten höjs ofta röster om att svenska arbetsgivare diskriminerar i samband med rekrytering av personal. Sannolikt är det också så att diskriminering förekommer, avsiktligt eller oavsiktligt. Det är viktigt att få fram mer kunskap om i vilken utsträckning och i vilka sammanhang diskriminering sker. I väntan på ökad kunskap, kan åtgärder vidtas där det uppenbarligen finns brister i verksamheten. Av högsta prioritet är att se över och förändra arbetsförmedlingens arbetsformer på sådant vis att integrationen på arbetsmarknaden kan förbättras. Integrationsverket har en viktig roll att fylla, varför det är glädjande att verket i sin senaste årsrapport² utpekar diskriminering som ett område för djupare analys.

På alla nivåer i samhället måste frågan ställas om utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund diskrimineras. Kanske är det så att inte alla invånare ges lika rättigheter och möjligheter. Kunskap om hur verkligheten på arbetsmarknaden ser ut för personer med utländsk bakgrund är en grundförutsättning för att förändringar ska kunna komma till stånd. I denna rapport har flera viktiga problemområden pekats ut utifrån situationen i dagsläget, genomförda utvärderingar samt empirisk forskning.

² Integrationsverket [2004a].

Sveriges framtida arbetskraftsutbud

Befolkningsutvecklingen i Sverige under de närmaste två decennierna kommer att innebära att det blir en större andel äldre i befolkningen. Försörjningsbördan för den yrkesarbetande delen av befolkningen blir därmed tyngre. Grunden för landets totala arbetskraftsutbud ligger i befolkningens storlek och struktur, men arbetskraftsdeltagandet bland dem som är i arbetsför ålder har också stor betydelse. Sett över tiden påverkas befolkningsutvecklingen till stor del av migrationen. Migration påverkar i hög grad arbetskraftsutbudet eftersom merparten av dem som flyttar över landets gränser är i den mest yrkesaktiva åldern. Befolkningsökning genom invandring innebär en större potential för ökat arbetskraftsutbud i Sverige i jämförelse med om befolkningsökningen enbart sker genom ökat födelsetal.

Andelen födda utomlands beräknas motsvara 15 procent av befolkningen år 2020. Om personer vars föräldrar är födda utomlands tillsammans med dem som själva har invandrat räknas till gruppen med utländsk bakgrund, kommer denna grupp att motsvara 20 procent av befolkningen år 2020.³ Utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund kommer att bli allt viktigare för landets totala arbetskraftsutbud.

I Långtidsutredningens basscenario för den ekonomiska utvecklingen fram till år 2020 antas sysselsättningen bland utlandsfödda öka så att skillnaderna mellan utlandsfödda och födda i Sverige minskar. I beräkningarna har utlandsfödda delats in i tre grupper: utlandsfödda från Norden, EU och utomeuropeiska länder. Dagens skillnad i sysselsättningen mellan födda i Sverige och utlandsfödda antas fram till år 2020 gradvis minska med 25 procent utifrån respektive grupps sysselsättningsgrad. Till följd av att andelen utlandsfödda med ursprung från utomeuropeiska länder som i dag har lägst sysselsättningsgrad kommer att öka under perioden, beräknas den totala effekten av förbättrad integration innebära att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan samtliga utlandsfödda och födda i Sverige endast minskar med 15 procent fram till år 2020. Sysselsättningsgraden för utlandsfödda beräknas uppgå till drygt

³ Baserat på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos 2003, se Statistiska centralbyrån [2003c].

64 procent år 2020, vilket är 16 procentenheter lägre än för födda i Sverige.⁴

Större andel utlandsfödda i befolkningen innebär att god integration har stor betydelse för det totala arbetskraftsutbudet. I ett alternativscenariot räknar Långtidsutredningen med ett högre arbetskraftsutbud genom en snabbare integration av utlandsfödda och ett större arbetskraftsutbud bland äldre på arbetsmarknaden. Integrationen beräknas bidra till att antalet arbetade timmar är 1,7 procent högre än i basscenariot år 2020, vilket motsvarar en årlig ökning på 0,2 procent. I alternativscenariot ökar det totala antalet arbetade timmar med 3,2 procent år 2020 i jämförelse med basscenariot. Drygt hälften av den sammanlagda ökningen av antal arbetade timmar i alternativscenariot beräknas således komma från utlandsfödd arbetskraft. I slutet av analysperioden återstår endast en tredjedel av dagens skillnad i sysselsättningsgrad mellan födda i Sverige och födda utomlands, dvs. skillnaderna har minskat med drygt 65 procent. Enligt alternativscenariot beräknas sysselsättningsgraden för utlandsfödda vara 75 procent år 2020, vilket kan jämföras med 82 procent för födda i Sverige.

