



SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2016

IMMIGRATION
EKONOMISK
INTEGRATION
OCH ENTREPRENÖRSKAP

SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2016

IMMIGRATION
EKONOMISK
INTEGRATION
OCH ENTREPRENÖRSKAP

Johan Eklund (red)
Pernilla Andersson Joonas
Lars Calmfors
Sameeksha Desai

Entreprenörskapsforum är en oberoende stiftelse och den ledande nätverksorganisationen för att initiera och kommunicera policy-relevant forskning om entreprenörskap, innovationer och småföretag.

Stiftelsens verksamhet finansieras med såväl offentliga medel som av privata forskningsstiftelser, näringslivs- och andra intresseorganisationer, företag och enskilda filantroper.

Medverkande författare svarar själva för problemformulering, val av analysmodell och slutsatser i respektive kapitel.

För mer information, se www.entreprenorskapsforum.se

© Entreprenörskapsforum, 2016

ISBN: 978-91-89301-86-3

Författare: Johan Eklund (red), Pernilla Andersson Joona, Lars Calmfors och Sameeksha Desai.

Foto: Istockphoto

Grafisk produktion: Klas Håkansson, Entreprenörskapsforum

Tryck: TMG Tabergs

FÖRORD

Entreprenörskapsforum har sedan 2009 levererat en forskningspublikation i anslutning till den årligen återkommande konferensen Swedish Economic Forum. Syftet är att föra fram policyrelevanta frågor med entreprenörskaps-, småföretags- och innovationsfokus. I år analyseras arbetsmarknadsintegrationen i Sverige. Arbetslösheten bland i synnerhet lågutbildade immigranter är hög och tiden från anländande till Sverige och arbetsmarknadsetablering är lång. Att påskynda denna integrationsprocess och få fler människor i produktiva arbeten är kritiskt viktigt för Sverige. I rapporten diskuteras framförallt fyra vägar till ekonomisk integration – utbildning, sänkning av minimilöner (ökad lönespridning), anställningsstöd samt entreprenörskap. Dessa ses inte som oförenliga med varandra utan förutsätts tjäna som komplement.

Författarna framhäver att åtgärder för ekonomisk integration bör vägledas av kostnadseffektivitet. Flera av rapportförfattarna framhäver att arbetsmarknadens parter bör tillåta större lönespridning eftersom dagens heterogena arbetsmarknad med stora skillnader i färdigheter mellan olika grupper kräver att lönebildningen tar ett större ansvar. En ökad lönespridning kan uppnås genom lägre minimilöner för nya typer av enkla jobb. Om detta inte sker kollektivavtalsvägen tvingar sig lönesänkningar förmodligen fram på andra sätt: genom fler företag utan kollektivavtal, genom fler arbetstagare som blir egna företagare, och därmed inte bundna av kollektivavtal, samt inte minst genom mer av svartjobb med lägre svarta löner.

Tack till Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse, Tillväxtverket samt övriga finansörer av Entreprenörskapsforums verksamhet.

Författarna inkluderar undertecknad redaktör samt Pernilla Andersson Joona, docent och forskare Stockholms universitet, Lars Calmfors, ordf Arbetsmarknadsekonomiska rådet, forskare IFN och professor emeritus Stockholms universitet och Sameeksha Desai, docent och associate director vid Institute for Development Studies, Indiana University, USA.

Vi författare svarar helt och hållet för de analyser och rekommendationer som vi för fram i våra respektive kapitel.

Med förhoppning om intressant läsning!

Stockholm i november 2016

Johan Eklund

Vd Entreprenörskapsforum, professor Blekinge tekniska högskola
och Jönköping International Business School

INNEHÅLL

6 KAPITEL 1 IMMIGRATION, EKONOMISK INTEGRATION OCH ENTREPRENÖRSKAP

Johan Eklund

- 7 Inledning
- 10 Migration, sysselsättning och löner – hur ska vi ta itu med arbetsmarknadens tudelning?
- 12 Utbildning, arbetsmarknadserfarenhet och löner för inrikes födda och invandrare i Sverige
- 13 Integrationspolitiska insatser för nyanlända: Vilken roll spelar egenföretagandet?
- 14 Economic Integration of Refugee Migrants: Considerations for Policy Makers
- 15 Ekonomisk-politiska slutsatser

18 KAPITEL 2 MIGRATION, SYSSELSÄTTNING OCH LÖNER HUR SKA VI TA ITU MED ARBETSMARKNADENS TUDELNING?

Lars Calmfors

- 19 Inledning
- 21 Utbildning
- 24 Anställningsstöd
- 29 Lönespridning
- 35 Generella reflektioner

38 KAPITEL 3 UTBILDNING, ARBETSMARKNADSERFARENHET OCH LÖNEBILDNING FÖR INRIKES FÖDDA OCH INVANDRARE I SVERIGE

Johan Eklund

- 39 Inledning
- 41 Utbildningsnivå bland flyktinggrupper
- 42 Lönebildning – hur stor avkastning ger utbildning respektive arbetsmarknadserfarenhet?
- 44 Vilka faktorer bestämmer lönen och vilka implikationer har resultaten?
- 48 Ekonomisk-politiska slutsatser
- 49 Appendix 1

54 KAPITEL 4 INTEGRATIONSPOLITISKA INSATSER FÖR NYANLÄNDA VILKEN ROLL SPELAR EGENFÖRETAGANDE?

Pernilla Andersson Joona

- 55 Inledning
- 57 Hur påverkar utbud, efterfrågan och matchning sysselsättningen bland utrikes födda?
- 63 Andra förklaringar till sysselsättningsgapet
- 66 Vilken roll kan egenföretagande spela för arbetsmarknadsetablering?
- 71 Avslutande diskussion

74 KAPITEL 5 ECONOMIC INTEGRATION OF REFUGEE MIGRANTS: CONSIDERATIONS FOR POLICYMAKERS

Sameeksha Desai

- 75 Introduction
- 76 Refugees as a special subset of immigrants
- 78 Challenges related to large inflows of refugees
- 84 Multiple actors
- 86 Conclusion

88 REFERENSER

96 OM FÖRFATTARNA

KAPITEL 1

IMMIGRATION, EKONOMISK INTEGRATION OCH ENTREPRENÖRSKAP

JOHAN EKLUND

1. INLEDNING

Många av de flyktingar som på grund av våldsamma konflikter söker sig från länder som Syrien, Irak, Eritrea, Afghanistan och Yemen tar sig till södra Europa och sedan vidare till länder i Väst- och Nordeuropa. I synnerhet till Sverige och Tyskland. Sverige har som en konsekvens av detta upplevt en kraftig flyktingtillströmning. Under 2014-2016 kom ett stort antal flyktingar till Sverige för att söka uppehållstillstånd av asylskäl och under 2015 anlände ca 163 000 immigranter. Detta gör Sverige till det största flyktingmottagande landet inom OECD räknat per capita. Mottagandet sker naturligtvis primärt på humanitära grunder men det innebär att Sverige ställs inför betydande utmaningar samtidigt som det även erbjuder ekonomiska möjligheter. En möjlighet är t ex växande arbetskraft i en tid då många utvecklade ekonomier måste bemöta demografiska utmaningar i form av åldrande befolkning. Under de senaste årtiondena har t ex immigration svarat för ca 47 procent av arbetskraftstillväxten i USA och hela 70 procent i Europa (OECD, 2012).

Hittills har dessvärre Sverige inte lyckats bra med integrationen och arbetskraftsdeltagandet bland immigranter är lågt. Tiden för immigranter att etablera sig varierar mellan olika grupper men generellt tar det lång tid från anländandet till en första etablering på arbetsmarknaden. För att 50 procent av flyktingarna ska ha etablerat sig på arbetsmarknaden har det historiskt tagit åtta år, vilket kan jämföras med t ex Tyskland där det historiskt tagit fem år för hälften av flyktingarna att etablera sig (SCB och IAB, 2015). Dåligt fungerande arbetsmarknadsintegration syns även i sysselsättningsstatistiken där utrikes födda under 2015 hade en sysselsättningsgrad på 64 procent vilket kan jämföras med sysselsättningsgraden för inrikes födda på 84 procent. Särskilt dystra siffror ser vi för immigranter med låg utbildning. Med endast förgymnasial utbildning står majoriteten utan sysselsättning även tio år efter ankomst till Sverige (Ekonomifakta, 2016).

Detta relativa integrationsmisslyckande – som det ändå måste ses som – ger dels en bild av på vilket sätt flyktingar är ekonomiskt produktiva, dels reflekterar hur de svenska arbetsmarknadsinstitutionerna (i bred bemärkelse) fungerar samt de ram-betingelser dessa utgör. Denna rapport syftar till att sätta fokus på vilka områden som behöver prioriteras för att bättre lyckas med den ekonomiska integrationen och ta tillvara den ekonomiska potential som immigranterna utgör. Detta är inte minst angeläget då många av de flyktingar som kommit till Sverige under de senaste åren har relativt låg utbildning. Det finns därmed anledning att befara att utmaningarna kommer att tillta i omfattning de kommande åren. Vi har även anledning att förmoda att framtidens arbetsmarknad – via teknikutveckling – kommer ställa andra krav på arbetskraften och humankapitalsammansättningen (se t ex Världsekoniskt forum

2016). Det finns med andra ord anledning att förvänta oss en alltmer heterogen framtida arbetsmarknad.

Det är också viktigt att betona de ekonomiska fördelar som immigranter kan föra med sig. Immigranter kan – utöver tillskott till arbetskraften – på flera sätt bidra till ekonomisk förnyelse. Historiskt har personer som immigrerat till Sverige, och i många fall blivit entreprenörer, haft betydelse för den svenska ekonomiska utvecklingen (se t ex Johnson, 2016). I en studie av svenska företag finner Hatzigeorgiou och Lodefalk (2014) – för att nämna ett exempel – att immigranter bidrar positivt till svenska företags internationalisering. I linje med detta konstaterar OECD (2006) att: *”Immigration fosters the renewal of societies and of the economy, boost innovation and bring new ideas”* (OECD, 2006). I länder som USA bidrar immigranter till ekonomin inte enbart genom arbetskraftstillskott utan även genom entreprenörskap vilket ger upphov till innovationer och välfärdsvinster.

Förutsättningen för att ta tillvara de ekonomiska möjligheter som erbjuds är emellertid att den ekonomiska integrationen sker snabbt och till en samhällsekonomiskt låg kostnad. Med ekonomisk integration avses i detta sammanhang att individen kommer in i någon form av produktiv yrkesverksamhet, vilket kan bestå i antingen en anställning eller i någon form av entreprenörskap (t ex egenanställning). Det finns betydande ekonomiska och politiska vinster av att den ekonomiska integrationen av flyktingar kan förbättras och accelereras.

I sammanhanget bör det påpekas att migranter är en heterogen grupp med vitt skilda bakgrunder och förutsättningar för framgångsrik ekonomisk integration. Det är t ex rimligt att förvänta sig helt olika förutsättningar för ekonomisk integration och entreprenörskap för immigranter som söker sig till Europa av asylskäl jämfört med immigranter som drivs av arbetsmarknadsmotiv (detta är något som Sameeksa Desai särskilt belyser i kapitel fem).

Det finns två faktorer värda att notera som gör att Sverige skiljer sig från många andra länder och som påverkar förutsättningar för att lyckas med integrationen. Till att börja med är de svenska arbetsmarknadsregleringarna omfattande vilket försvårar arbetsmarknadsinträde för flyktingar. Sverige har dessutom bland OECDs högsta (implicita) minimilöner (detta är något som Lars Calmfors och Johan Eklund belyser i kapitel två respektive tre). Till detta kommer ett generöst välfärdssystem och tillgång till samhällsservice som kan ha en negativ inverkan på incitamenten att ta anställning eller på hastigheten med vilket arbetsmarknadsinträdet sker. Denna kombination av höga inträdesbarriärer och ett generöst välfärdssystem gör att Sverige särskiljer sig från de flesta andra länder.

Denna rapport belyser och diskuterar olika faktorer med betydelse för immigranternas möjligheter till ekonomisk integration. I de fall en immigrant inte är omedelbart redo att träda in på arbetsmarknaden finns i princip fyra vägar till ekonomisk integration: utbildning, lägre minimilöner, anställningsstöd eller någon form av subvention samt entreprenörskap. Följande kapitel behandlar ekonomisk integration utifrån dessa utgångspunkter.

I kapitel två diskuterar Lars Calmfors tre av dessa metoder: utbildning, anställningsstöd samt minskade minimilöner.

En fjärde möjlighet till ekonomisk etablering och integration går via entreprenörskap och utgör på flera sätt ett attraktivt alternativ för immigranter. I kapitel fyra diskuterar Pernilla Andersson Joona egenföretagandets betydelse för integrationen och i kapitel fem identifierar Sameeksha Desai tre situationer då entreprenörskap är bra alternativ: 1) det kan vara en snabbare väg till ekonomisk integration än att söka anställning; 2) det kan vara ett alternativ för immigranter som av olika anledningar inte kan ta en vanlig anställning (t ex språkkunskaper); 3) immigranter kan öppna nya marknader och skapa ny efterfrågan.

Entreprenörskap i form av egenanställning är dock inte nödvändigtvis det mest produktiva och möjlighetsdrivna entreprenörskapet. Det finns en risk att egenanställning, det brukar benämnas nödvändighetsmotiverat entreprenörskap, blir ett sätt för individer att etablera sig på arbetsmarknaden då inträdesbarriärerna av olika slag är alltför höga. I Sverige har vi kunnat observera en uppgång av det nödvändighetsbaserade (om än från mycket låg nivå) entreprenörskapet under senare år samt en kraftigare nedgång i det möjlighetsmotiverade entreprenörskapet (GEM, 2016). Andersson och Hammarstedt (2011) visar i linje med detta att entreprenörskapet bland utomeuropeiska immigranter har ökat under perioden 1993-2007. De finner att en anledning till immigranternas överrepresentation i entreprenörskap är höga inträdesbarriärer på arbetsmarknaden, vilket gör att det kan klassas som nödvändighetsmotiverat entreprenörskap.

Lönen som en individ kan tjäna genom att ta anställning kommer påverka entreprenörskapet och vice versa vilket gör lönebildning och egenanställning logiskt inseparabla från varandra. En sänkning av inträdesbarriärerna på arbetsmarknaden skulle sannolikt minska det nödvändighetsbaserade entreprenörskapet. Pernilla Andersson Joona diskuterar egenanställning i kapitel fyra och Johan Eklund redovisar resultat om sambanden mellan löneinkomster och egenanställning i kapitel tre. I kapitel tre redovisas även resultat för hur stor utbildningspremie är för olika grupper, vilket har bäring på vilken metod som är samhällsekonomiskt mest effektiv för att uppnå bättre ekonomisk integration. En hög utbildningspremie speglar att utbildning skapar ett ekonomiskt värde och höjer individens produktivitet.

Utöver detta introduktionskapitel består *Swedish Economic Forum Report 2016* av fyra kapitel som på olika sätt belyser *immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap*. Dessa fem kapitel bidrar vart och ett till att ge en mångfasetterad bild av immigranternas och flyktingars arbetskraftsdeltagande och förutsättningarna för detta. Rapportens samtliga kapitel lyfter forskningresultat som har ekonomisk-politisk bäring på hur Sverige kan förbättra den ekonomiska integrationen av invandrare. Nedan följer en sammanfattning av de olika kapitlen samt en kortfattad sammanställning av de övergripande ekonomisk-politiska slutsatserna.

KAPITEL 2: MIGRATION, SYSSELSÄTTNING OCH LÖNER – HUR SKA VI TA ITU MED ARBETSMARKNADENS TUDELNING?

I kapitel 2 ställer sig Lars Calmfors frågan om hur vi ska ta itu med arbetsmarknadens tudelning? Calmfors utgångspunkt är sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda, som han menar, beror på stora skillnader i färdigheter, särskilt i läs- och skrivkunnighet. Dessa skillnader har vuxit över tiden och kan väntas växa ännu mer framöver till följd av den stora flyktinginvandring som skett. Som en följd riskerar sysselsättningsgapet att öka ytterligare och tudelningen av arbetsmarknaden därför att förvärras. Calmfors pekar på att det i princip finns tre olika metoder att hantera problemet (i rapporten belyses även entreprenörskap som kan ses som en fjärde metod):

- Utbildning
- Anställningsstöd
- Lägre minimilöner och därmed större lönespridning

Avkastningen av bättre färdigheter, särskilt i fråga om läs- och skrivkunnighet, i form av ökad sannolikhet för sysselsättning, tycks vara särskilt hög för utrikes födda i Sverige. Det är ett starkt argument för satsningar på *utbildning*. Men det krävs då att utbildningen verkligen är effektiv när det gäller att bibringa deltagarna mer färdigheter. Mot bakgrund av den svenska skolans stora problem, inte minst med stor lärarbrist, finns det skäl att varna för överoptimism. Det är helt osannolikt att endast utbildning skulle kunna lösa sysselsättningsproblemen för lågutbildade invandrare.

