

Så kan integrationen på arbetsmarknaden förbättras i Norden

TEXT: KJELL NILSSON, LARS CALMFORS OCH NORA SANCHEZ-GASSEN

Nordens befolkning växer. Idag bor 27 miljoner här jämfört med 25 miljoner 2007. Sveriges befolkning har ökat med 9,7 procent de senaste tio åren, vilket är fyra gånger så mycket som genomsnittet för hela EU. Norges och Islands befolkningar har växt ännu snabbare – med 12,3 respektive 10,0 procent. Utvecklingen har många positiva effekter men innebär också stora utmaningar.

FOTO: MOSTPHOTOS

Nettoinvandringen, det vill säga all immigration minus all emigration, har svarat för två tredjedelar av befolkningstillväxten i Norden på senare år. I Sverige utgör andelen utlandsfödda numera 19 procent av befolkningen. Det betyder att vi har passerat historiskt stora immigranländer som USA och Tyskland. I Norge och Island är andelen utlandsfödda nu uppe i 16 procent. I Danmark är andelen 12 procent medan den endast är 7 procent i

Finland. En stor del av invandrarna kommer från länder utanför EU. I Sverige är andelen sådana invandrare hela 13 procent av befolkningen, i Danmark och Norge 8 procent. Många av de utomeuropeiska invandrarna är flyktingar, vilket ställer stora krav på samhället.

Samtidigt som befolkningen växer blir den allt äldre. Man brukar tala om den så kallade äldreförsörjningskvoten (old-age dependency ratio). Den anger hur många som är över 65 år i förhållande till dem

som är i arbetsför ålder. Andelen stiger i hela Norden, men är särskilt stor i glest befolkade landsbygdskommuner.

I detta perspektiv utgör den stora immigrationen en intressant potential eftersom de flesta invandrare är i arbetsför ålder. Det är emellertid önsketänkande att tro att invandring utgör lösningen på problemet med en åldrande befolkning. Det skulle kräva orimligt stor immigration. För Sveriges del skulle det behövas 38 miljoner invandrare under åren



2015–2080 och en total befolkning 2080 på 55 miljoner för att hålla vår äldreförsörjningskvot konstant. För Norge är motsvarande tal ännu mer dramatiska. Landet skulle behöva ta emot 41 miljoner immigranter och befolkningen öka tio gånger jämfört med dagens.

Men även om det inte går att hejda utvecklingen mot en ökande andel äldre i samhället med hjälp av invandringen, så kan den åtminstone kortsiktigt bidra till att bromsa förändringen av åldersstrukturen och fylla på arbetskraften. Det kräver

emellertid att immigranterna snabbt kommer ut på arbetsmarknaden. Om de däremot förblir utan avlönat arbete under en längre period och därmed ekonomiskt beroende av samhället, medför de en ökad belastning på välfärdsstaten i stället för att bidra till dess finansiering.

NORDEN, SOM ju normalt brukar placera sig i toppen när det gäller internationella välfärdsranking, ligger dessvärre inte lika bra till när det gäller integration av invandrare på arbetsmarknaden. Detta

är fallet trots stora satsningar på integration. En OECD-studie från 2015 visade att de nordiska länderna, med undantag av Island, har en större skillnad i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda än genomsnittet av OECD:s 34 medlemsländer. På Island är däremot sysselsättningsgraden högre bland utlandsfödda, vilket beror på att dessa till största delen utgörs av arbetskraftsinvandrare.

Såväl den åldrande befolkningen som den lägre sysselsättningsgraden bland invandrare utgör på sikt hot mot den nordiska välfärdsstaten som huvudsakligen finansieras av skatteintäkter från den del av befolkningen som är i arbetsför ålder. Om antalet pensionärer växer alltför kraftigt i förhållande till dem som arbetar eller om många i arbetsför ålder inte bidrar med skatteintäkter, går ekvationen helt enkelt inte ihop. Därför görs det också insatser inom många olika områden för att integrera invandrare bättre och snabbare på den nordiska arbetsmarknaden.

NORDISKA MINISTERRÅDETS ämbetsmannakommitté för finanspolitik har initierat en studie av vilka vetenskapliga belegg det finns för effekterna av olika insatser för att bättre integrera flyktingar och andra invandrare på arbetsmarknaden i de nordiska länderna. Rapporten, som lanserades på ett seminarium i Norges finansdepartement i Oslo den 29 maj i år, innehåller åtta uppsatser och har involverat 14 nordiska forskare. Projektet, som administrerats av Nordregio, har letts av professor Lars Calmfors och Senior Research Fellow Nora Sánchez Gassen.