Långtidsutredningens basscenario visar att trots antagande om förbättrad integration kvarstår stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan utlandsfödda och födda i Sverige. I internationell jämförelse är sysselsättningsgraden för invandrade män låg i Sverige och skillnaderna mellan utlandsfödda och födda i Sverige är stora. Även i jämförelse med andra EU-länder med omfattande flyktinginvandring är integrationen av utlandsfödda på den svenska arbetsmarknaden svag. Antagandet i alternativscenariot om att två tredjedelar av dagens skillnader i sysselsättningsgrad mellan utlandsfödda och födda i Sverige försvinner till år 2020 innebär att sysselsättningsgraden för utlandsfödda ungefär kommer att motsvara dagens nivå i andra EU-länder.

⁴ Se Bilaga 1–2 till LU 2003/04 (SOU 2004:11) och Långtidsutredningens huvudbetänkande (SOU 2004:19).

Arbetskraftsinvandring och försörjningsbördan

Arbetskraftsinvandring lyfts ibland fram som en lösning på försörjningsbördan till följd av den demografiska utvecklingen. Invandring av arbetsmarknadsskäl skiljer sig från invandring av andra skäl i det avseende att arbetskraftsinvandring innebär att den som invandrar redan från början har ett arbete och därmed en fot inne på den svenska arbetsmarknaden, vilket underlättar integrationen i det svenska samhället. Oavsett skälen för invandring, blir även invandrad arbetskraft äldre. Även om invandringen sker i den ålder när de flesta är som mest yrkesaktiva, kommer invandrad arbetskraft efter en tid också att tillhöra den del av befolkningen som ska försörjas av dem som yrkesarbetar. Sett över en längre tidsperiod innebär således inte en ökad arbetskraftsinvandring en lösning på försörjningsbördan. En förutsättning för att den invandrade arbetskraften enbart skulle bidra positivt till försörjningsbördan är att återvandring till hemlandet sker i samband med pensioneringen. När rekryteringen av utländsk arbetskraft var som mest intensiv under 1960-talet, trodde man att återvandringen skulle bli omfattande. Verkligheten visade sig dock bli en annan, eftersom merparten av dem som har invandrat till Sverige för att arbeta har stannat kvar i landet. Framtida arbetskraft måste kanske rekryteras från regioner som ligger långt ifrån Sverige och flyktingar som kommer till Sverige kommer också från relativt avlägsna länder. Flytten till Sverige kräver därmed en ganska stor omställning, varför återvandringen av framtida invandrare förmodligen kommer att bli relativt begränsad.

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, är integration på arbetsmarknaden av de utlandsfödda som redan är i Sverige att föredra framför arbetskraftsinvandring. Ökad sysselsättning bland dem som bor i Sverige innebär att skatteintäkterna ökar samtidigt som de offentliga utgifterna i form av utbetalning av arbetslöshetsersättning och socialbidrag kan minska. En person som kommer ny till landet och omedelbart får arbete innebär ökade offentliga intäkter genom skatterna, men de offentliga utgifterna ökar också exempelvis för sjukvård och sjukersättning. Nettovinsten för samhället blir större om en person som redan finns i landet blir sysselsatt i jämförelse med om en person som invandrar som arbetskraft bidrar till den ökade sysselsättningen.⁵

⁵ I Bilaga 1–2 till LU 2003/04 (SOU 2004:11) finns ett räkneexempel som belyser detta.