Det finns en flora av mycket generösa *anställningsstöd* för dem som står långt från arbetsmarknaden, bland annat nystarts- och instegsjobb, särskilt anställningsstöd och yrkesintroduktionsanställningar. Kunskapen om varför arbetsgivarna inte använder stöden i större utsträckning än som nu sker är emellertid dålig. En möjlighet är att stöden i sig verkar stigmatiserande för de arbetstagare som får del av dem. En annan förklaring kan vara alltför mycket byråkrati i kontakterna med Arbetsförmedlingen. Osäkerhet om stödberättigades produktivitet kan också avhålla arbetsgivare från att anställa med stöd. Alla erfarenheter talar för att det finns gränser för hur mycket som kan uppnås genom subventionerade anställningar. Såväl undanträngningseffekter som budgetkostnader innebär också restriktioner.

Sverige är (med undantag för Schweiz och Norge) det OECD-land som har lägst andel enkla jobb. Det hänger samman med att Sverige har de mest sammanpressade lönerna i nedre halvan av lönefördelningen av alla OECD-länder. Det är till stor del en följd av höga avtalade minimilöner. Forskningen ger stöd för att *lägre minimilöner* skulle öka sysselsättningen för dem med minst färdigheter. Samtidigt är det uppenbart att det finns en konflikt mellan sysselsättnings- och fördelningsmål. Det är önskvärt att uppnå så stora sysselsättningseffekter som möjligt av lägre minimilöner med så små konsekvenser som möjligt för lönerna för dem som ändå skulle få jobb. Det talar för att det bästa sättet att få till stånd lägre minimilöner kan vara att arbetsmarknadens

parter i sina kollektivavtal definierar nya typer av enkla jobb med väsentligt lägre minimilöner bara för dem.

Arbetsmarknadsproblemet omfattning för lågutbildade i allmänhet, och lågutbildade invandrare i synnerhet, utgör ett starkt argument för att använda sig av samtliga tre beskrivna metoder: utbildning, anställningsstöd och lägre minimilöner. Det finns inga skäl att se metoderna som varandra uteslutande. Det finns till exempel ingen motsättning mellan mer av utbildningssatsningar och lägre minimilöner. Metoderna bör i stället ses som komplement.

Lars Calmfors drar slutsatsen att dagens mer heterogena arbetsmarknad ställer andra krav på lönebildningen än den mer homogena arbetsmarknad vi hade tidigare. En sammanpressad lönestruktur var förenlig med hög sysselsättning när skillnaderna i arbetskraftens färdigheter var mindre och därför lättare kunde hanteras av utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Den stora flyktinginvandringen har skapat en helt ny situation. Idag är skillnaderna i färdigheter mellan olika grupper så stora att lönebildningen bör ta ett större ansvar för en jämnare fördelad sysselsättning. En större lönespridning i nedre delen av lönefördelningen kan bidra till högre sysselsättning för dem som har minst färdigheter.

Större lönespridning kan uppnås genom lägre minimilöner för nya typer av enkla jobb. Om detta inte sker kollektivavtalsvägen tvingar sig lönesänkningar förmodligen fram på andra sätt: genom fler företag utan kollektivavtal, genom fler arbetstagare som blir egna företagare, och därmed inte bundna av kollektivavtal, samt inte minst genom mer av svartjobb med lägre svarta löner.

Det går att peka på ett antal områden där det finns potential för förbättrad utbildning av utrikes födda. Flyktinginvandrare med stor chans att få asyl bör i högre grad kunna studera på SFI redan under asyltiden. Nya försök med bonusar för uppnådda studieresultat i syfte att stärka de ekonomiska drivkrafterna för invandrare att avsluta SFI bör göras. Sent flyktinginvandrade ungdomar som inte uppnått gymnasiebehörighet bör inte placeras på samma introduktionsprogram som icke studiemotiverade inrikes födda ungdomar. Möjligheterna till kompletterande grundläggande skolutbildning för utrikes födda bör stärkas.

Arbetsförmedlingen bör förbättra informationen till arbetsgivare om de anställningsstöd som finns. Arbetsgivare bör få möjligheter att under en kortare period provanställa stödberättigade innan de ges en "normal" anställning med statligt stöd. Bemanningsföretag skulle kunna ta över arbetsgivaransvaret från de "slutliga" arbetsgivarna vid anställningar med stöd. Det kräver klara och tydliga regler om att bemanningsföretag ska kunna få del av anställningsstöden.

Arbetsmarknadens parter bör definiera nya typer av enkla jobb och tillåta väsentligt lägre minimilöner för dem än vad som gäller idag för existerande jobb. Det är inte någon framkomlig väg att lagstifta om sänkta minimilöner utan det är en fråga som arbetsmarknadens parter själva måste lösa. Det sker förmodligen bäst om frågan frikopplas från de normala avtalsrörelserna och hanteras i särskild ordning. Om det inte går att komma fram avtalsvägen, men politikerna ändå skulle vilja åstadkomma lägre minimilöner, är det som återstår att lagstiftningsvägen förändra styrkebalansen

mellan arbetsgivare och fack: till exempel genom att inskränka rätten till sympatiåtgärder och införa proportionalitetsregler för vilka stridsåtgärder som får användas. Men sådana förändringar skulle med all sannolikhet leda till uppsplitande politiska konflikter.

KAPITEL 3: UTBILDNING, ARBETSMARKNADSERFARENHET OCH LÖNER FÖR INRIKES FÖDDA OCH INVANDRARE I SVERIGE

I kapitel 3 skriver Johan Eklund om vilka faktorer som bestämmer arbetsmarknadsutfallet i termer av den lön som individen tjänar. I synnerhet undersöks i kapitlet den relativa avkastningen på *utbildning* respektive *arbetsmarknadserfarenhet*. Humankapital – d v s de färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden – kan förvärvas på flera olika sätt. Bland dessa tillhör utbildning respektive arbetsmarknadserfarenhet de två mest betydelsefulla faktorerna, vilket stöds av en betydande vetenskaplig litteratur. Vissa förmågor kan antas vara möjliga att förvärva på båda sätten, som t ex språkfärdigheter.

Resultaten som presenteras i kapitlet visar att Sverige har bland världens lägsta utbildningspremier. Bruttoavkastningen (lön före skatt) på utbildning ligger på ca fyra procent per utbildningsår, vilket kan jämföras med t ex Tyskland och Holland där utbildningspremien ligger på ca 9,5 respektive 8,2 procent per år. Redan den genomsnittliga avkastningen på utbildning i Sverige får därför ses som låg, men resultaten visar även på en betydande heterogenitet mellan bl a inrikes födda, immigranter samt mellan kvinnor och män. För icke-västerländska immigranter är utbildningspremien inte mer än dryga två procent per utbildningsår, vilket är lågt. Detta gör det motiverat att ifrågasätta utbildningens relativa effektivitet som metod för att öka immigranternas produktivitet och sysselsättningsgrad. Då detta handlar om bruttoavkastning på utbildning ger det en bild av vilka produktivitetseffekter som uppnås genom utbildning.

Det råder knappast någon tvekan om att den generellt låga lönsamheten i utbildning som vi har i Sverige hänger samman med det faktum att vi har en sammanpressad lönestruktur och höga minimilöner. En sänkning av minimilönerna skulle därför med stor sannolikhet resultera i att fler individer som står långt ifrån arbetsmarknaden, i synnerhet immigranter med låga färdigheter, kommer i sysselsättning (se kapitel 2). Det skulle även resultera i att utbildningspremien stiger vilket i sin tur resulterar i starkare incitament att utbilda sig. Det finns med andra ord inte en motsättning mellan utbildningssatsningar och sänkningar av minimilönerna. Tvärt om skulle de privatekonomiska incitamenten till utbildning stärkas samtidigt som det skulle resultera i ökad sysselsättning. Det är dock viktigt att analysera varför avkastningen på utbildning är så låg för många immigranter. Det kräver ytterligare forskning för att fullt ut förstå under vilka förutsättningar som det är motiverat med utbildningsinsatser.

En policyslutsats är alltså att lönespridningen bör tillåtas öka genom framförallt en sänkning av minimilönerna. Vi kan rimligen förvänta oss att det även förstärker avkastningen på arbetsmarknadserfarenhet samtidigt som det kommer ge en högre

utbildningspremie. Detta ger i sin tur bättre allokering av humankapital, stärker incitamenten att investera i utbildning samt minskar sannolikt felutbildningsproblematiken. Eklund finner även att egenanställning är förknippad med en negativ inkomstprenie jämfört med vanlig anställning. Detta kan (med försiktighet) tolkas som ett tecken på att en del av egenanställningen drivs av nödvändighet snarare än av goda ekonomiska möjligheter, vilket är konsistent med andra forskningsresultat. Även detta torde förändras genom en sänkning av minimilönerna och en ökad lönespridning.

KAPITEL 4: INTEGRATIONSPOLITISKA INSATSER FÖR NYANLÄNDA: VILKEN ROLL SPELAR EGENFÖRETAGANDET?

Pernilla Andersson Joona betonar att flyktingmottagandet primärt sker av humanitära skäl men för att invandringen på sikt ska utgöra den tillgång för samhället och ekonomin som den har potential att göra är det viktigt att så många som möjligt kan etablera sig på arbetsmarknaden och bli ekonomiskt självförsörjande. Att ha ett arbete eller att studera är också viktigt för den enskilda individen. Sysselsättningen bland flykting- och anhöriginvandrare har under flera decennier understigit nivåerna för inrikes födda. Många forskningsrapporter och vetenskapliga artiklar har försökt svara på frågan om varför sysselsättningsgapet är förhållandevis stort och vilka åtgärder som behöver vidtas för att gapet ska minska. Det finns inga enkla svar på dessa frågor. Troligen finns det ett antal olika förklaringar och det kommer behövas flera olika typer av åtgärder om sysselsättningsgapet ska minska.

I kapitlet diskuteras vilken roll egenföretagande kan spela för integrationen på arbetsmarknaden. Detta görs utifrån två olika aspekter. För det första utgör stöd till uppstart av eget företag en åtgärd inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet som nyanlända tar del av under etableringsperioden. För det andra kan egna initiativ till egenföretagande vara en reaktion på svårigheter att få en anställning hos en arbetsgivare. Dessa svårigheter kan bero på att det kan vara svårt att leva upp till de krav på anställningsbarhet som finns och på bristen av ett nätverk att få hjälp av när det gäller jobbsökande. Det kan också bero på diskriminering. Genom att bli egenföretagare går det att kringgå dessa hinder. Vi ser redan idag att egenföretagandet är högre i vissa grupper av utrikes födda, framförallt bland födda i Asien, än bland infödda. Finanspolitiska rådet har identifierat egenföretagande som en sysselsättningsform som potentiellt kan bli ännu viktigare när det gäller integrationen på arbetsmarknaden.

I kapitlet drar Pernilla Andersson Joona slutsatsen att för personer med mycket låg utbildning från sina hemländer och för vilka det skulle krävas många år av utbildning för att nå upp till en nivå som motsvarar arbetsgivarnas krav kanske det inte är den bästa investeringen, varken för den enskilda individen eller för samhället i stort. Detta gäller i synnerhet om det är personer som inte längre är så unga. Resurser för utbildning, validering och kompletterande utbildning skulle därför i första hand kunna avsättas för de som har behov av utbildning under en kortare tid, d v s de som står relativt nära arbetsmarknaden.

Om arbetsmarknadens parter öppnade upp för möjligheten till olika typer av introduktionsanställningar eller lärlingsjobb med en lägre lön än vad de nuvarande avtalen medger, skulle det kunna öka chanserna för vissa nyanlända att få arbete.

När det gäller egenföretagande finns det åtminstone två aspekter att fundera över. För det första torde det finnas utrymme att öka andelen nyanlända inom etableringsuppdraget som får stöd till start av eget företag. Statistiken visar att egenföretagande bland utrikes födda från länder i Mellanöstern redan idag är högt. Även om vi vet förhållandevis lite om vilken yrkeserfarenhet nyanlända har från sina hemländer är det inte orimligt att förvänta sig att många av de som befinner sig inom etableringsuppdraget har erfarenhet från att driva företag. Arbetsförmedlingens egen sammanställning visar dessutom att väldigt få personer inom etableringsuppdraget erhåller denna typ av stöd. Antalet personer med sådant stöd borde alltså kunna öka. Det kan handla om finansiellt stöd men också om någon form av mentorsprogram där det går att komma i kontakt med andra invandrare som driver företag.

En andra aspekt är relaterad till vilken roll (utrikes födda) egenföretagare spelar som arbetsgivare. Arbetsgivarnas efterfrågan på subventionerade anställningar har varit förhållandevis låg. Det kan vara viktigt att undersöka varför det har varit på detta sätt och vad som kan göras för att få fler arbetsgivare att använda sig av t ex nystarts- och instegsjobb. Går det att förenkla rutinerna kan användningen av subventionerade anställningar vara ett sätt som underlättar för företagare i allmänhet och utrikes födda företagare i synnerhet att anställa nya medarbetare.

KAPITEL 5: ECONOMIC INTEGRATION OF REFUGEE MIGRANTS: CONSIDERATIONS FOR POLICY MAKERS

Sameeksha Desai belyser i sitt kapitel skillnaderna mellan flyktingar och arbetskraftsimigranter samt på vilket sätt detta har betydelse för policy. Desai menar att ekonomisk integration är extra intressant då det i förlängningen även har betydelse för politisk och social integration. Hon betonar även ett behov av ökad förståelse av skillnaderna mellan olika grupper av immigranter samtidigt som det finns ett underskott på studier av just skillnaderna mellan flyktingar och ekonomiska migranter. Med flyktingar konfronteras beslutsfattare med andra utmaningar än vad som är fallet med arbetskraftsimigranter (t ex sociala och psykologiska utmaningar som posttraumatisk stress). Desai går även igenom de områden som i litteraturen identifierats som möjliga för flyktingar att ge ekonomisk utdelning i mottagarländerna. Bland dessa finns positiva demografiska effekter, positiva efterfrågeeffekter, entreprenörskap osv. Men det kan även nämnas det som kallas 4D, four dividends, vilket pekar på att immigranter kan ta arbeten som är *dirty*, *difficult*, *dangerous* och *dull* och som helt enkelt är mindre attraktiva.

Baserat på erfarenheter från OECD-länder (2016) lyfter Desai fram och diskuterar tio generella policyslutsatser för att lyckas med integrationen:

- Tillhandahåll integrationsstöd och rådgivning snarast möjligt till de asylsökande som med stor sannolikhet kommer tillåtas stanna.

- Ta de lokala ekonomiska förutsättningarna i beaktande vid fördelningen av flyktingmottagande.
- Behandla immigranter olika baserat på deras utbildnings- och kvalifikationsbakgrund.
- Ägna särskild uppmärksamhet åt yngre och ensamkommande som är för gamla för att omfattas av skolplikten.
- Låt asylsökande som med stor sannolikhet kommer tillåtas stanna söka/finna anställning omedelbart.
- Hantera fysisk- och psykisk ohälsa i ett tidigt skede.
- Arbeta med civilsamhället för att integrera flyktingar.

Dessa policyslutsatser/rekommendationer tillhandahåller en generell vägledning, men mycket beror på den specifika institutionella och rättsliga kontexten i varje land. Här har Sverige unika särdrag som bör tas i beaktande. Sverige utmärker sig även genom det relativt höga flyktingmottagandet och de utmaningar som följer med detta. Färsk forskning, som redovisas i kapitlet, visar t ex att motsvarande ca en procent av BNP omfördelas till immigranter som anlant till Sverige som flyktingar.