Rapporten analyserar olika politikområden som är av betydelse för invandras arbetsmarknadsintegration. Utbildnings-, arbetsmarknads-, social- och lönepolitik är alla exempel på områden där åtgärder kan vidtas för att minska sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda.

Betydelsen av utbildning framgår av det faktum att, när man jämför personer med inhemsk respektive utländsk bakgrund på samma färdighetsnivå (enligt OECDs PIAAC-studie av den vuxna befolkningens färdigheter), så försvinner i stort sett skillnaden i sysselsättningsgrad utom för dem med allra lägst kompetens. Den uppenbara slutsatsen är att skillnaden i sysselsättningsgrad till en stor del handlar om skillnader i kunskaper. Därför kommer framgångsrika utbildningsinsatser för utrikes födda också att minska sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda.



FOTO: MOSTPHOTOS

Skillnaderna i färdigheter grundläggs tidigt. Det finns starka belägg för att barn som gått i förskola gör bättre ifrån sig senare i skolan än de som har passats hemma av en förälder eller annan anhörig. Det gäller alla barn, även dem med inrikes bakgrund, men skillnaden är mycket större bland barn med invandrarbakgrund. Det betyder att deltagande i förskolan är ett viktigt första steg mot en senare integration på arbetsmarknaden.

Det finns också belägg för att barn som anlant som riktigt unga (under sex år) klarar sig betydligt bättre i den språkliga delen av PISA-testerna för ungdomar än de som anlant senare. Därför behövs särskilda åtgärder riktade mot nyanlända barn och ungdomar i grundskole- och gymnasieåldern. Exempel på sådana åtgärder är mer studiestöd på hemspråket, mer ferieundervisning och ökat fokus på de yrkesförberedande gymnasieprogram-

men. För vuxna finns ett samband mellan deltagande i jobb-relaterad utbildning och språkfärdigheter. Det tyder på att en kombination av vuxenutbildning och subventionerad anställning kan vara ett sätt att påskynda integrationen på arbetsmarknaden.

DE FYRA STORA nordiska länderna skiljer sig från de flesta andra länder genom att nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare placeras i introduktionsprogram som innehåller språkundervisning, samhällsorientering och arbetsmarknadsåtgärder.

Subventionerade anställningar i den privata sektorn är enligt samstämmig forskning den mest effektiva arbetsmarknadsåtgärden för att hjälpa invandrare att komma in på arbetsmarknaden. Sådana anställningsstöd används i hög grad i Sverige men i ganska liten omfattning i Danmark, Finland och Norge. En ökad

användning kräver att mer medel anslås, bättre information om stöden till företagen samt åtgärder som gör det mindre riskfyllt för arbetsgivare att anställa på detta sätt (till exempel en provperiod före en anställning eller att arbetsgivaransvaret tas av den statliga arbetsförmedlingen eller särskilda matchningsaktörer till exempel bemanningsföretag).

Arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik är andra former av arbetsmarknadsprogram. Här tycks erfarenheterna vara blandade. Vissa studier pekar på positiva långsiktiga effekter på den framtida sysselsättningen, medan andra tyder på negativa effekter.

Angående jobbcaching och -rådgivning finns, åtminstone för Sveriges del, en del positiva resultat. Det finns däremot för närvarande ingen evidens för att privata utförare av arbetsmarknadstjänster generellt skulle vara mer effektiva än



offentliga. Befintliga studier – som dock är få – talar snarast för motsatsen, även om det är möjligt att förbättrade former för upphandling och kontroll (inklusive bättre uppföljning av resultat och snabbara avslutande av avtal med mindre framgångsrika utförare) borde kunna avhjälpa dessa brister.

EN AV GRUNDPELARNAN i den nordiska välfärdsmodellen är de sociala trygghetssystemen som ska skydda medborgarna vid sjukdom, varaktig funktionsnedsättning och arbetslöshet. Men generösa välfärdsystem kan också försvaga människors drivkrafter att försörja sig själva (moral hazard). Generositeten i de sociala trygghetssystemen kan också påverka immigrationens omfattning. En kontroversiell fråga är om differentiering av de sociala förmånerna utifrån vistelsetid i landet kan förbättra integrationen på arbets-

marknaden. Danmark har gått långt när det gäller sådan differentiering: för att få full tillgång till de sociala ersättningarna krävs att man har bott i landet under minst sju av de senaste åtta åren.