Även om Sverige i framtiden skulle förändra regelverket så att arbetskraftsinvandring lättare kan ske, är det inte självklart att Sverige kan tillgodose sitt arbetskraftsbehov med invandrad arbetskraft. Många andra industrialiserade länder har värre problem att vänta när det gäller befolkningsstrukturen. Konkurrensen om arbetskraften kan komma att bli hård, eftersom flera central-europeiska länder kommer att få ett mycket stort behov av arbetskraft. Integrationen av invandrare ser i många andra länder bättre ut än i Sverige. Arbetsmarknadssituationen för utländsk arbetskraft generellt och kanske i första hand för landsmän, påverkar rimligen attraktionskraften för utländsk arbetskraft. Sveriges bristande integration av flyktingar, kan således påverka möjligheterna att rekrytera arbetskraft från andra länder. Svag integration kan också leda till ökande segregation på arbetsmarknaden och i samhället som helhet.

Potentiell invandring och faktisk invandring till ett land påverkas av landets institutioner och regelverk. Möjligheter att anställa arbetskraft för kortare perioder eller på mer flexibla villkor kan påverka arbetsgivares vilja att rekrytera arbetskraft. Särskilt när osäkerhet finns om arbetskraftens kompetens och produktivitet, tenderar arbetsgivare att vilja ha provotid om de ska välja ett osäkrare alternativ. I Sverige har funnits en stor rädsla för att ett A- och ett B-lag ska uppstå på arbetsmarknaden, varför kollektivavtalade arbetsvillkor och löner ska gälla för all arbetskraft. Kommande brist på arbetskraft kan medföra att det kan uppstå institutionell konkurrens mellan länder genom att vissa länder förändrar regelverk så att rekrytering av utländsk arbetskraft underlättas.

Arbetskraftsinvandring och förbättrad integration

I debatten behandlas ofta arbetskraftsinvandring och integration av de invandrare som redan finns i Sverige som två motstridiga alternativ. Hittills har uppfattningen varit att den arbetskraft som redan finns i Sverige i första hand ska tas tillvara, innan utländsk arbetskraft kan tillåtas invandra i någon större utsträckning. Arbetsmarknadssituationen i Sverige för utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund är komplicerad och orsakssambanden är inte alltid tydliga. Längre har förklaringar till problemen att finna arbete sökts på utbudssidan, dvs. att brister hos arbets-

kraften skulle förklara varför utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund inte får arbete. Svensk empirisk forskning visar på att så inte är fallet. Orsaken till den bristande integrationen på arbetsmarknaden måste i stället sökas på efterfrågesidan, dvs. bland arbetsgivare och olika instanser som arbetar med rekrytering av arbetskraft. Diskriminering tycks vara ett större problem än vad som hittills antagits.

Förmodligen ligger grunden till problemen i att det finns för lite erfarenhet av utländsk arbetskraft på många arbetsplatser samt att det behövs mer erfarenhet och kunskap för att underlätta möten mellan personer med svensk respektive utländsk bakgrund. Goda exempel och erfarenheter såväl för arbetssökande som arbetsgivare är en bristvara. Kanske kan arbetskraftsinvandring i stället ses som ett sätt att finna vägar för integration av utländsk arbetskraft i Sverige. Arbetskraft som kommer till Sverige av arbetsmarknads-skäl är efterfrågad och har direkt kontakt med den svenska arbetsmarknaden. Fler av utländsk bakgrund på arbetsmarknaden som utgör goda exempel skulle kanske kunna påverka dem som i dag är tveksamma till arbetstagare av utländsk bakgrund. Förbättrad integration på arbetsmarknaden skapar i sin tur förutsättningar för integration i samhället som helhet.

Kritiker menar att arbetskraftsinvandring innebär undanträngning av dem som redan i dag har svårt att finna arbete. Förvisso är det så att ökad konkurrens genom att fler aktörer finns på marknaden, innebär att vissa kommer att ha svårare att hävda sig i konkurrensen. Dagens arbetsmarknadssituation innebär emellertid inte konkurrens på lika villkor för dem som är utlandsfödda eller som har utländsk bakgrund. Många möter hinder på arbetsmarknaden som beror på andra faktorer än de individuella meriterna. Om hindren på arbetsmarknaden som beror på diskriminering till följd av okunskap och osäkerhet inför det ”osvenska” och därmed okända kan minskas, förbättras förutsättningarna för god integration av utlandsfödda och personer med utländsk bakgrund på den svenska arbetsmarknaden.