Satt i den svenska kontexten – låg sysselsättningsgrad i kombination med ett lågt BNP/capita-bidrag från flyktingar – innebär enligt Desai att tre slutsatser kan dras: 1) svenska beslutsfattare bör överväga beslut som stärker sysselsättningen bland flyktingar, 2) korta tiden det tar för flyktingar att bli ekonomiskt produktiva samt 3) stärka de offentliga finanserna genom att öka flyktingarnas ekonomiska integration vilket även minskar de offentliga utgifterna. Desai menar också att: *”With respect to low skilled refugees, policymakers can consider introducing low wage jobs into the labor market, which could provide a sort of stepping stone in the long term. This strategy could be difficult to implement in a country with both high minimum wages and high labor market rigidity”*.

Avslutningsvis diskuteras hur icke-vinstdrivande organisationer, sedan tidigare etablerade immigranter och delar av civilsamhället kan bidra till den ekonomiska integrationen av flyktingar.

ØKONOMISK-POLITISKA SLUTSATSER

Sverige står tveklöst inför ett antal betydande utmaningar som följer med det stora antal flyktingar som sökt sig till landet. Det är även tydligt att Sverige redan idag har en tudelad arbetsmarknad där individer med låg färdighetsgrad, i synnerhet immigranter med låg utbildningsnivå, uppvisar en låg sysselsättningsgrad. Om inte den ekonomiska integrationen förbättras kommer dessa problem sannolikt förvärras. Samtidigt erbjuder immigrationen ekonomiska möjligheter bl a i form av tillskott till arbetskraften.

Denna rapport belyser olika aspekter av immigration och vilka vägar som finns in på arbetsmarknaden för immigranter och pekar på flera olika områden där insatser kan sättas in för att påskynda den ekonomiska integrationen.

I rapporten diskuteras framförallt fyra vägar till ekonomisk integration – utbildning, sänkning av minimilöner (ökad lönespridning), anställningsstöd samt entreprenörskap.

Dessa är inte nödvändigtvis oförenliga med varandra utan kan tjäna som komplement. Vid övervägandet av olika åtgärder för effektivare ekonomisk integration bör detta vägledas av resonemang om kostnadseffektivitet samt att tidsutdräkten från anländandet till arbetsmarknadsintegration bör minskas. Ytterst handlar det om ett arbete med att förbättra effektiviteten i resursallokeringen och på bästa sätt skapa goda förutsättningar för att immigranter ska kunna integreras i den svenska ekonomin. Ett steg i denna riktning är att låta lönebildningen fungera effektivare och därmed låta lönen i högre grad avspegla individens produktivitet.

Sänkning av minimilönerna framstår därför inte bara som ett alltmer rimligt alternativ utan möjligen en nödvändighet. Såväl anställningsstöd, riktade subventioner av olika slag och utbildning är alla alternativ som ökar snarare än minskar försörjningsbördan för dem som redan är i sysselsättning. Utbildningssystemet är därtill redan ansträngt och avkastningen på utbildning för i synnerhet immigranter förefaller vara låg framförallt sett i relation till den tid utbildningen tar i anspråk och alternativkostnaden. Men, som påpekats ovan, det är inget som hindrar en kombination av såväl sänkning av minimilöner som satsningar på utbildning och måhända riktade stöd till särskilt identifierade grupper. För en redan högutbildad immigrant som har det svårt att etablera sig på arbetsmarknaden kan detta t ex bero på osäkerhet kring dennes produktivitet. I en sådan situation kan en temporär subvention vara motiverad.

Avslutningsvis kan konstateras att flyktingtillströmning, som vi sett under de senaste åren, i kombination med dåligt fungerande ekonomisk integration blottlägger brister i den svenska ekonomin som med stor sannolikhet kommer kräva en omvärdering av befintliga institutioner och ramverk. Förhoppningsvis sker detta utan politiska skygglappar.

KAPITEL 2

MIGRATION, SYSSLESÄTTNING OCH LÖNER

HUR SKA VI TA ITU MED ARBETSMARKNADENS TUDELNING?

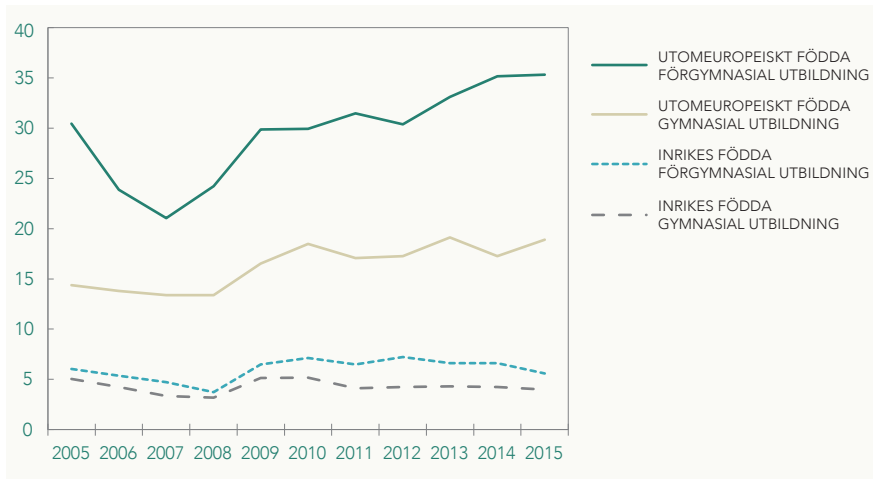
LARS CALMFORS*

*Jag är tacksam för synpunkter från Johan Eklund, Karin Kinnerud och Pernilla Norlin.

1. INLEDNING

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av stora skillnader i arbetsmarknads-situationen mellan olika grupper. Arbetsmarknadsläget är betydligt sämre för lågutbildade i allmänhet, och lågutbildade invandrare i synnerhet, än för inrikes födda med mer utbildning. Figur 1 visar dels att arbetslösheten är högre bland utomeuropeiskt födda än inrikes födda, dels att den är högre bland personer med högst förgymnasial utbildning än bland personer med minst gymnasieutbildning. Skillnaden i arbetslöshet mellan lägre och högre utbildade är mångdubbelt större bland de utomeuropeiskt födda än bland de inrikes födda. Arbetslösheten för utomeuropeiskt födda med högst förgymnasial utbildning är ungefär sju gånger högre än för inrikes födda med minst gymnasieutbildning: cirka 35 procent mot cirka 5 procent. Det gör det motiverat att tala om en tudelad arbetsmarknad.

FIGUR 1: Arbetslöshet (25-74 år) fördelad på utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda, procent

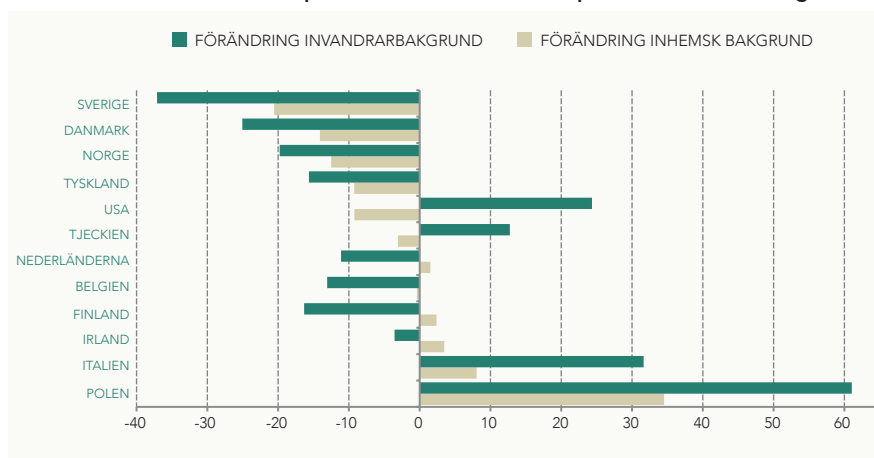


Källa: Ekonomiska vårpropositionen 2016.

I alla ekonomiskt utvecklade länder har den teknologiska utvecklingen under senare decennier förskjutit efterfrågan från låg- till högkvalificerad arbetskraft: nya tillverkningstekniker har inneburit att kapital kunnat ersätta anställda med låga kvalifikationer (se t ex Autor m fl, 1998). I Sverige har dessutom den vuxna befolkningens färdigheter minskat avsevärt under de två senaste decennierna. Det framgår av Figur 2 som visar

förändringarna i genomsnittlig läsförståelse mellan studier som OECD gjorde i mitten av 1990-talet (*International Adult Literacy Survey – IALS*) respektive 2012 (*Programme for International Assessment of Adult Competencies – PIAAC*). Enligt diagrammet har också skillnaden i färdigheter mellan personer med och utan invandrarbakgrund ökat kraftigt i Sverige. På en arbetsmarknad som den svenska med stela relativlöner måste kombinationen av teknologiska förändringar som reducerar efterfrågan på lågkvalificerade och sjunkande färdigheter leda till lägre sysselsättning i denna grupp om inte utvecklingen i tillräcklig grad motverkas av andra förändringar.

FIGUR 2: Förändringar i den genomsnittliga läsförståelsepoängen mellan IALS 1994-98 och PIAAC 2012 för personer med inhemska respektive invandrarbakgrund



Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Det finns skäl att befara att tudelningen av arbetsmarknaden kommer att förvärras framöver. Det är välkänt hur svenska skolelevers resultat i PISA-mätningarna har gradvis försämrats. Detta har redan slagit igenom i resultaten för de yngsta åldersgrupperna i PIAAC-studierna av den vuxna befolkningens färdigheter. Ytterligare genomslag kan förväntas i takt med att fler kohorter av skolelever når vuxen ålder. Det kan successivt antas påverka utfallen på arbetsmarknaden. Det är också oroande från arbetsmarknadssynpunkt att spridningen i PISA-resultat (i läsförståelse och naturvetenskap) har ökat generellt, samtidigt som skillnaderna mellan elever med och utan invandrarbakgrund blivit större (Arbetsmarknadsekonomiska rådet, 2016).

De beskrivna förändringarna av färdigheter avser utvecklingen *före* de senaste årens stora flyktinginvandring. Den kan antas förvärra problemen avsevärt. Flyktinginvandringen under 2015, då antalet asylsökande var så stort som 163 000, har ännu inte påverkat arbetsmarknadsstatistiken. Det sker med betydande tidseftersläpning. De asylsökande räknas inte i befolkningen förrän de har fått uppehållstillstånd och i arbetskraften förrän de blir arbetssökande. 2015 års flyktinginvandring kan därför väntas påverka sysselsättnings- och arbetslöshetsstatistiken först efter 2017.

Jag ska diskutera tre olika metoder att hantera sysselsättningsproblemen för invandrare:

- Utbildning
- Anställningsstöd
- Lägre minimilöner och större lönespridning

2. UTBILDNING

Utbildning är förstås den mest sympatiska metoden att förbättra lågutbildade invandrarers arbetsmarknadsutsikter. Många typer av ekonomisk politik innebär en målkonflikt mellan effektivitet (*efficiency*) och inkomstutjämning (*equity*). Så t ex utjämnan en generös arbetslöshetsförsäkring inkomster mellan arbetslösa och sysselsatta men leder samtidigt till högre arbetslöshet genom att försvaga drivkrafterna att söka arbete och höja såväl individers reservationslöner som fackliga lönekrav. Någon sådan målkonflikt föreligger i regel inte i fråga om utbildning. Tvärtom kan utbildning som ökar lågkvalificerades färdigheter, och därigenom förbättrar deras arbetsmarknadsutsikter, samtidigt bidra till att inkomstnivån i hela samhället höjs (se t ex Andersen, 2016).¹

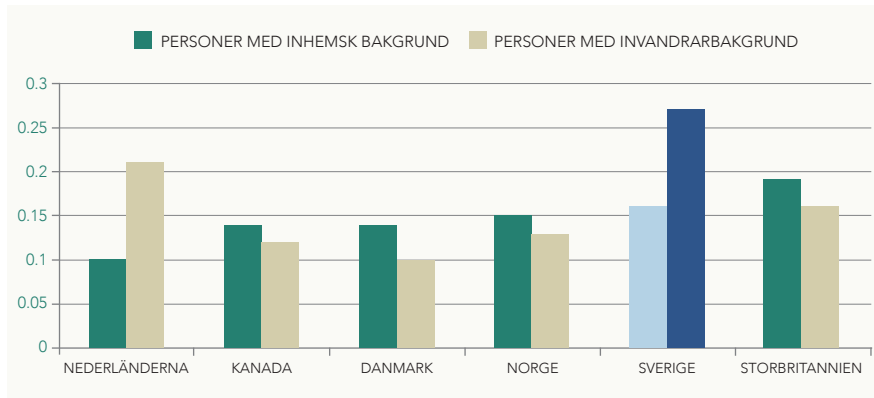
Långtidsutredningen (2015) påvisade att sysselsättningsgraden för personer med invandrabakgrund med låga eller goda/höga färdigheter i läsning och räkning rentav är högre än för personer med inhemsk bakgrund på samma färdighetsnivåer. Däremot är sysselsättningsgraden för personer med invandrabakgrund med otillräckliga färdigheter i läsning och räkning lägre än för motsvarande grupp av inrikes födda. En mer avancerad studie av Bussi och Porellusson (2015) fann stora effekter på sannolikheten att vara sysselsatt för både inrikes och utrikes födda av ökade färdigheter i läsning även när man kontrollerar för ett stort antal bakgrundsvariabler. Det betyder att den främsta orsaken till låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet bland utrikes födda är en i genomsnitt lägre färdighetsnivå: enligt Långtidsutredningen (2015) hade år 2012 mer än en tredjedel av de utrikes födda otillräckliga färdigheter i läsning och räkning mot bara cirka fem procent av de inrikes födda. Utredningen betonade också att hög formell utbildning i många ursprungsländer inte utgör någon garanti för goda färdigheter: den genomsnittliga färdighetsnivån i räkning för högutbildade från arabstaterna och Afrika söder om Sahara var signifikant lägre än den genomsnittliga nivån för lågutbildade med inhemsk bakgrund.²

De fakta som beskrivits betyder att avkastningen i form av högre sannolikhet för sysselsättning av att skaffa sig bättre färdigheter är hög. Det framgår av Figur 3 som

-
1. Enligt en metastudie av Abdullah, Doucouliagos och Manning (2013) leder generellt mer utbildning i ett land till mindre inkomstskillnader (främst en större inkomstandel för dem med lägst inkomster men också en mindre andel för dem med högst inkomster). Utbildning på gymnasienivå tycks ha störst effekt på inkomstfördelningen.
 2. I linje med detta fann Desai, Eklund och Nabavi (2016) att avkastningen på utbildning i form av högre inkomster var lägre för invandrare från Afrika, Asien och Sydamerika (som kan antas ha en stor del av sin utbildning i ursprungsländerna) än för inrikes födda.

visar att ökningen i sysselsättnings sannolikhet av en ytterligare poäng i läsförståelse i PIAAC-studien från 2012 för personer med utländsk bakgrund i Sverige var betydligt större än för personer med inhemsk bakgrund. Dessutom var ökningen betydligt större än för personer med utländsk bakgrund i de andra inkluderade länderna.

FIGUR 3: Avkastning av mer läskunnighet i form av högre sannolikhet för sysselsättning, 2012



Källa: OECD (2016).

Den höga avkastningen för invandrare av större färdigheter i form av bättre sysselsättningsmöjligheter är ett starkt argument för satsningar på utbildning och då inte minst på undervisning i svenska språket. Men det krävs också att utbildningen är effektiv när det gäller att verkligen bibringa deltagarna större färdigheter som är användbara på arbetsmarknaden. Detta tycks åtminstone tidigare ha varit fallet för SFI-undervisningen. Så t ex fann Kennerberg och Åslund (2010) att deltagare i svenska för invandrare (SFI) visserligen initialt hade en lägre sysselsättningsgrad än icke-deltagare. Men skillnaden försvann efter fem år och efter tio år var sysselsättningsgraden för SFI-deltagarna fem procentenheter högre. Vidare fann Desai, Eklund och Nabavi (2016) att avkastningen på utbildning i form av ökade inkomster för invandrare från Afrika, Asien och Sydamerika var högre om den delvis skett i Sverige och inte bara i ursprungsländerna.³

Det finns emellertid anledning att varna för överoptimism. Den svenska skolan lider av svåra problem. Trots stora ansträngningar har det hittills (i september 2016) inte varit möjligt att vända trenden mot allt sämre PISA-resultat.⁴ Ett grundläggande problem är den stora och ökande lärarbristen. Den gäller både skolan i allmänhet och SFI samt annan vuxenutbildning. Just SFI-undervisningen kännetecknas också av att många inte

3. För invandrade män från dessa områden var avkastningen dock lägre än för inrikes födda män. För invandrade kvinnor från dessa områden var den ungefär densamma.