Studier i Norge och Danmark har visat att invandrades sysselsättning påverkas av hur generösa de sociala bidragssystemen är för dem. I Norge finns stöd för att arbetskraftsimmigranter från Östeuropa accepterar jobb med låga löner för att på sätt kvalificera sig för mer generösa sociala ersättningar och att detta innebär större personalomsättning i företag som använder sådan arbetskraft.

DIFFERENTIERING AV sociala förmåner efter vistelsetid i landet tycks ha positiva effekter på invandrades sysselsättning men innebär samtidigt lägre inkomster för den stora majoritet av biståndsmottagare som ändå inte kommer i arbete. Ett alternativ är större aktivitetskrav för att få sociala ersättningar. En sådan lösning har i norska kommuner lett till ökad sysselsättning bland manliga invandrare, medan effekten varit svagare för inrikes födda. Bidrag för att själv ta hand om sina barn i hemmet (i stället för att använda offentlig barnomsorg) tycks påverka särskilt icke-västerländska kvinnors inträde på arbetsmarknaden negativt.

De åtgärder som diskuteras ovan styrs alla av staten. Men sysselsättningen påverkas även av lönepolitiken som i Norden bestäms i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Nordiska studier har i regel funnit att höjda minimilöner har negativa effekter på sysselsättningen. Dessa negativa effekter tycks framför allt gälla de allra svagaste grupperna på arbetsmarknaden. Eftersom många invandrare har låg utbildning finns det därför anledning att tro att lägre minimilöner skulle ha en positiv sysselsättnings-effekt för dessa. Lägre minimilöner skulle sannolikt öka tillgången på jobb som kräver endast låga kvalifikationer.

Det är emellertid osäkert hur lägre minimilöner påverkar lönerna i resten av löneskalan. Ett sätt att försöka undgå oönskade effekter högre upp i lönefördelningen är att avgränsa minimilönesänkningar till nya typer av jobb som kan fungera som komplement till de existerande jobben. Eftersom Sverige är det land i Norden som har de högsta minimilönerna i förhållande till medellönen, den största andelen utomeuropeiskt födda och det största sysselsättningsgapet till inrikes födda, är Sverige förmodligen det nordiska land som har mest att vinna

på en sådan reform.

Även om effekterna är måttliga tyder resultat från Sverige på att lågkvalificerade jobb kan fungera som en språngbräda till långsiktig sysselsättning, särskilt för invandrare med låg utbildning. I en sådan studie hade nästan hälften av dem som startade på ett lågkvalificerat jobb ett mer kvalificerat jobb efter åtta år. Och när man jämförde tidigare arbetslösa lågutbildade som vid en viss tidpunkt fick ett lågkvalificerat jobb med tidigare arbetslösa som vid samma tidpunkt förblev arbetslösa, hade den förra gruppen en betydligt bättre utveckling av sina arbetsinkomster över tid.

Den nordiska integrationsrapporten visar att flera olika politikområden kan bidra till ökad sysselsättning bland invandrare. Alla åtgärder tycks emellertid ha begränsade effekter. Därför är huvudfrågan inte vilken enskild politik man skall satsa på utan snarare hur man bäst kombinerar insatser inom skilda politikområden.

DET ÄR OCKSÅ en fråga om avvägning mellan olika politiska mål. Lägre minimilöner och sämre villkor för dem som lever på sociala bidrag kan minska gapet i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda men ökar inkomstskillnaderna. Det kan också finnas en motsättning mellan en politisk ambition att begränsa immigrationen och ökad satsning på utbildning och olika sysselsättningssubventioner, eftersom de senare också kan förstärka drivkrafterna att invandra till de nordiska länderna. Integrationspolitikens utformning måste bygga på såväl en tydlig uppfattning om hur man vill prioritera mellan olika mål som kunskap om effekterna av olika politikförändringar.

Läs mer

Här kan du ladda ner och beställa publikationen "Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets".

<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1317928&dsid=3393>

Det finns även korta sammanfattningar av forskarnas rekommendationer inom olika politikområden. Du finner dem på Nordiska ministerrådets specialsjajt om integration: www.integrationnorden.org Här hittar du också aktuell statistik, forskning och lärande exempel från de nordiska ländernas arbete med att få fler nyanlända i jobb.