Arbetskraftsinvandring behöver inte innebära konkurrens om arbetstillfällen. Förbättrad integration av högutbildade invandrare skulle innebära en övergång från lågkvalificerade till högkvalificerade arbeten. I förlängningen kan det leda till arbetskraftsbrist inom lågkvalificerade yrken som varken utlandsfödda eller födda i Sverige vill ha. Sådana tendenser finns redan när det gäller säsongsarbete inom jordbrukssektorn. Arbetskraftsinvandring har hittills i

hög utsträckning inneburit rekrytering av specialistkompetens, men kan i framtiden komma att innebära rekrytering till lågkvalificerade yrken inom t.ex. servicesektorn som befolkningen i Sverige inte vill ha.

Ökad arbetskraftsinvandring löser knappast alla integrationsproblem, men skulle tillsammans med individuellt anpassade integrationsåtgärder i form av praktik eller subventionerad anställning kunna göra den svenska arbetsmarknaden mer dynamisk. Genom att rekrytera bristarbetskraft utomlands och tillvarata den kompetens som finns i landet på ett bättre sätt, kan invandringen sammantaget ge ett positivt bidrag till det framtida arbetskraftsutbudet i Sverige.

Referenser

- Andersson, H. E. [2002], "När stater konkurrerar är flyktingar förlorare", i Bernitz, U., Gustavsson, S. & Oxelheim, L. (red), *Europaperspektiv 2002 – konkurrens på tre nivåer*, Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap, Santérus Förlag, Stockholm.
- Arai, M. & Heyman, F. [2000], "Permanent and Temporary Labour: Job and Worker Flows in Sweden, 1989–1998", Working paper No 71, Konjunkturinstitutet.
- Arai, M., Regné, H. & Schröder, L. [1999], *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fakta Info Direkt, Stockholm.
- Arai, M. & Vilhelmsson, R. [2002], "Unemployment-Risk Differentials Between Immigrant and Native Workers in Sweden", i Vilhemsson, R. [2002], *Wages and Unemployment of Immigrants and Natives in Sweden*, Doctoral Dissertation, Department of Economics, Stockholm University, Swedish Institute for Social Research 56.
- Arai, M. & Vilhelmsson, R. [2001], "Immigrants' and Natives' Unemployment-risk: Productivity Differentials or Discrimination", FIEF Working Papers, 2001:169.
- Arbetsmarknadsstyrelsen [2003], "Överenskommelse för att förebygga och motverka diskriminering i Arbetsmarknadsverkets verksamhet", PM 2003-01-20, Dnr Sam 02-812-00.
- Aronsson, G., Gustafsson, K. & Dallner, M. [2000], "Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum-periferiperspektiv", *Arbete och Hälsa*, 2000:9, Arbetslivsinstitutet.
- Behrenz, L. & Hammarstedt, M. [2002], "Arbetsinkomster bland andra generationen invandrare – en intergenerationell studie", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 8, nr 2.

- Boeri, T. & Brücker, H. m.fl. [2001], "The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States", European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission (contract SOC-97-102454), Berlin and Milano 2001.
- Boje, T. P. [1998], "Labour Migration in Europe", i Edström, Ö. (red), *Sweden and the Free Movement of Workers in the European Union*, Centre for European Law, Department of Legal Science, Umeå University, Sweden.
- Broomé, P., Carlsson, B. & Kiwi, M. S. [2001], "Invandrare och myndigheter – möten som hjälper eller stjälper?", SNS Förlag, Stockholm.
- Broomé, P., Carlsson, B. & Ohlsson, R. [2001], *Bäddat för mångfald*, SNS Förlag, Stockholm.
- Carlsson, A. [2000], "Att sitta under den sociala makten – Socialtjänstens och arbetsförmedlingens insatser för arbets-sökande, invandrade socialbidragstagare – ett brukarperspektiv", FoU-Södertörn Skriftserie nr 10/00.
- Chiswick, B., Cohen, Y. & Zach, T. [1997], "The Labor Market Status of Immigrants: Effects of the Unemployment Rate at Arrival and Duration of Residence", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 50, No 2, pp. 289–303.
- Commission of the European Communities [2003], "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – on immigration, Integration and Employment", COM (2003)336 final, Brussels 3.6.2003.
- Coppel, J., Dumont, J-C. & Visco, I. [2001], "Trends in Immigration and Economic Consequences", Economic Department Working Papers No 284, OECD, ECO/WKP(2001)10, 18-Jun-2001.
- De los Reyes, P. & Wingborg, M. [2002], "Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige – en kunskapsöversikt", Integrationsverkets rapportserie 2002:13, Integrationsverket.
- Dir. 2004:21, *Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring*, Näringsdepartementet.
- Edin, P-A. & Åslund, O. [2001], "Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad", Forskningsrapport 2001:7, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.