4. Se t ex Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) för en beskrivning av hur de svenska PISA-resultaten utvecklats över tiden.

fullföljer utbildningen: av dem som 2013 påbörjade en SFI-kurs hade vid utgången av 2015 endast 64 procent fullföljt den och 24 procent hade avbrutit eller gjort uppehåll i studierna.⁵

Alla aktiviteter, även utbildning, kan väntas vara utsatta för avtagande marginalavkastning när de måste expandera kraftigt under kort tid. Den varningen är särskilt relevant i den rådande situationen med akut lärarbrist. Det finns i sammanhanget skäl att erinra om hur den kraftiga expansionen av arbetsmarknadsutbildningen under 1990-talskrisen ledde till att den genomsnittliga avkastningen i form av effekt på deltagarnas sannolikhet att få jobb blev negativ.⁶

Samtidigt går det att peka på olika områden av utbildning för invandrare där det finns en stor förbättringspotential:

- Tiden för asylprövning skulle kunna användas mer effektivt än idag. Det borde vara möjligt att erbjuda större möjligheter till svenskundervisning än nu till dem som efter en första screening bedöms ha goda möjligheter att få stanna. Samtidigt är det viktigt att inte knappa lärarresurser slösas på asylsökande som inte kommer att beviljas uppehållstillstånd. Det är ett starkt argument för ökad användning av mer kostnadseffektiva undervisningsmetoder som webbaserade sådana, vilka hittills inte utnyttjats i någon större skala i svenskundervisningen för invandrare (OECD, 2016).
- Det är önskvärt att fler invandrare slutför sina SFI-kurser och att de som gör det uppnår sina resultat snabbare. Ett sätt att åstadkomma det kan vara att förstärka de ekonomiska drivkrafterna genom att betala en bonus till dem som uppnår fastställda studieresultat inom en viss tid. Sådana incitament kan motiveras av dels att invandrare kanske inte alltid fullt ut inser vikten för de framtida inkomstmöjligheterna av att lära sig svenska språket väl, dels de positiva externaliteter (alltså effekter på samhället i övrigt) som god språkbehärskning kan ge. En sådan bonus fanns också mellan 2010 och 2014. Åslund och Engdahl (2012) undersökte den försöksverksamhet som bedrevs 2009-2010 med bonus för uppnådda studieresultat i några svenska kommuner som sedan kunde jämföras med kommuner som inte gav någon bonus. Studien fann "statistiskt och kvantitativt betydande effekter" på studieresultaten och då främst för låg- och medelutbildade. Samtidigt finns frågetecken kring resultaten, eftersom de drevs av positiva effekter i Stockholm, medan inga effekter uppmättes i övriga försökskommuner. Detta, samt kritik emot att bonusens konstruktion missgynnade lågutbildade, ledde till att bonusen avskaffades 2014 (Arevik, 2013). Enligt min mening finns det emellertid goda skäl att gå vidare med fler försök med olika bonuskonstruktioner, eftersom den potentiella vinsten om bättre studieresultat kan åstadkommas den vägen är så stor.

5. Se Skolverket (2016), Tabell 2A.

6. Se t ex Calmfors, Forslund och Hemström (2002) samt Forslund och Vikström (2011).

- OECD (2016) har pekat på ett glapp i den utbildning som erbjuds lågutbildade invandrare. Först ges grundläggande språkundervisning i SFI. Nästa steg för de flesta som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden utan blir arbetslösa är korta yrkesinriktade kurser i den arbetsmarknadsutbildning som administreras av Arbetsförmedlingen. Men många av de utrikes födda skulle i stället behöva längre kompletterande grundläggande skolutbildning.
- Ett särskilt problem gäller flyktinginvandrade barn som kommit sent till Sverige och därför inte har uppnått behörighet till gymnasiet. Dessa placeras nu ibland i de gymnasieförberedande så kallade introduktionsprogrammen tillsammans med inrikes födda som inte heller uppnått sådan behörighet men då många gånger på grund av bristande studiemotivation. Det innebär stora risker för negativa kamrat-effekter (*peer effects*) som minskar de flyktinginvandrade barnens möjligheter att förvärva de kunskaper som behövs för gymnasiebehörighet. Det vore förmodligen bättre om grupperna konsekvent skildes åt eftersom de har olika problematik.⁷

Det finns stora möjligheter att förbättra utbildningsmöjligheterna för invandrare med otillräckliga färdigheter för att komma in på arbetsmarknaden. Samtidigt är det uppenbart att det är en övermäktig uppgift för utbildningssystemet att ensamt lösa utrikes föddas integrationsproblem på arbetsmarknaden.

3. ANSTÄLLINGSSTÖD

En annan väg att stimulera sysselsättningen för lågutbildade utrikes födda är genom statliga anställningsstöd. En nyligen gjord metastudie av empiriska undersökningar i olika länder fann att subventionerad sysselsättning var det mest effektiva arbetsmarknadsprogrammet för invandrare (Butschek och Walter, 2014). Ett antal sådana anställningsstöd har funnits i Sverige under de senaste åren. Dessa inkluderar nystartsjobb, instegsjobb och särskilt anställningsstöd.

Nystartsjobb riktas till personer som har varit borta från arbetsmarknaden en längre tid (minst tolv månader) och till nyanlända invandrare. Nystartsjobb utgör en rättighet men ska godkännas av Arbetsförmedlingen. Stödet till arbetsgivaren utgår normalt under lika lång tid som den anställda har varit utan arbete. För en nyanländ kan arbetsgivaren få stöd under de tre första åren efter att personen fått uppehållstillstånd. För närvarande (i september 2016) utgörs stödet av den dubbla arbetsgivaravgiften (upp till en månadslön på 22 000 kronor, alltså högst cirka 13 800 kronor per månad).⁸ I budgetpropositionen för 2017 föreslås att stödet ska sänkas till en arbetsgivaravgift för dem som varit arbetslösa kortare tid än två år och höjas till 2,5 arbetsgivaravgifter för dem som varit arbetslösa längre än tre år och för nyanlända.

7. Detta har diskuterats av bl a OECD (2016).

8. För ungdomar (21-26 år) gäller särskilda regler. Ungdomarna ska ha varit borta från arbetsmarknaden i minst sex månader och stödet motsvarar en arbetsgivaravgift.

Instegsjobb kan komma i fråga för nyanlända invandrare (som haft uppehållstillstånd i högst tre år). Stödet till arbetsgivaren är 80 procent av lönekostnaden (maximalt 800 kronor per dag) och betalas under längst ett år för heltidsanställd och två år för halvtidsanställd. Ett instegsjobb baseras på en överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivaren, den anställda och berörd facklig organisation. Den anställda ska ägna viss tid till svenskundervisning, vanligtvis i SFI. Instegsjobben kan också innehålla viss handledning på arbetsplatsen som arbetsgivaren kan få särskild ersättning för.

Särskilt anställningsstöd kan ges till arbetsgivare för att anställa personer som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst sex månader.⁹ Stödet uppgår till 85 procent av lönekostnaden (högst 890 kronor om dagen) och beviljas av Arbetsförmedlingen.

För samtliga de tre beskrivna stöden krävs att arbetsgivaren betalar lön enligt branschens kollektivavtal. Detta gäller oberoende av om arbetsgivaren i fråga har ett eget kollektivavtal eller inte.

En ytterligare stödform är *yrkesintroduktionsanställningar* (YA-jobb). Dessa inrättades 2014 och kunde ursprungligen komma i fråga för ungdomar (15-24 år) som saknar erfarenhet av ett yrke eller har varit arbetslösa och inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst 90 dagar under en fyramånadersperiod. Anställningen ska innehålla utbildning och handledning under minst 15 procent av tiden. Lönen beror på den exakta tiden som används för dessa aktiviteter men ska vara minst 75 procent av kollektivavtalsenlig lön. Stödet motsvarar arbetsgivaravgiften samt en ersättning för handledning. Det utgår under minst sex och högst tolv månader. En förutsättning för stöd är att arbetsgivaren omfattas av ett centralt kollektivavtal om yrkesintroduktionsanställningar eller ett hängavtal till ett sådant avtal. Sådana avtal kan se olika ut och finns inte heller i alla branscher. Från 1 juni 2016 kan yrkesintroduktionsanställningar också avse långtidsarbetslösa (arbetslösa på heltid i minst tolv månader) och nyanlända (uppehållstillstånd i längst tre år).

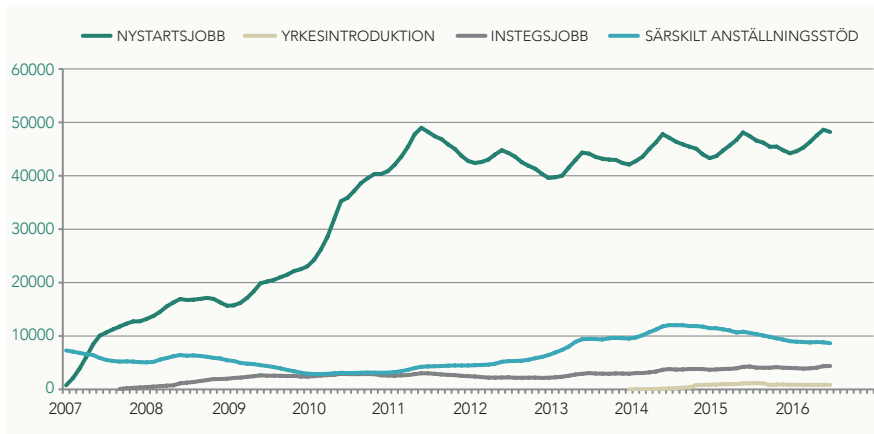
Figur 4 visar antalet personer i de ovan beskrivna stödformerna. Nystartsjobb är den klart största kategorin med i september 2016 cirka 48 000 deltagare. Den näst största stödformen är särskilt anställningsstöd med ungefär 8 200 deltagare. Antalet instegsjobb är cirka 4 300 och antalet yrkesintroduktionsanställningar drygt 800. Av deltagarna utgjorde utrikes födda 62 procent i nystartsjobben, 100 procent i instegsjobben (eftersom de bara vänder sig till denna grupp), 46 procent i särskilt anställningsstöd och åtta procent i YA-anställningarna.

Sedan 2015 finns också två nya arbetsmarknadsprogram: traineejobb och extra-tjänster. Ett *traineejobb* innebär arbete upp till halvtid parallellt med gymnasiestudier på minst 25 procent för att utbilda sig inom yrket. Jobben ska vara inom välfärdssektorn

9. Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadsprogram för långtidsarbetslösa med individuellt utformade insatser för att deltagarna ska komma tillbaka till arbete. Insatserna kan innefatta bland annat vägledning, arbetspraktik, arbetsträning samt arbetsmarknads-, yrkes- och SFI-utbildning. Efter 450 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin placerades deltagare tidigare i den s k sysselsättningsfasen hos olika anordnare. Sysselsättningsfasen är nu under utveckling. Totalt deltog ca 100 000 personer i jobb- och utvecklingsgarantin i september 2016.

eller inom ett av Arbetsförmedlingen definierat bristyrke. Stödet utgår till arbetsgivare som anställer ungdomar (20-25 år) som har varit arbetslösa på heltid under minst tre månader, långtidsarbetslösa (arbetslösa på heltid sedan tolv månader) och nyanlända (uppehållstillstånd i högst tre år). Stödet är 85 procent av lönekostnaden (högst 510 kronor per dag vid halvtidsarbete) i välfärdssektorn plus ett handledningsbidrag respektive 50 procent av lönekostnaden (högst 300 kronor per dag vid halvtidsarbete) i ett bristyrke. Stödet utgår under högst tolv månader.¹⁰

FIGUR 4: Kvarstående personer i olika subventionerade anställningar vid månads slut



Källa: Arbetsförmedlingen.

Extratjänster kan inrättas inom offentligt finansierade verksamheter som skola, sjukvård samt barn- och äldreomsorg. Dessa tjänster kan komma i fråga för arbetssökande inskrivna vid Arbetsförmedlingen som varit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst 450 dagar, d v s för riktigt långtidsarbetslösa personer. Extratjänsterna är tänkta att ersätta jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas. Stödet till arbetsgivaren är hela lönekostnaden (dock högst 990 kronor per arbetsdag vid anställning motsvarande 75 procent av heltid) plus ersättning för handledning på arbetsplatsen.¹¹ Stödet utgår under tolv månader med möjlighet till förlängning under en ytterligare tolv månadersperiod. För både extratjänsterna och traineejobben krävs att arbetsgivaren betalar lön enligt kollektivavtal.

10. Stödet kan dock förlängas med ytterligare tolv månader om det behövs för att slutföra studierna. I så fall uppgår stödet till en arbetsgivare också i välfärdssektorn till 50 procent av lönekostnaden (högst 300 kronor per dag).
11. I budgetpropositionen för 2017 har regeringen aviserat att extratjänsterna ska utvidgas till arbete på 100 procent och också avse nyanlända. Dessutom ska det inrättas "enkla" beredskapsjobb i statliga myndigheter för arbetsuppgifter som idag inte utförs.

Varken traineejobben eller extratjänsterna har ännu uppnått några volymer att tala om. I september 2016 var det sammanlagda antalet personer i dessa stödformer cirka 1 500 personer.

Det framgår ovan att anställningsstöden är mycket generösa. Det reser frågan varför de inte i högre grad har bidragit till att öka sysselsättningen för lågutbildade och invandrare. Tyvärr är kunskapen om det begränsad. En möjlig hypotes är att stöden i själva verket kan verka stigmatiserande: att komma till en arbetsgivare med ett generöst stöd kan tänkas vara som att komma med en "etikett" om att man är ett problemfall och saknar den kompetens som efterfrågas. En annan möjlighet är att byråkratin runt kontakterna med Arbetsförmedlingen (och ibland också med facket när det ska ge sitt godkännande) uppfattas som alltför krävande av arbetsgivarna. En försvårande omständighet kan vara mängden av stödformer och de ständiga förändringar som görs av dem.¹² Detta har inte minst påtalats av Arbetsförmedlingen (2016) som föreslagit ett mer enhetligt och logiskt sammanhängande system för anställningsstöden, enligt vilket lönekostnadssubventionen klart kopplas till arbetslöshetstidens längd och uttrycks i termer av arbetsgivaravgiften (en, två eller tre gånger denna). Detta förslag tycks dock inte få gehör från regeringen.

I en nyligen gjord enkätstudie uppgav en förvånansvärt stor andel – 20 procent – av de arbetsgivare som *inte* anställt med hjälp av lönekostnadssubventioner att det viktigaste skälet var att de inte kände till möjligheten (Behrenz m fl, 2016). Det tyder på att förbättrad information skulle kunna leda till större användning av anställningsstöden. I samma studie uppgav elva procent av de arbetsgivare som inte anställt någon nyanländ med stöd att det viktigaste skälet var osäkerhet i fråga om behärsksningen av svenska språket.¹³ Detta understryker ytterligare vikten av en väl fungerande undervisning i svenska för utrikes födda.

I den beskrivna studien fick arbetsgivarna också svara på hypotetiska frågor om under vilka omständigheter de skulle anställa en person som är berättigad till anställningsstöd (arbetslös i mer än ett år eller nyanländ) i stället för en person som kommer från ett annat arbete. Hela 44 procent svarade att de skulle anställa den stödberättigade personen om det fanns en möjlighet att pröva personen på jobbet *före* en definitiv anställning med stöd. Det får författarna att rekommendera ett tvåstegsförfarande vid anställningar med lönekostnadssubvention: först en provperiod på en månad och sedan, om den faller väl ut, en "normal" anställning med stöd. Detta förefaller vara ett bra förslag.

En ytterligare möjlighet vore att avlasta företag som använder sig av anställningsstöd det direkta arbetsgivaransvaret för anställningarna. Behrenz m fl (2016) föreslår att Arbetsförmedlingen ska kunna ta detta ansvar. Men Arbetsförmedlingen har

12. De starka politiska drivkrafterna att visa handlingskraft genom att lägga ner tidigare arbetsmarknadsprogram (som inte fungerat särskilt väl) och ersätta dem med nya (som inte heller fungerar särskilt väl) eller bara att döpa om existerande program (utan att ändra dem i grunden) har sedan länge diskuterats i forskningen om arbetsmarknadspolitik (se t ex Blanchflower, Jackman och Saint-Paul, 1995 samt Calmfors, 1995, 2004).

13. Denna faktor var betydligt viktigare än osäkerhet om tidigare utbildning (tre procent) eller social kompetens (två procent).

genom åren återkommande kritiserats för bristande arbetsgivarkontakter och har ett lågt förtroende bland många arbetsgivare. Detta problem har sannolikt accentuerats i takt med att en allt större del av de inskrivna vid förmedlingen tillhör marginella grupper (se t ex Finanspolitiska rådet, 2015 och Konjunkturinstitutet, 2015). Ett bättre förslag är förmodligen att låta bemanningsföretag ta arbetsgivaransvaret vid anställningar med stöd. Stöden skulle då betalas ut till bemanningsföretaget och inte till det företag eller den myndighet där arbetet utförs. En fördel vore att anställningsstöden då blir "osynliga" för den "slutliga" arbetsgivaren och därför mindre stigmatiserande. Möjligheterna för bemanningsföretag att få del av anställningsstöden tycks emellertid idag vara begränsade: Arbetsförmedlingen förefaller ofta ha en negativ inställning och regeltilämpningen verkar vara mycket varierande (Bemanningsföretagen, 2016).

Det finns skäl att tro att anställning i kombination med utbildning kan vara särskilt effektiv för att främja integrationen på arbetsmarknaden. Det gäller inte minst språkträning (se t ex Friedenberg, 2014 samt Liebig och Huddleston, 2014). Mot den bakgrunden är de låga volymerna för de anställningsstöd som också innehåller utbildningsinslag – instegsjobb och YA-jobb (i det senare fallet tidigare endast för ungdomar) – en besvikelse. Särskilt för yrkesintroduktionsanställningarna är kontrasten till förväntningarna stor. Regeringen räknade vid introduktionen 2014 med en volym efter tre år på cirka 7 000 och på lång sikt runt 30 000 (Statskontoret, 2016). Detta ska ställas mot den faktiska volymen på cirka 800 i september 2016. Anställningsformen har i första hand utnyttjats av branscher som redan tidigare hade liknande lärlingsanställningar – elbranschen och bilindustrin (läs Volvo) – vilket betyder att undanträngningseffekterna är mycket stora (cirka 2/3 enligt Konjunkturinstitutet, 2016).

Ett skäl till de låga volymerna för YA-jobben tycks vara anställningsformens komplexitet: eftersom villkoren ser olika ut i olika branschavtal är de svåra att sätta sig in i för den enskilda arbetsförmedlaren. De administrativa kraven på arbetsgivare att utarbeta utbildningsplaner som sedan ska följas upp är också stora. Ett annat problem är att en del avtal ställer upp mycket specifika krav, t ex på tidigare genomgångna yrkesprogram på gymnasiet, för att en person ska kunna få ett YA-jobb. Till komplexiteten bidrar också att YA-anställningar ska godkännas både av Arbetsförmedlingen och av särskilda partsammansatta yrkesnämnder. Grundproblemet med denna stödform förefaller vara svårigheterna att tillgodose det dubbla syftet att både vara en generell åtgärd i den arbetsmarknadspolitiska arsenalen för arbetslösa (liksom de "vanliga" program som administreras av Arbetsförmedlingen) och en specifik kompetensförsörjningsåtgärd som ska tillmötesgå olika branschens särskilda rekryteringsbehov. Det är därför svårt att tro att utvidgningen av YA-jobben också till långtidsarbetslösa och nyanlända ska få någon större kvantitativ omfattning.¹⁴

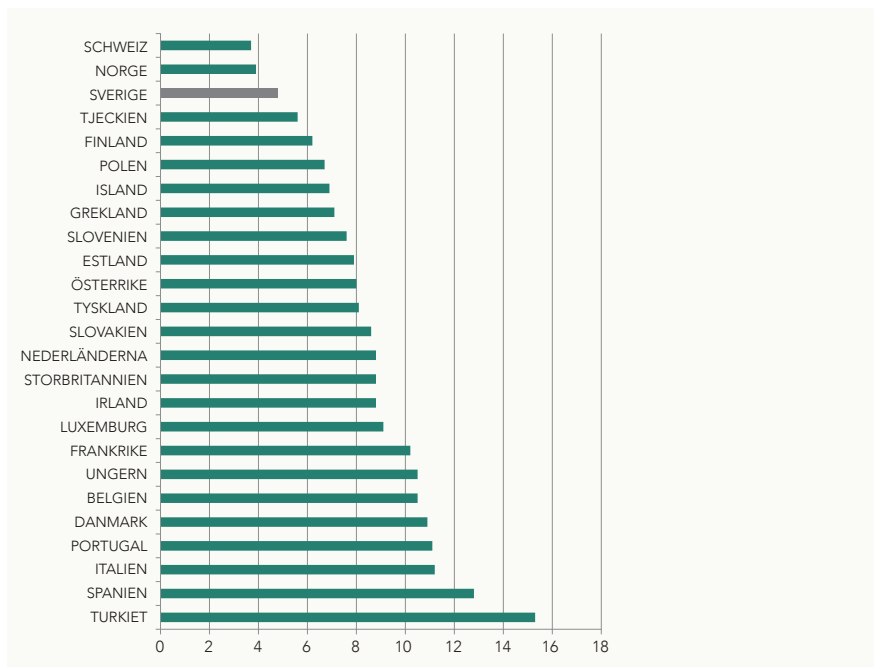
14. Se Statskontoret (2016) för en sammanfattande utvärdering av YA-jobben.

Sammanfattningsvis finns det starka skäl att använda sig av generösa anställningsstöd för att underlätta utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden. Det går också att peka på ett antal förändringar som skulle kunna leda till en ökad användning av stöden. Men alla erfarenheter talar för att det finns gränser för hur mycket som kan uppnås genom subventionerade anställningar. En yttersta restriktion utgörs av budgetkostnaderna. Dessa tonas ibland ner med argumentet att merkostnaden för en anställning med lönekostnadssubvention i förhållande till alternativet med bidrag är liten (se t ex OECD, 2016). Detta är visserligen sant, men likafullt innebär anställningsstöd kostnader som inte skulle uppkomma om arbetslösa fick jobb utan stöd. Det leder över till frågan om sysselsättningens samband med lönestrukturen i nästa avsnitt.

4. LÖNESPRIDNING

Det framgår av Figur 5 att Sverige (med undantag för Norge och Schweiz) har den lägsta andelen enkla jobb av de länder som visas.

FIGUR 5: Andel anställda i yrken med inga eller låga utbildningskrav, 2015



Källa: Ekonomifakta.

Empiriska studier har utvisat att en låg andel enkla jobb bidrar till ett större sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda (Kogan, 2006; Fleischmann och Donkers, 2010). Det är rimligt att tro att den låga andelen enkla jobb i Sverige hänger samman med den sammanpressade lönestrukturen. Sverige har de minsta löneskillnaderna mellan mitten och botten av lönefördelningen (femte och första decilen) av alla OECD-länder (se Tabell 1).¹⁵

Tabell 1: Lönespridningen i olika OECD-länder, 2014

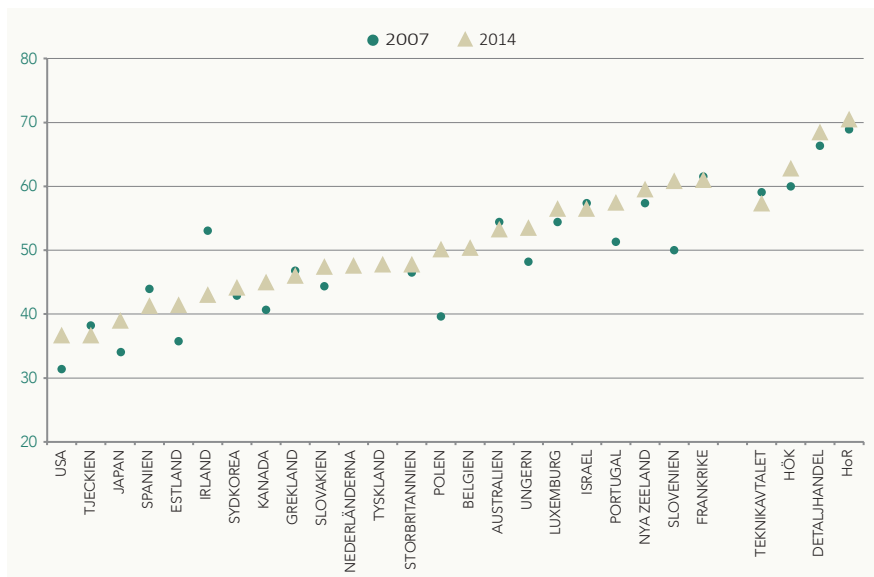
	DECIL 5/DECIL 1	DECIL 9/DECIL 1
SVERIGE	1,36	2,28
BELGIEN	1,39	2,46
DANMARK	1,45	2,56
FINLAND	1,46	2,57
FRANKRIKE	1,49	2,98
ITALIEN	1,50	2,17
NORGE	1,62	2,42
NEDERLÄNDERNA	1,66	2,94
OECD	1,70	3,46
ÖSTERRIKE	1,72	3,33
STORBRITANNIEN	1,80	3,56
TYSKLAND	1,87	3,41
POLEN	1,92	4,03
ESTLAND	2,08	4,40
USA	2,09	5,01

Källa: OECD Employment Outlook 2016.

Den låga lönespridningen i Sverige kan till stor del förklaras av höga minimilöner. Till skillnad från i de flesta andra länder är minimilönerna i Sverige avtalsbestämda och inte lagstiftade. Figur 6 visar minimilönebettet, d v s kvoten mellan minimilön och medianlön, i ett antal OECD-länder och i fyra svenska avtal. De högsta värdena i Sverige avser detaljhandeln samt hotell- och restaurangbranschen där de ligger runt 70 procent, medan minimilönebetten i de flesta andra länder ligger under 50 procent.

15. När den nionde och första decilen jämförs har Italien mindre löneskillnader än Sverige. Det beror på att toppen ligger lägre i Italien. Jämförelsen mellan mitten och botten är emellertid mer relevant för andelen enkla jobb.

FIGUR 6: Minimilönebrett i olika länder, procent



Anm: Minimilönebrettet är kvoten mellan minimilön och medianlön. Tyskland införde lagstiftad minimilön 2015. Uppgiften för detta land baseras på OECDs prognoser. Minimilönen i de fyra svenska kollektivavtalen gäller en anställd som är minst 20 år, saknar tidigare branschfarenhet och arbetar i ett okvalificerat yrke. HÖK och HoR står för Huvudöverenskommelsen mellan Kommunal och SKL respektive avtalet för hotell- och restaurangbranschen. Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Det finns en omfattande internationell empirisk forskningslitteratur om hur minimilöner påverkar sysselsättningen. Det finns också några studier av minimilöners effekter på sysselsättningen i Sverige. Både den utländska och den svenska forskningen har sammanfattats av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016). Huvudsatserna är följande:

- Resultaten i utländska studier är varierande. En del finner negativa sysselsättningseffekter av högre minimilöner, en del inga effekter alls och en del positiva effekter. En majoritet av studierna finner dock negativa sysselsättningseffekter.
- Utländska studier finner oftare negativa sysselsättningseffekter om minimilönerna höjs från en hög än från en låg nivå. Det överensstämmer med slutsatserna från teoretiska modeller. Om en minimilön ökas från en hög nivå, bör man vänta sig att sysselsättningen faller därför att företagets efterfrågan på arbetskraft minskar. Om en minimilön i stället ökas från en låg nivå, kan sysselsättningen väntas stiga därför att utbudet av arbetskraft blir större.

- Fyra av sex svenska studier finner att höjda minimilöner minskar sysselsättningen.¹⁶ Även det står i överensstämmelse med slutsatserna från ekonomisk teori: eftersom minimilönerna är höga i Sverige, bör en större andel studier finna negativa sysselsättningseffekter än som är fallet i t ex USA där minimilönerna är mycket låga (se Figur 6).
- Utländska studier har funnit att höjda minimilöner missgynnar de allra minst kvalificerade på arbetsmarknaden genom att förskjuta efterfrågan från denna grupp till gruppen mer kvalificerade. De tre svenska studier som studerat denna fråga finner detsamma.

Det är vidare sannolikt att befintliga studier underskattar sysselsättningseffekterna av förändrade minimilöner, särskilt om dessa sänks. För det första är tidshorizonten i de flesta studier kort. Möjligheterna att ersätta arbetskraft med kapital och vice versa är emellertid betydligt större på lång än på kort sikt (se t ex Sorkin, 2015). Det gäller särskilt lågutbildad arbetskraft för vilken kapital tycks vara ett substitut. För det andra kan en sänkning av minimilönerna leda till att det öppnas upp marknader för helt nya aktiviteter som inte finns idag, vilket inte fångas av existerande studier av effekterna av höjda minimilöner.

Ett sätt att belysa de möjliga sysselsättningseffekterna av större lönespridning är att jämföra utvecklingen i Sverige och Tyskland. Tabell 2a visar relativlönen för gruppen med lägst prestationsnivå i läs- och skrivkunnighet i IALS- och PIAAC-studierna (färdighetsnivå 1) från 1994 respektive 2012. Relativlönen mäts som kvoten mellan lönen för denna grupp och lönen för prestationsnivå 3 (där medianrespondenten finns). I Sverige har relativlönen fallit mycket lite mellan 1994 och 2012 (från 0,89 till 0,85). Tabell 2b visar att den relativa sysselsättningsgraden för den lägsta prestationsnivån (beräknad på motsvarande sätt) föll (från 0,66 till 0,65) trots att konjunkturen var mycket starkare 2012 än 1994 (då Sverige befann sig i den djupa 1990-talskrisen), vilket enligt normala konjunkturmönster borde ha lett till en betydligt starkare sysselsättningsökning för gruppen med lägst färdigheter än för grupper med mer färdigheter. I Tyskland föll relativlönen för gruppen med bättre färdigheter kraftigt mellan IALS- och PIAAC-studierna: från 0,86 till 0,73. Samtidigt steg den relativa sysselsättningsgraden från 0,58 till 0,78 för denna grupp.

16. De sex svenska studierna är Edin och Holmlund (1994), Skedinger (2006), Eliasson och Nordström Skans (2014), Forslund m fl (2014), Lundborg och Skedinger (2014) samt Skedinger (2015). Lundborg och Skedinger (2014) är av särskilt intresse i detta sammanhang eftersom denna studie analyserar minimilönernas effekter på just flyktinginvandrades arbetslöshet. Enligt studien ökar 10 procents högre minimilön sannolikheten för arbetslöshet med 11 procent och antalet arbetslöshetsdagar med 18 procent för flyktinginvandrade män (däremot finner studien ingen effekt på flyktinginvandrade kvinnor i genomsnitt). För flyktinginvandrade män från Iran, Irak och Afrikas horn fann Lundborg och Skedinger större effekter än för andra flyktinginvandrade män. Även arbetslösheten för flyktinginvandrade kvinnor från dessa regioner påverkades signifikant uppåt av högre minimilöner.

Tabell 2: Relativlön och relativ sysselsättningsgrad för prestationsnivå 1 i läs- och skrivkunnighet i IALS och PIAAC (nivå 1/nivå 3)

(a) Relativ lön

	IALS 1994	PIAAC 2012
SVERIGE	0,89	0,85
TYSKLAND	0,86	0,73

(b) Relativ sysselsättningsgrad

	IALS 1994	PIAAC 2012
SVERIGE	0,66	0,65
TYSKLAND	0,59	0,78

Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Tabell 3 visar att skillnaden mellan Tyskland och Sverige i fråga om den relativa sysselsättningsgradens förändring är ännu mer slående inom gruppen med invandrabakgrund än för hela befolkningen. Den relativa sysselsättningsgraden för prestationsnivå 1 föll här från 0,60 till 0,58 mellan 1994 och 2012 i Sverige, medan den steg från 0,48 till 0,84 i Tyskland.