- Ekberg, J. & Hammarstedt, M. [2002], "20 år med allt sämre arbetsmarknadsintegrering för invandrare", *Ekonomisk Debatt*, årg 30, nr 4, s. 343–353.
- Ekberg, J. & Ohlson, M. [2000], "Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart", *Ekonomisk Debatt*, årg 28, nr 5, s. 431–439.
- Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2004], *Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad – skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer*, Bilaga till Rapport Integration 2003, Integrationsverket.
- Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2003], "Unemployment and Earnings Among Second Generation Immigrants in Sweden-Ethnic Background and Parent Composition", *Journal of Population Economics*, No 4, s. 787–814.
- Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2001a], "Unemployment and Earnings for Second Generation Immigrants – Ethnic Background and Parent Composition", stencil, Högskolan i Kalmar.
- Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2001b], "Är invandrare oprioriterade inom arbetsmarknadspolitiken?", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 4, s. 285–291.
- Ekberg, J. & Rooth, D-O. [2000], "Arbetsmarknadspolitik för invandrare – Rapport till Riksdagens Revisorer", Working Paper Series 2000/6, School of Management and Economics, Växjö Universitet.
- EPC [2001], "Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations: The Impact on Public Spending on Pensions, Health and Long-Term Care for the Elderly and Possible Indicators of the Long-Term Sustainability of Public Finances", EPC/ECFIN/655/01-EN final.
- Eurostat [2004], www.europa.eu.int/comm/eurostat, (2004-05-21).
- Franzén, E. C. [1999], "Formandet av en underklass – om invandring, arbetslöshet och etnifiering av arbetssökande", i Olsson, E. (red), *Etnicitetens gränser och mångfald*, Carlssons bokförlag, Stockholm.
- Gailard, A-M. [2002], "The Mobility of Human Resources in Science and Technology in Sweden", i *International Mobility of the Highly Skilled*, OECD.
- Gundhäll Wood, A. [2002], "Värdering av utländska högskoleutbildningar 1991–1998 – en sammanfattning", Integrationsverkets rapportserie 2002:10, Integrationsverket.

- Hertzberg, F. [2003], *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet – hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*, Akademisk avhandling för filosofie doktorsexamen i etnologi, Stockholms universitet, Arbetsliv i omvandling 2003:7, Arbetslivsinstitutet.
- Hjerm, M. [2002a], "Ett förlorat 1990-tal – invandrades situation på den svenska arbetsmarknaden under perioden 1990–1996", Integrationsverkets rapportserie 2002:06, Integrationsverket.
- Hjerm, M. [2002b], "Invandring och integration", i Vogel, J., Hjerm, M. & Johansson, S-E., *Integration till svensk välfärd? – om invandrades välfärd på 90-talet*, Levnadsförhållanden Rapport 96, Statistiska centralbyrån och Arbetslivsinstitutet.
- Hjerm, M. [2002c], "Sysselsättning", i Vogel, J., Hjerm, M. & Johansson, S-E., *Integration till svensk välfärd? – om invandrades välfärd på 90-talet*, Levnadsförhållanden Rapport 96, Statistiska centralbyrån och Arbetslivsinstitutet.
- Håkansson, K. [2001], "Språngbräda eller segmentering? – en longitudinell studie av tidsbegränsat anställda", Forskningsrapport 2001:1, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Höglund, S. [1998], "Svensk forskning om diskriminering av invandrare i arbetslivet 1990–1996 – en kunskapsöversikt", Rådet för arbetslivsforskning och Europarådet mot rasism.
- Högskoleverket [2003], *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2003*.
- Integrationsverket [2004a], *Rapport integration 2003*, Integrationsverket.
- Integrationsverket [2004b], "Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2003: Introduktion – men inte för alla", INT-33-04-268, Integrationsverket.
- Integrationsverket [2003], "Hinder och möjligheter – en årsredovisning av regeringsuppdraget; Etnisk mångfald i arbetslivet", Integrationsverkets stencilserie 2003:01.
- Integrationsverket [2002], *Rapport integration 2001*, Integrationsverket.
- Jonsson, A. & Wallethe, M. [2001], "Är utländska medborgare segmenterade mot atypiska arbeten?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 7, nr 3.
- Knocke, W. [2000], "Integration or Segregation? Immigrant Populations Facing the Labour Market in Sweden", *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 21, pp 361–380.