Tabell 3: Relativ sysselsättningsgrad för prestationsnivå 1 i läs- och skrivkunnighet inom gruppen invandrare i IALS och PIAAC (nivå 1/nivå 3)

	IALS 1994	PIAAC 2012
SVERIGE	0,60	0,58
TYSKLAND	0,48	0,84

Källa: Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016).

Det ligger nära till hands att förklara skillnaden mellan Tyskland och Sverige i hur den relativa sysselsättningsgraden för dem med lägst färdigheter utvecklats med skillnaden i relativlöneutveckling. Den ökade lönespridningen med kraftiga reallönefall för de minst kvalificerade är en vedertagen förklaring av den kraftiga sysselsättningsökningen för denna grupp i Tyskland (se t ex Dustmann m fl, 2014 och Burda, 2016).

Den naturliga följdfrågan blir om inte sänkta minimilöner skulle kunna bidra till en bättre sysselsättningsutveckling också i Sverige för både lågkvalificerade i allmänhet och lågkvalificerade invandrare i synnerhet. Samtidigt är det uppenbart att sådana förändringar innebär en konflikt mellan sysselsättnings- och fördelningsmål eftersom lägre minimilöner skulle sänka lönerna också för dem som ändå skulle få jobb och därmed öka spridningen i såväl lön före skatt som disponibel inkomst.

Det går att tänka sig olika sätt att sänka minimilönerna med olika effekter på avvägningen mellan lönespridning och sysselsättning.

1. En första metod är en *allmän sänkning* av minimilönerna i avtalen där dessa ligger högst. Det skulle enligt befintliga studier ge positiva men begränsade sysselsättningsökningar för de minst kvalificerade, samtidigt som effekterna på lönespridningen skulle bli ganska stora.
2. En andra metod är att definiera nya typer av *enkla jobb* i kollektivavtalen och införa nya, betydligt lägre minimilöner bara för dessa. Syftet skulle vara att försöka fokusera lönesänkningarna just på de grupper som behöver dem för att komma in på arbetsmarknaden och därmed minimera återverkningarna på andra grupper.
3. En tredje metod är att parterna förhandlar fram *tidsbegränsade ingångsjobb* för nyinträdande på arbetsmarknaden (ungdomar och nyanlända i första hand) med ingångslöner som ligger avsevärt lägre än dagens minimilöner. Detta har föreslagits av bland andra Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016). Ingångsjobben skulle enligt detta förslag kunna kombineras med både lönekostnadssubventioner och extra jobbskatteavdrag. En fördelningsmässig fördel med sådana ingångsjobb, som bara skulle kunna innehas under viss tid, är att risken minskar för att innehavarna ska fastna med permanent lägre löner och att det ska uppstå stora effekter på andra gruppers löner. En nackdel är att tidsbegränsningen sannolikt gör åtgärden mindre effektiv för att skapa varaktig sysselsättning. Det finns också en uppenbar stigmatiseringsrisk om ingångsjobben ska kopplas till statliga lönekostnadssubventioner.

Min gissning är att metoden 2 innebär den bästa avvägningen mellan sysselsättnings- och fördelningsmål. Det beror på att den å ena sidan medför permanenta lönesänkningar för vissa typer av arbeten samtidigt som de å andra sidan avgränsas just till specifika typer av jobb. För metoden talar också att det enligt enkätstudier krävs mycket stora lönesänkningar för att många arbetsgivare ska vara villiga att anställa t ex utomeuropeiska invandrare/flyktingar (Eriksson, Johansson och Langenskiöld, 2012; Lundborg och Skedinger, 2016). Sannolikheten för att sådana betydande lönesänkningar ska komma till stånd borde vara störst om det går att definiera nya typer av enkla jobb som inte redan finns och som därför inte har några innehavare.

Det är svårt att i förväg precisera vilka typer av nya enkla jobb som skulle kunna etableras med lägre löner. Möjliga exempel gäller fastighetsskötsel, vaktmästartjänster, parkeringsservice, enklare reparationer, mer servicerelaterade tjänster inom detaljhandeln som packning och hembärning, sekreterartjänster på kontor (som till stor del försvunnit) och sjukvårdsbiträden i sjukvården. Ett konkret exempel har getts av Plåt- och Ventföretagen (arbetsgivarföreningen för plåt- och ventilationsföretag; se Lindström, 2016). För närvarande råder stor brist på utbildade plåtslagare med yrkesbevis, vilka kräver både gymnasieutbildning på detta yrkesområde och två års

lärlingsutbildning i branschen. Utbildade plåtslagare har en minimilön på 24-25 000 kronor. Samtidigt skulle en del av deras arbetsuppgifter – som handräckning, transporter, montering och städning – kunna utföras av betydligt mindre kvalificerade arbetstagare. Men detta kräver i så fall att en ny yrkeskategori definieras med avsevärt lägre minimilön för att det ska vara lönsamt för arbetsgivare i branschen att anställa dem.

Från facklig sida finns en oro för att nya enklare låglönejobb skulle utgöra substitut för de mer kvalificerade jobben och därmed på sikt dra ner lönerna också för dem. Men detta är inte självklart. Det är fullt möjligt – t ex i plåt- och ventilationsbranschen – att de nya enkla jobben i stället skulle utgöra *komplement* till de redan existerande, d v s att marginalprodukten för redan anställda skulle öka när dessa avlastas enklare uppgifter. I så fall kan tillkomsten av enkla jobb i stället förväntas höja lönerna för redan anställda.

Forskningen kan inte ge något generellt svar på hur lönerna för redan anställda skulle påverkas av fler enkla jobb med låga löner. Den forskning som finns om effekterna av immigration av lågkvalificerade på lönerna för inhemskt födda lågkvalificerade har emellertid relevans i sammanhanget. Här finns dock ingen enighet. Det förs för närvarande en intensiv debatt mellan forskare i USA om hur immigrationen dit påverkar de inhemskt föddas löner. Card (2001, 2005) och Card och Peri (2016) har inte funnit några sådana effekter, medan Borjas (2001, 2006, 2014) har gjort det (och då särskilt för utsatta minoriteter). Peri och Sparber (2009) samt D'Amuri och Peri (2014) har i studier för USA respektive Västeuropa funnit att immigranter, genom att ta över manuella rutinarbeten, visserligen pressar ner lönerna för dessa arbeten, men samtidigt höjer lönerna för inhemskt födda därför att de "trängs över" till mer komplexa jobb där arbetsuppgifterna är mer abstrakta och kommunikativa.

5. GENERELLA REFLEKTIONER

Debatten om hur tudelningen av arbetsmarknaden ska motverkas och integrationen av invandrare främjas tenderar att bli starkt polariserad. Det betyder att de olika metoderna ställs mot varandra. Men de bör inte betraktas som alternativ utan som komplement. Så t ex finns ingen motsättning mellan kraftfulla utbildningssatsningar och lägre minimilöner. De senare stärker tvärtom drivkrafterna att skaffa sig utbildning för att få den kompetens som behövs på arbeten som betalas med högre löner.¹⁷ Enligt min mening motiverar arbetsmarknadsproblemens omfattning inte endast utbildning och anställningsstöd utan också att lägre minimilöner bör användas som metod att bekämpa en tudelad arbetsmarknad.

Det fackliga motståndet mot lägre minimilöner är starkt, särskilt på LO-sidan. LOs uttalade strävan är i stället "att de genomsnittliga lägstlönerna ska öka mer än genomsnittslönen för arbetare under perioden fram till år 2028" (LO, 2015). Fokuseringen på minskade löneskillnader har flera förklaringar. En är att löneutjämning är facket

17. Däremot försvagas incitamenten att skaffa sig den utbildning som erfordras för att få jobb som endast betalas med minimilön.

grundläggande "affärsidé": det kan till stor del sägas härleda sitt existensberättigande just från att åstadkomma högre löner än som motsvarar marknadsförhållandena för de anställda med lägst produktivitet. Facket representerar vidare i första hand *insiders* på arbetsmarknaden, d v s redan anställda, och har därför som huvudmål att tillvarata deras intressen, vilka kan stå i konflikt med de intressen som *outsiders*, d v s arbetslösa och andra icke-sysselsatta, har.

Samtidigt har den fackliga sidan sedan 1950- och 1960-talen sett löneutjämning (en *solidarisk* lönepolitik) som en metod att både åstadkomma inkomstutjämning och främja tillväxt. Den senare effekten uppstår därför att högre löner även för lågproduktiva jobb slår ut dessa. Arbetskraft friställs då för mer högproduktiva jobb som skapas om löntagarna avstår från att ta ut löner efter bärkraft för dessa. Men denna modell förutsatte en förhållandevis homogen arbetskraft så att det var möjligt att genom olika utbildningssatsningar lyfta produktivitetsnivån tillräckligt för de minst kvalificerade som då skulle kunna ta de mer kvalificerade jobben. Med en allt mer heterogen arbetskraft, främst till följd av invandringen, har detta blivit oerhört mycket svårare.

Svårigheterna att åstadkomma lägre minimi- och ingångslöner avtalsvägen har aktualiserat tankar om att i stället genomföra dem via lagstiftning. Kristdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna har alla varit inne på detta som en sista utväg om arbetsmarknadsparterna själva inte kan förmås att sluta avtal om lägre ingångslöner. Det är emellertid svårt att se hur detta skulle gå till rent praktiskt. Det skulle krävas lagstiftning om en ny anställningsform där staten bestämmer lönen och om att fack och arbetsgivare inte får ingå kollektivavtal på detta område om högre löner än de statligt fastställda. Detta skulle strida mot vedertagna principer om avtalsfrihet på svensk arbetsmarknad och kanske också mot internationella konventioner (se t ex Engblom, 2016).¹⁸ Sådan lagstiftning skulle också behöva backas upp av ett förbud för facket att vidta konfliktåtgärder för att höja ingångslönerna över dem av staten fastställda nivåerna.

En ytterligare invändning mot lagstiftning om lägre minimi- eller ingångslöner är att det i längden är olämpligt att politiker sätter löner. Frestelsen att vinna väljarstöd genom att höja minimilönerna kan i längden mycket väl leda till att lagstiftade minimilöner blir högre än avtalade. Ett avskräckande exempel är den nuvarande brittiska toryregeringens beslut att införa en betydligt högre minimilön (en så kallad *living wage*) än tidigare. Det sker i en situation då stora budgetunderskott omöjliggör betydande skattesänkningar. Då framstår det som attraktivt för regeringen att i stället kunna erbjuda låginkomsttagare högre inkomster genom löneökningar (som betalas av någon annan, d v s av arbetsgivarna) trots att detta kan väntas leda till färre jobb (se t ex Allen, 2016).

18. Lagstiftning om minimilöner finns visserligen i många länder men reglerar då den lägsta lön som får förekomma. Men det finns inga förbud mot högre löner i minimilönelagstiftningen. Däremot har det i en del länder ibland lagstiftats om generella lönestopp eller i varje fall generella tak på löneökningarna. Möjligen skulle man kunna tänka sig ett liknande förbud mot höjningar av gällande minimilöner.

Det är således svårt att se någon annan väg att gå om lägre minimilöner ska åstadkommas än via avtal. Kanske är frågan så komplicerad att den inte lämpar sig för behandling i en vanlig avtalsrörelse där fokus ofta hamnar på de totala löneökningarna. För detta talar erfarenheterna av avtalsrörelsen 2016, då frågan om lägre minimilöner dels drevs av några arbetsgivarförbund, dels spelade en stor roll i den allmänna debatten men sedan helt försvann. Resultatet blev att minimilönerna i de flesta fall höjdes procentuellt lika mycket som genomsnittslönerna och i en del fall rentav mer. Frågorna om t ex särskilda minimilöner för nya kategorier av enkla jobb hanteras antagligen bättre för sig och inte under en normal avtalsrörelse.

En faktor som på sikt möjligen skulle kunna förändra facket syn på minimilöner är att den stora utbudsökningen av lågkvalificerad arbetskraft till följd av migrationen förmodligen under alla förhållanden kommer att innebära lägre löner för denna grupp. Det finns nämligen skäl att tro att, även om minimilönerna i kollektivtalen hålls uppe, kommer lönesänkningar att pressas fram på andra sätt: fler företag som inte sluter kollektivavtal, en större del av arbetskraften som blir egenföretagare och hyr ut sin arbetskraft på detta sätt och inte minst mer svartarbete med lägre svarta löner än idag. Det borde ligga i fackets egenintresse att stävja en sådan oreglerad utveckling och i stället genom att anpassa kollektivavtalen få ett större inflytande på vad som händer. Grundproblemet – som även facket borde se – är att en långt driven löneutjämning har mycket större kostnader i form av utebliven sysselsättning på dagens mer heterogena arbetsmarknad än tidigare. På en mer homogen arbetsmarknad var det mycket lättare att höja arbetskraftens kompetens genom såväl arbetsmarknads- som grundläggande utbildning.

Om det under nuvarande institutionella förhållanden på arbetsmarknaden inte går att avtalsvägen införa nya lägre minimilöner, men en regering ändå skulle vilja göra detta, är den metod som återstår att lagstiftningsvägen förändra styrkebalansen mellan parterna. Det är t ex välkänt att Sverige avviker från andra länder genom både den obegränsade rätten till sympatiåtgärder och frånvaron av proportionalitetsregler (alltså regler som kräver proportionalitet mellan omfattningen av stridsåtgärder och dessas syfte), vilket ökar den fackliga sidans förhandlingsstyrka gentemot arbetsgivar sidan (se t ex Karlsson, 2016). Sådana förändringar går emellertid knappast att genomföra utan uppsplitande politiska konflikter. Det är förstås att föredra att eventuella förändringar av minimilönerna kan ske i samförstånd mellan olika aktörer.

KAPITEL 3

UTBILDNING, ARBETSMARKNADSERFARENHET OCH LÖNEBILDNING FÖR INRIKES FÖDDA OCH INVANDRARE I SVERIGE*

JOHAN EKLUND

- * Detta kapitel bygger på: Desai, S, Eklund, J E och Nabavi, P, (2016), "Labor market outcomes of immigrants and natives - Evidence on wages in Sweden, 2001-2012", Working Paper Entreprenörskapsforum. För mer detaljerade beskrivningar av metodval, analys och resultat hänvisas den intresserade läsaren till detta working paper. Jag är mycket tacksam för det arbete som mina medförfattare Sameeksha Desai och Pardis Nabavi lagt ned i forskningsprojektet. Jag ansvarar naturligtvis själv för de analyser och tolkningar som görs i detta kapitel och för eventuella kvarstående fel.

1. INLEDNING

Mot bakgrund av den sedan 2014 pågående flyktingkrisen finns det ett betydande behov av forskning och kunskap om hur flyktingar på ett effektivt sätt integreras i den svenska ekonomin och hur dessa individer på ett samhällseffektivt sätt finner produktiv sysselsättning. Att förstå arbetsmarknadsutfallen för flyktingar är betydelsefullt för beslutsfattare av flera anledningar och har konsekvenser för såväl individen som för den bredare samhällsekonomin. Framgångsrik arbetsmarknadsintegration av flyktingar får ses som något av en ödesfråga för Sverige.

Arbetsmarknadsdeltagandet ger en direkt avspeglning av i vilken utsträckning invandrare är ekonomiskt produktiva och ger en indirekt bild av de institutionella ramvillkoren i mottagarländerna. Som diskuterats i inledningen och i kapitel 2 fungerar arbetsmarknadsintegrationen dåligt i Sverige. Arbetslösheten bland i synnerhet lågutbildade immigranter är hög och tidsutdräkten från anländandet till Sverige och arbetsmarknadsetablering är lång. Att påskynda denna integrationsprocess och få fler människor i produktiva arbeten är kritiskt viktigt för Sverige.

Flyktingar som kommer till Sverige har i teorin två alternativa vägar in på arbetsmarknaden. Den ena går genom formell utbildning och att därigenom förvärva de färdigheter som krävs. Det andra alternativet är att snabbt komma in på arbetsmarknaden (om det är möjligt) för att genom arbetsmarknadserfarenhet förvärva nödvändiga kunskaper och färdigheter.

Det första alternativet är i grunden ett investeringsalternativ som är förknippat med kostnader för såväl samhälle som individ. För individen innebär utbildning vanligen förlorade arbetsinkomster och måhända även studielån och för samhället innebär utbildning kostnader i form av subventioner och produktionsbortfall. Utbildning måste därför erbjuda ett bättre ekonomiskt alternativ, i form av högre produktivitet och lön, för att kompensera för detta. Det andra alternativet handlar istället om övervägandet huruvida arbetsmarknadserfarenhet är ett mer attraktivt eller ett sämre ekonomiskt alternativ till utbildning.

I detta kapitel ställs frågan om vilket alternativ som är privat- och samhällsekonomiskt mest lönsamt för en immigrant med låg utbildning och bristande färdigheter. Detta är ytterst en empirisk fråga: inte teoretisk eller ideologisk. Till detta kan även en tredje väg in på arbetsmarknaden läggas bestående av entreprenörskap och egenanställning. Det tredje – entreprenörskapsalternativet – kan vara drivet av nödvändighet, d v s att det inte är möjligt för individen att etablera sig på arbetsmarknaden på något annat sätt eller så drivs individen av möjligheterna som entreprenörskap erbjuder. Möjlighetsmotiverat entreprenörskap är att föredra för såväl individ som samhälle (Acs 2006, Thurik m fl, 2012). Med möjlighetsmotiverat

entreprenörskap förväntar vi oss en positiv inkomsteffekt medan nödvändighetsmotiverat entreprenörskap istället är förknippat med dåliga försörjningsalternativ och en negativ inkomstprenie. Som nämndes i inledningskapitlet så har vi i Sverige kunnat observera en uppgång av det nödvändighetsbaserade (om än från mycket låg nivå) under senare år samt en kraftigare nedgång i det möjlighetsmotiverade entreprenörskapet (Braunerhjelm m fl, 2016).

Genom att studera lönernas bestämningsfaktorer går det att få bättre förståelse för utbildningens respektive arbetsmarknadserfarenhetens relativa betydelse för en individs löneutveckling. Detta kan även ge oss insikter om lönebildningens betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt i allmänhet och för integrationen i synnerhet. Vilket i sin tur är en förutsättning för att utforma effektiva åtgärder för en bättre arbetsmarknadsintegration: Tidigt arbetsmarknadsinträde – genom t ex lägre ingångslöner – eller utbildningssatsningar. Detta är särskilt relevant i Sverige mot bakgrund av våra höga minimilöner och starkt utbyggda välfärdssystem samt den betoning som finns på utbildningens betydelse för framgångsrik etablering på arbetsmarknaden. Se kapitel två för en utförligare diskussion om olika metoder som står till buds för att hantera sysselsättningsproblematiken bland invandrare (utbildning, anställningsstöd samt lägre minimilöner och ökad lönespridning).

I detta kapitel undersöks arbetsmarknadsutfall i termer av löner för invandrare och inrikes födda. Det bygger till stora delar på forskningsresultat som presenteras i Desai, Eklund och Nabavi (2016). Den läsare som är intresserad av mer utförliga resonemang och fullständig redogörelse för de empiriska analyserna hänvisas därför till denna studie. Tekniska detaljer och alternativa empiriska specifikationer har för enkelhetens skull utelämnats, men redovisas i sin helhet i den underliggande vetenskapliga studien.

Utbildning i olika former lyfts ofta fram som en universallösning på integrationsproblematiken och den lösning som krävs för att framgångsrik arbetsmarknadsintegration av nyanlända. Ett potentiellt problem med detta resonemang är att utbildning har visat sig ha en mycket låg privatekonomisk avkastning i Sverige. D v s det lönar sig dåligt med utbildning och det kan mycket väl vara så att det lönar sig mer att börja arbeta och skaffa sig arbetslivserfarenhet. Samtidigt finns det tecken på felutbildning och betydande strukturella matchningsproblem på arbetsmarknaden (se t ex Eklund, 2015). Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan detta ha betydande implikationer. Ett tidigt inträde på arbetsmarknaden torde vara att föredra då det också innebär att individen kommer i produktiv sysselsättning snabbare.

Avkastning på utbildning och avkastning av arbetsmarknadserfarenhet i form av löneeffekter speglar i vilken utsträckning en individ har ett humankapital som skapar ett ekonomiskt värde (Becker 1964, Mincer 1958 och 1974). Det ger även en bild av de incitament som kringgärdar individens utbildnings- och karriärval. Detta kapitel bygger på teorier och metoder utvecklade av Jacob Mincer (1958

och 1974) som sedermera gett upphov till omfattande forskning. Gemensamt för denna litteratur är att utbildning ses som en investering som har betydelse för produktivitet och individens framgång på arbetsmarknaden (lön).

2. UTBILDNINGSNIVÅ BLAND FLYKTINGGRUPPER

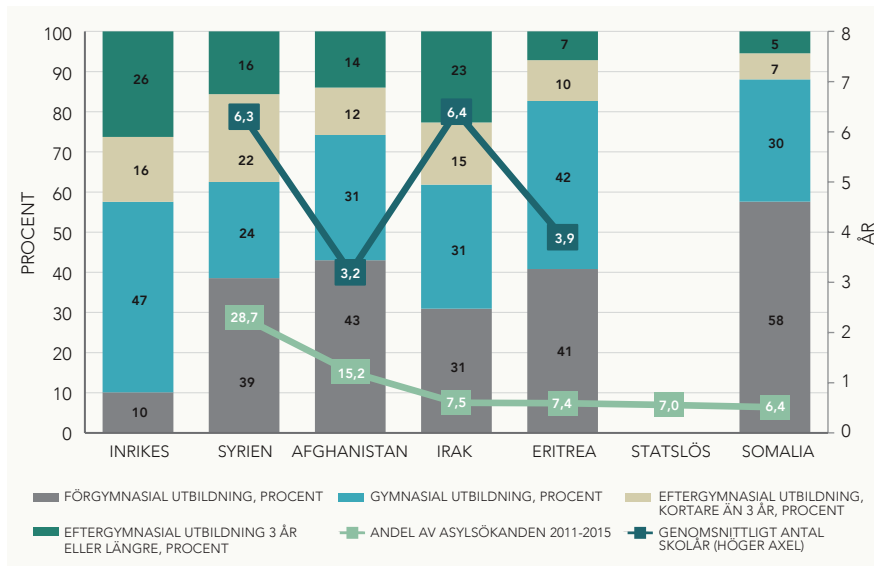
Befintlig forskning pekar ut humankapital som kritiskt viktig faktor för framgång på arbetsmarknaden. Borjas (1993 och 1994) visar t ex att utbildning har betydelse för hur snabbt immigranter integreras i USA och den amerikanska ekonomin. Mincers arbete på investeringar i humankapital ger oss emellertid inte enbart en förståelse för varför inkomstfördelningen ser ut som det gör utan har även bäring på vår förståelse av ekonomisk tillväxt (se t ex Barro och Sala-i-Martin, 1999).

Humankapital kan förvärvas såväl genom utbildning som genom direkt deltagande på arbetsmarknaden. Vi fokuserar på två av de viktigaste humankapitalfaktorerna: *Utbildning* och *observerad arbetsmarknadserfarenhet*. Utöver löneskillnader mellan invandrare och inrikes födda visar studien även att det finns skillnader inom gruppen av invandrare baserat på bl a kön, yrke, ålder och ursprungsregion. Studien som ligger till grund för detta kapitel använder sig av svensk mikrodata för alla individer i åldersgruppen 25-65 år och sträcker sig över perioden 2001 till 2012.

Analysen kan ge oss svar på vad som är privatekonomiskt mest effektivt i att skapa en god löneutveckling. Detta har, som jag ser det, även betydelse för hur vi ser på utbildning vis-a-vis tidigareläggande av arbetsmarknadsinträde genom t ex sänkning av minimilönerna.

En utmaning förknippad med flyktingar som anländer till Sverige är att en stor andel är lågutbildade och - jämfört med inhemskt födda - saknar de färdigheter och humankapitalnivåer som krävs för att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Enligt Långtidsutredningen (2015) hade mer än en tredjedel av immigranterna otillräcklig läs- och matematikförståelse medan motsvarande siffra för inrikes födda låg på ca fem procent. Calmfors påpekar t ex att ökningen i selsättningssannolikhet för ytterligare läsförståelsepoäng i den s k PIAAC-studien (2012) är betydligt högre för personer med utländsk bakgrund i Sverige jämfört med individer med inhemsk bakgrund.

I figur 1 visas utbildningsnivå för inrikes födda och asylsökande under perioden 2011-2015 (åldersgruppen 25-64). I tabellen ingår Syrien, Afghanistan, Irak, Eritrea och Somalia, länder från vilka merparten av flyktingarna härstammar ifrån (drygt 65 procent). Många saknar högre utbildning och en hög andel saknar även gymnasieutbildning, men heterogeniteten är betydande (se kapitel fem för diskussion kring heterogenitetens betydelse). Bland somaliska flyktingar är andelen som maximalt har motsvarande grundskoleutbildning hela 58 procent och endast 12 procent har någon form av högre utbildning. Många av dessa flyktingar kan med andra ord antas befinna sig långt ifrån arbetsmarknaden (se kapitel 2 av Calmfors).

FIGUR 1: Andel asylsökande 2011-2015 och utbildningsnivå för inrikes och utrikes födda i åldrarna 25-64 i Sverige 2015


Källa: SCB och Migrationsverket.

Det som ytterligare kan försvåra den ekonomiska integrationen är att det kan finnas anledning att fundera på vilken kvalitet utbildningen som flyktingar erhållit i sina hemländer håller. Enbart inom OECD-länderna finns det t ex en betydande variation i kunskapsnivåer vilket avspeglas i internationella jämförelser av kunskapsnivåer (PISA- och PIAAC-resultaten). I kapitel 2 drar Calmfors slutsatsen att den främsta orsaken till lägre sysselsättningsgrad bland utrikes födda är de i genomsnitt lägre färdighetsnivåerna.

3. LÖNEBILDNING – HUR STOR AVKASTNING GER UTBILDNING RESPEKTIVE ARBETSMARKNADSERFARENHET?

I detta avsnitt presenteras den empiriska modellen och resultaten. Läsare som primärt är intresserade av tolkningen och implikationerna av resultaten kan gå direkt till avsnitt 4. Den empiriska ansats som används för att studera vilka faktorer som påverkar lönen är s k Mincer-ekvationer efter Jakob Mincer (1958). Mincer-ekvationen har blivit något av en empirisk arbetshäst och gett upphov till en omfattande vetenskaplig litteratur. Mincer visade att beslutet att investera i utbildning bestäms av avkastningen – utbildningspremien. Mincer visade även att arbetsmarknadserfarenhet påverkar lönen positivt men är på marginalen avtagande. Den empiriska modellen är en log-linjär modell där koefficienterna kan tolkas som procentuell avkastning:

$$\ln w_{it} = \alpha_0 + \rho_u \text{utb}_{it} + \beta_1 \text{erf}_{it} + \beta_2 \text{erf}_{it}^2 + \beta_3 \text{EgenAnstD}_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Detta är en förenklad variant av den modell som faktiskt skattats. $\ln w_{it}$ är logaritmen av bruttolönen som individen tjänar (årsinkomst), utb_{it} är antal utbildningsår, erf_{it} är antal observerade år av arbetsmarknadserfarenhet i Sverige, EgenAnstD_{it} är en dummyvariabel för egenanställning. Dessa variabler är de mest intressanta. μ_i är en sk random effect och ε_{it} är ett konventionellt standardfel. Utöver de ovan nämnda variablerna har ytterligare kontrollvariabler inkluderats.

Följer vi Mincers ursprungliga modell från 1958 är ρ_u avkastningen på utbildning (rate of return). I modellen antas avkastningen vara konstant över alla utbildningsnivåer, ett antagande vi återkommer till. Mincer visade att den avkastning en individ får genom att utbilda sig utgör ett jämviktsvillkor där det är rationellt att utbilda sig så länge som avkastningen på utbildning är högre än diskonteringsräntan (alternativkostnaden). Avkastningen bör således jämföras med lämplig diskonteringsränta (r). Om $\rho_u = r$ så befinner sig utbildningsmarknaden i jämvikt. Om däremot $\rho_u < r$ så investeras för mycket i utbildning och på motsvarande sätt innebär $\rho_u > r$ underinvestering i utbildning.¹ En fråga blir naturligtvis vad som anses vara en lämplig diskonteringsränta att jämföra med. En viss vägledning ges av litteraturen, där tidigare studier finner att avkastningen på utbildning ligger på samma nivå som högkvalitativa företagsobligationer (Polachek, 2007).²

I syfte att undersöka olika gruppers utbildningspremier delas dataunderlaget in i olika kategorier baserat på individens ursprungsregion: Inrikes född, västerländsk immigrant, icke-västerländsk immigrant samt andra generationen (minst en utlandsfödd förälder). Modellen skattas även separat för kvinnor och män då vi sedan tidigare vet att det finns skillnader mellan män och kvinnor i fråga om lörens bestämningsfaktorer.

Lönen mäts som årsinkomst, vilket gör att vi inte fullt ut kan kontrollera för huruvida olika inkomster beror på skillnader i marginalproduktivitet eller i arbetade timmar. Detta kan eventuellt ha betydelse om det t ex finns könsskillnader ifråga om andelen hel/halvtidsarbetande.³

Skattningarna⁴ har genomförts så att grupp-specifika koefficienter erhålls vilket gör att varje koefficient kan uttolkas som den procentuella avkastningen för respektive kategori. Skattningarna inkluderar individer i åldersspannet 25-65 år för perioden 2001 till 2012. Totalt inkluderar analysen drygt 3,3 miljoner individer och nära 23 miljoner observationer, vilket innebär att vi i praktiken analyserar hela populationen. En brist i datamaterialet är att det inte har varit möjligt att göra en åtskillnad mellan individer som söker sig till

1. Se t ex Heckman m fl (2005) för utförligare resonemang.

2. Dvs en riskfri ränta plus en viss riskpremie.

3. Vi har exkluderat individer med en årsinkomst som understiger 120 000, vilket utesluter framförallt deltidsarbetande. Tidigare studier har visat att genom att utesluta individer med låga årsinkomster erhålls resultat snarlika resultat för arbetade timmar (Antelius och Björklund, 2000). Utbildningsår är baserade på svensk utbildningsnominaklura (SUN) och det lägsta antalet utbildningsår blir då åtta.

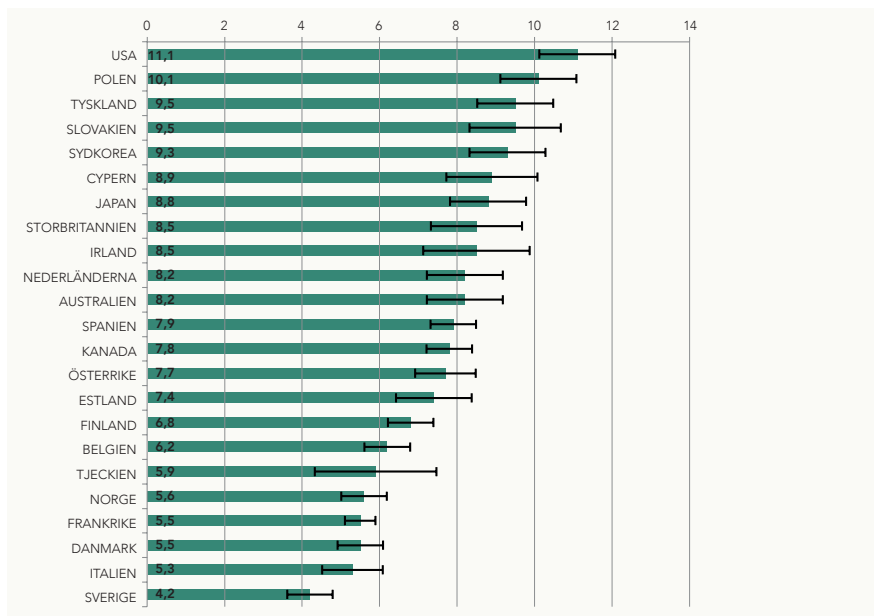
4. Då datamaterialet består av sk paneldata har en random effect-modell använts.

Sverige av arbetsmarknadsskäl (arbetskraftinvandring) och flyktingar som söker sig till Sverige av asylskäl. Vi hanterar detta delvis genom att dela upp immigranter i en västerländsk grupp och en icke-västerländsk grupp. Individer födda i Europa, Nordamerika eller Oceanien klassas som västerländska immigranter och individer födda i Afrika, Asien eller Sydamerika klassas som icke-västerländska immigranter. Utöver RE-skattningar har ytterligare skattningar och diverse robusthetsskattningar genomförts (se Desai m fl 2016).