- Lange, A. [2000], *Diskriminering, integration och etniska relationer*, Integrationsverket.
- Lange, A. [1999], "Invandrare om diskriminering IV – En enkät- och intervjuundersökning om etnisk diskriminering på uppdrag av Diskrimineringsombudsmannen", CEIFOs skriftserie, nr 79, CEIFO, Stockholms universitet.
- Le Grand, C. & Szulkin, R. [2000], "Permanent Disadvantage or Gradual Integration: Explaining the Immigrant-Native Earnings Gap in Sweden", Working Paper Series, No 7/2000, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Le Grand, C. & Szulkin, R. [1999], "Invandrarnas löner i Sverige – Betydelsen av vistelsetid, invandrarland och svensk skolgång", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 5, nr 2.
- Lundborg, P. [2002], "Utvidgning, fri arbetskraftsrörlighet och institutionell konkurrens", i Bernitz, U., Gustavsson, S. & Oxelheim, L. (red), *Europaperspektiv 2002 – konkurrens på tre nivåer*, Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap, Santérus Förlag, Stockholm.
- Lundborg, P. [1998a], "Avreglering och arbetskraftinvandring i ett utvidgat EU", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 7, s. 495–503.
- Lundborg, P. [1998b] "Free Immigration to Sweden from the New EU Members", i Edström, Ö. (red), *Sweden and the Free Movement of Workers in the European Union*, Centre for European Law, Department of Legal Science, Umeå University, Sweden.
- Lundh, C. m.fl. [2002], "Arbete? Var god dröj! – Invandrare i välfärdssamhället", Välfärdspolitiska rådets rapport 2002, SNS Förlag, Stockholm.
- Metcalf, N. K. [2002], "Fri rörlighet för arbetstagare och utvidgningen av EU – konkurrens på olika villkor", i Bernitz, U., Gustavsson, S. & Oxelheim, L. (red), *Europaperspektiv 2002 – konkurrens på tre nivåer*, Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap, Santérus Förlag, Stockholm.
- Migrationsverket [2004a], www.migrationsverket.se/swedish/statistik/arbete.html, (2004-05-03).
- Migrationsverket [2004b], Tillståndsstatistik, www.migrationsverket.se.
- Migrationsverket [2004c], www.migrationsverket.se.
- Migrationsverket [2003], "Regler för invandring", Informationsbroschyr, Migrationsverket.

- Nekby, L. [2004], *Inte bara invandring – utvandring av utrikes födda från Sverige*, Bilaga till Rapport Integration 2003, Integrationsverket.
- Nekby, L. [2002], "How Long Does it Take to Integrate? Employment Convergence of Immigrants and Natives in Sweden", FIEF Working Paper Series 2002, No 185.
- OECD [2003], "Trends in International Migration", Annual Report 2002 Edition.
- Rauhut, D. [2003], "Var hittar Sverige sin arbetskraft? – En översikt av tänkbara sändarländer", Institutet för tillväxtpolitiska studier, A 2002:013.
- Regeringens proposition 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*.
- Regeringens proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Regeringens skrivelse 2001/02:129, *Integrationspolitik för 2000-talet*.
- Riksrevisionsverket [2003], "Migration och integration – Strategi för effektivitetsrevisionen", RRV 2003:9.
- Riksrevisionsverket [2002a], "Att etablera sig i Sverige – en granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga", RRV 2002:15.
- Riksrevisionsverket [2002b], "Hur mottas de asylsökande? – den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket", RRV 2002:19.
- Rooth, D-O. [2001a], "Adopted Children in the Labour Market – Discrimination or Unobserved Characteristics?", stencil, Högskolan i Kalmar.
- Rooth, D-O. [2001b], "Etnisk diskriminering och "Sverige-specifik" kunskap – vad kan vi lära från studier av adopterade och andra generationens invandrare?", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 8, s. 535–546.
- Rooth, D-O. [2000], "Flyktingar på arbetsmarknaden: är utbildning eller arbetserfarenhet det bästa "valet"?", *Ekonomisk Debatt*, årg 28, nr 5, s. 441–449.
- Rooth, D-O. [1999], *Refugee Immigrant in Sweden – Educational Investments and Labour Market Integration*, Doctoral Dissertation, Lund Economics Studies number 84, Department of Economics, Lund University.

- Ryding Zink, C. [2001], "Where You Come from Decides Where You are Heading – a Qualitative Study of Well-educated Immigrants Entering the Labor Market in Sweden", Working Paper Series 7, Hammarström, G. (red), Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Schröder, L. & Vilhelmsson, R. [1998], "Sverigespecifikt" humankapital och ungdomars etablering på arbetsmarknaden", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 8, s. 595–601.
- SOU 2004:11, *Sveriges ekonomi – utsikter till 2020*, Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04 av Hill, M. & Norlin, J., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*, Huvudbetänkande, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:75, *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle*, Slutbetänkande från Utredningen om flyktingmottagning och introduktion, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:77, *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*, Slutbetänkande från Sfi-utredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:116, *EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, Betänkande av Utredningen om EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, Huvudbetänkande, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.
- Statistiska centralbyrån [2004a], *Migration 2003 – In- och utvandring och asylsökande*, Statistiska meddelanden, BE 68 SM 0401.
- Statistiska centralbyrån [2004b], *Befolkningsstatistik*, www.scb.se.
- Statistiska centralbyrån [2004c], *Nationalräkenskaper*, www.scb.se.
- Statistiska centralbyrån [2003a], *Befolkningens utbildning 2003–01–01*, Statistiska meddelanden, UF 37 SM 0301.
- Statistiska centralbyrån [2003b]. *Migration 2002 – In- och utvandring och asylsökande*, BE 68 SM 0301.
- Statistiska centralbyrån [2003c], *Sveriges framtida befolkning 2003–2020 – Svensk och utländsk bakgrund*, Demografiska rapporter 2003:5.
- Statistiska centralbyrån [2003d], *Befolkningens utbildning*, Statistiska databaser, egen bearbetning.
- Statistiska centralbyrån [2003e], specialutdrag ur Arbetskraftsundersökningarna (AKU), egen bearbetning.

- Statistiska centralbyrån [2002a], *Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbördan?*, Demografiska rapporter 2002:6.
- Statistiska centralbyrån [2002b], *Befolkningens utbildning – Educational Attainment of Emigrants and Immigrants 1987–2001*, Statistiska meddelanden, UF 37 SM 0201.
- Statskontoret [2002], "Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002", Statskontorets rapport 2002:29.
- Vilhelmsson, R. [2002], *Wages and Unemployment of Immigrants and Natives in Sweden*, Swedish Institute for Social Research 56, Doctoral Dissertation 2002, Department of Economics, Stockholm University.
- Vilhelmsson, R. [2000], *Ethnic Differences in the Swedish Youth Labor Market*, Thesis for the Degree of Licentiate of Philosophy, Department of Economics, Stockholm University, Swedish Institute for Social Research, Licentiatserien 15/2000.
- Wadensjö, E. [1999], "1990-talets ekonomiska utveckling och arbetsmarknaden", i SOU 1999:69, *Individen och arbetslivet – Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000*, Slutbetänkande från Arbetslivsdelegationen, Näringsdepartementet.
- Westin, C. m.fl. [1999], *Mångfald, integration, rasism och andra ord: Ett lexikon över begrepp inom IMER – Internationell migration och Etniska Relationer*, Socialstyrelsen och CEIFO, SoS-rapport 1999:6, Socialstyrelsen.
- Åslund, O. & Rooth, D-O. [2003a], "Do When and Where Matter? Initial Labor Market Conditions and Immigrant Earnings", Working Paper 2003:7, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.
- Åslund, O. & Rooth, D-O. [2003b], "Spelar när och var någon roll? Arbetsmarknadslägets betydelse för invandrares inkomster", Rapport 2003:5, IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Österberg, T. [2000], *Economic Perspectives on Immigrants and Intergenerational Transmissions*, Thesis for Dissertation, Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.