4. VILKA FAKTORER BESTÄMMER LÖNEN OCH VILKA IMPLIKATIONER HAR RESULTATEN?

Den empiriska litteraturen om Mincer-ekvationer är omfattande och det finns skattningar från ett hundratal länder. Psacharopoulos and Patrinos (2004) går t ex igenom studier från drygt 70 länder som spänner över 25 år. Gemensamt för samtliga dessa studier är att de finner en robust och positiv avkastning på utbildning. Polachek (2007) konstaterar att avkastningen på utbildning ligger i intervallet från ca tre procent till nästan 17 procent, vilket är jämförbart med avkastningen på högkvalitativa företagsobligationer. Som jämförelse kan nämnas att utbildningspremien i Tyskland ligger på ca 9,5 procent och i Nederländerna ligger den på ca 8,2 procent. Se figur 2.

FIGUR 2: Utbildningspremien i internationell jämförelse



Källa: Hanushek m fl (2015)⁵

5. Resultaten bygger på skattningar av standard Mincer-ekvationer där logaritmerad bruttolön är beroendevariabel och förklaringsvariablerna är antal utbildningsår, antal yrkesverksamma år (erfarenhet) (inkl kvadratisk term) samt dummyvariabel för kön. För detaljer se Hanushek m fl (2015).

Tabell 1: Lönens bestämningsfaktorer

VARIABLER	(1) RE-män	(2) RE-kvinnor
Observerad arbetsmarknadserfarenhet		
Inrikes född	0,043*** (0,000)	0,020*** (0,000)
Andra generationen	0,043*** (0,000)	0,020*** (0,000)
Västerländsk immigrant	0,030*** (0,000)	0,026*** (0,000)
Icke-västerländsk immigrant	0,035*** (0,000)	0,026*** (0,000)
Obs-Erfarenhet²/100		
Inrikes född	-0,077*** (0,000)	-0,014*** (0,000)
Andra generationen	-0,071*** (0,001)	-0,010*** (0,001)
Västerländsk immigrant	-0,056*** (0,001)	-0,043*** (0,001)
Icke-västerländsk immigrant	-0,066*** (0,001)	-0,040*** (0,002)
År av utbildning		
Inrikes född	0,053*** (0,000)	0,039*** (0,000)
Andra generationen	0,049*** (0,000)	0,035*** (0,000)
Västerländsk immigrant	0,038*** (0,000)	0,029*** (0,000)
Icke-västerländsk immigrant	0,024*** (0,000)	0,021*** (0,000)
Egenanställning		
Inrikes född	-0,098*** (0,001)	-0,064*** (0,001)
Andra generationen	-0,106*** (0,002)	-0,078*** (0,004)
Västerländsk immigrant	-0,105*** (0,003)	-0,068*** (0,004)
Icke-västerländsk immigrant	-0,088*** (0,004)	-0,049*** (0,006)
Yrkesdummy	ja	ja
Dummy för åldersintervall	ja	ja
Dummy för åldersintervall vid tidpunkt för immigration	ja	ja
Årsdummy	ja	ja
Branschdummy	ja	ja
Antal observationer	15 248 422	7 607 694
R ²	0,38	0,34
Unika individer	2 044 298	1 266 737

Robusta standardfel inom parentes, *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. För komplett modellspecifikation se appendix. Observera att variabeln observerad erfarenhet² har divideras med 100. R² avser OLS skattningar.

Resultaten för Sverige bekräftar tidigare forskning som visat att avkastningen på utbildning i Sverige – eller utbildningspremien – tillhör bland de lägsta i världen (se t ex Eklund, 2015 och Hanushek m fl, 2015). Samtidigt visar de även på en intressant heterogenitet där avkastning på utbildning och arbetsmarknadserfarenhet varierar mellan olika grupper i Sverige. Flertalet tidigare studier har visat att den genomsnittliga svenska utbildningspremien ligger på ca fyra procent. Det svenska snittet är lägst bland utvecklade ekonomier. Det är viktigt att notera att samtliga studier baserar sig på bruttolöner, d v s avkastning före inkomstskatt.

I tabell 1 visas att inrikes födda män har den högsta avkastningen på utbildning med ca 5,3 procent per utbildningsår vilket kan jämföras med kvinnors avkastning som ligger på ca 3,9 procent. Avkastningen på utbildning för immigranter är avsevärt lägre och ligger på ca hälften av avkastningen för inrikes födda. Andra generationens immigranter har jämförbar avkastning med inrikes födda (4,9 procent för män och 3,5 procent för kvinnor). Immigranter, i synnerhet icke-västerländska, har signifikant lägre utbildningspremie. Icke-västerländska kvinnor har så låg som 2,1 procent och motsvarande för männen är 2,4 procent. Det bör understrykas att detta är mycket låga tal. Under antagandet om att avkastningen ska ligga över eller motsvara diskonteringsräntan på en företagsobligation av god kvalitet så lönar sig inte utbildning.

Den slutsats som kan dras är med andra ord att utbildning lönar sig relativt dåligt i Sverige, och i synnerhet är så fallet för immigranter. Den sämsta utbildningspremien återfinns bland icke-västerländska kvinnor som immigrerat.

En viktig brasklapp i sammanhanget är att utbildningspremien för icke-västerländska immigranter möjligen underskattas p g a av mätproblem förknippade med utbildning. Om det t ex är så att utbildningsnivå överskattas inom gruppen immigranter kommer det leda till en underskattning av den faktiska utbildningspremien. I den statistik som används räknas utbildningsår genom de s k SUN-koderna där den lägsta utbildningsnivån är åtta år. För de flyktingar som anlant perioden 2011-2015 är den genomsnittliga utbildningsnivån lägre. Bland syrierna, varifrån den största gruppen asylsökande kommer, är den genomsnittliga utbildningsnivån (25-65-åringar) 6,3 år. För flyktingar från Afghanistan och Eritrea är motsvarande siffra drygt tre år. Se figur 1. Detta är dock en osannolik förklaring, vilket vi återkommer till.

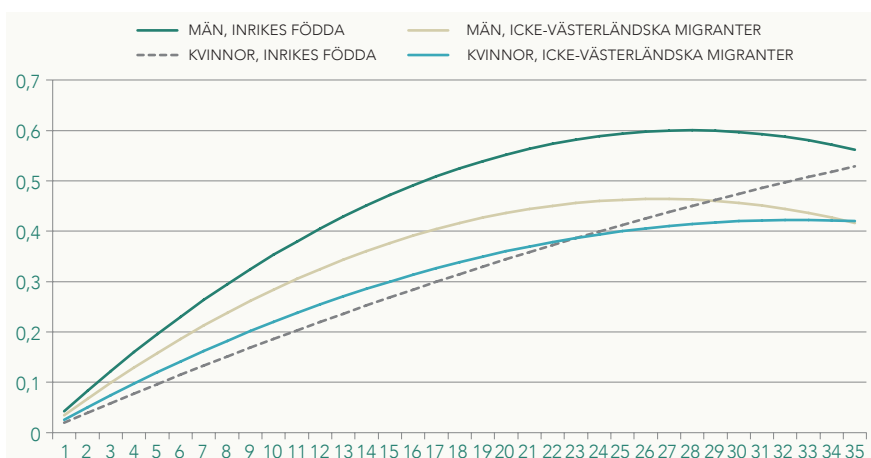
Det finns flera ytterligare möjliga förklaringar till varför avkastningen på utbildning är låg för icke-västerländska immigranter. Det kan dels bero på att den utbildning som erhållits i andra länder inte håller samma kvalitet vilket då gör att premien blir lägre. Att detta är faktorer av betydelse stärks av t ex de skillnader vi känner till i fråga om såväl barn som vuxnas färdigheter (PISA- och PIAAC-studierna).

Avkastningen på utbildning bör även jämföras med den avkastning som arbetsmarknadserfarenhet ger. Det som härnäst mäts är avkastningen på observerad arbetsmarknadserfarenhet i Sverige. I Mincer-ekvationen ingår arbetsmarknadserfarenhet som en konkav funktion, d v s avkastningen på arbetsmarknadserfarenhet antas vara positiv men med åren avtagande. I figur 3 nedan återges de estimerade avkastningskurvorna för observerad arbetsmarknadserfarenhet för inrikes födda kvinnor, män

samt kvinnliga och manliga icke-västerländska immigranter. Kurvorna är baserade på upp till 35 års arbetslivserfarenhet. Dessa kurvor ligger i linje med vad som observerats för andra länder. Den ekonomiska tolkningen är enkel: Lönen stiger snabbt med arbetsmarknadserfarenhet för att succesivt avta.

Ovan diskuterades även entreprenörskap och i synnerhet egenanställning som en väg för ekonomisk integration. För att studera effekten av att vara egenanställd, och huruvida det är ett uttryck för nödvändighets- eller möjlighetsmotiverat entreprenörskap, har en dummyvariabel inkluderats för individer som driver ett aktiebolag eller enskild firma. Här går att utläsa att egenanställning är förknippat med en tydligt negativ lönepremie för samtliga grupper. Detta ska dock tolkas med försiktighet då många egenanställda erhåller inkomster av kapital snarare än inkomst av arbete, vilket kan förklara den negativa löneeffekten för samtliga grupper.

FIGUR 3: Avkastning på observerad arbetsmarknadserfarenhet (1-35 år)



Baserar sig på de skattade koefficienterna i tabell 1.

Litteraturen kring utbildningspremien och de empiriska undersökningarna av Mincer-ekvationen domineras av antagandet om att avkastningen på utbildning är linjär. En intressant fråga är dock om detta är ett korrekt antagande eller om utbildningspremien är avtagande eller tilltagande med stigande utbildningsnivå. För att undersöka detta har datamaterialet delats in i fyra olika utbildningsnivåer: Låg utbildning (upp till och med grundskola), gymnasieutbildning, kortare högskole-/universitetsutbildning (< 3 år) samt längre högskole-/universitetsutbildning (≥ 3 år). Dessa resultat redovisas i appendix. I denna analys visar sig flera intressanta fenomen. Till att börja med är avkastningen på utbildning mycket högre för låga utbildningsnivåer för att sedan avta. För män som läser grundskole- och gymnasieutbildning är den ca nio procent per utbildningsår. Detta är i paritet med utbildningspremien i Tyskland. För postgymnasiala utbildningsnivåer avtar sedan utbildningspremien.

Som nämndes ovan kan en möjlig förklaring till de icke-västerländska immigranternas låga utbildningspremie vara en överskattning av det genomsnittliga antalet utbildningsår. Det finns anledning att förmoda att denna överskattning är som störst för individer med mycket låga utbildningsnivåer (< 8 år). Resultaten (tabell 2A och 3A i appendix) talar dock mot detta. Icke-västerländska män har en avkastning som ligger på 1,7 till 1,9 procent för utbildningar upp till och med kortare högskoleutbildning. För längre högskoleutbildning konvergerar avkastningen mot rikssnittet. Motsvarande mönster kan observeras för icke-västerländska kvinnor (1,1 till 1,4 procent för upp till och med kortare högskoleutbildning). En förklaring till dessa låga premier på utbildning kan vara en avspeglning av låg kvantitet på utbildning i immigranternas hemländer. Det kan även bero på en missmatchning av utbildning och yrke (se kapitel 5 för diskussion kring detta).

5. EKONOMISK-POLITISKA SLUTSATSER

Sverige står inför betydande utmaningar i att hantera flyktingimmigrationen och finna vägar att på ett effektivt sätt integrera de människor som flytt till Sverige. Hittills har dock Sverige på många sätt misslyckats med integrationen, vilket syns i en lång tidseftersläpning från anländandet till inträdet på den svenska arbetsmarknaden. Den fråga som kan ställas är huruvida den ekonomiska integrationen av nyanlända flyktingar kan ske inom befintliga ramar eller om det kommer att vara nödvändigt med bredare ekonomiska och institutionella reformer? En viktig komponent här är lönebildningen. En annan viktig beståndsdel, kopplad till lönebildningen, är vilken privatekonomisk avkastning som utbildning respektive arbetsmarknadserfarenhet ger.

För att utbildning ska löna sig förutsätter det att investeringar i humankapital resulterar i höjd produktivitet. Den (brutto)löneeffekt som uppstår genom utbildning ger en bild av hur produktiv en individ är. Den studie som ligger till grund för detta kapitel visar att utbildning lönar sig privatekonomiskt dåligt i Sverige. Resultaten bekräftar tidigare studier och visar att utbildningspremien ligger på ca fyra procent per utbildningsår för inrikes födda (något högre för män). Precis som tidigare studier finner vi att Sverige har bland världens lägsta utbildningspremier. Detta är ett fenomen som förtjänar mer uppmärksamhet och djupare analys av såväl orsaker som vilka ekonomiska konsekvenser det medför. Avkastningen kan jämföras med t ex Tyskland och Nederländerna som ligger på 9,5 respektive 8,2 procent. Vad denna studie också visar är att det finns en betydande heterogenitet och att avkastning på utbildning för icke-västerländska immigranter är betydligt lägre.

Med så låg avkastning är det befogat att ställa sig frågan om det är samhällsekonomiskt befogat att satsa på utbildning för nyanlända? Då detta handlar om bruttoavkastning på utbildning så ger det en bild av vilka produktivitetseffekter som uppnås genom utbildning. Lika viktigt är det att försöka förstå varför avkastningen på utbildning är så låg för många immigranter? Detta kräver dock ytterligare forskning och ligger utanför ramen för detta kapitel. Men vår slutsats är att lönespridningen bör tillåtas öka genom framförallt sänkning av minimilönerna. Vi kan rimligen förvänta oss att det förstärker

avkastningen på arbetsmarknadserfarenhet (brantare kurva i figur 3) samtidigt som det kommer ge högre utbildningspremie. Detta ger i sin tur bättre allokering av humankapital, stärker incitamenten att investera i utbildning samt minskar sannolikt matchningsproblematiken.

APPENDIX 1

Den fullständiga modellen som skattats är:

$$\begin{aligned} \ln w_{it} = & \alpha_0 + \beta_{b1} Erf_{it} + \beta_{b2} Erf_{it}^2 + \beta_{b3} Utb_{it} + \beta_{b4} EgenAnstD_{it} + \beta_{b5} \text{\AA}ldersD_{it} \\ & + \beta_{b6} \text{\AA}lderImD_{it} + \beta_{b7} RegD_{it} + \beta_{b8} BranschD_{it} + \beta_{b9} YrkesD_{it} \\ & + \beta_{b10} \text{\AA}rsD_{it} + u_i + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

Utöver de variabler som beskrivits i texten ovan har även följande kontrollvariabler inkluderats: $\text{\AA}ldersD_{it}$ är dummyvariabler för individen (åldersintervall), $\text{\AA}lderImD_{it}$ är dummy för tidpunkten för immigration (åldersintervall), $RegD_{it}$ är regiondummy, $BranschD_{it}$ är dummyvariabel för den bransch som individen arbetar inom, $YrkesD_{it}$ är dummyvariabel för det yrke som individen arbetar inom, $\text{\AA}rsD_{it}$ är årsummy. Tabell 1 nedan är samma som tabell ovan men komplett.

Tabell A1: Utbildning, observerad arbetsmarknadserfarenhet och lön för män och kvinnor

VARIABLER	(1)	(2)
	RE-män	RE-kvinnor
Observerad arbetsmarknadserfarenhet		
Inrikes född	0,043*** (0,000)	0,020*** (0,000)
Andra generationen	0,043*** (0,000)	0,020*** (0,000)
Västerländsk immigrant	0,030*** (0,000)	0,026*** (0,000)
Icke-västerländsk immigrant	0,035*** (0,000)	0,026*** (0,000)
Obs-Erfarenhet²/100		
Inrikes född	-0,077*** (0,000)	-0,014*** (0,000)
Andra generationen	-0,071*** (0,001)	-0,010*** (0,001)
Västerländsk immigrant	-0,056*** (0,001)	-0,043*** (0,001)
Icke-västerländsk immigrant	-0,066*** (0,001)	-0,040*** (0,002)
År av utbildning		
Inrikes född	0,053*** (0,000)	0,039*** (0,000)
Andra generationen	0,049*** (0,000)	0,035*** (0,000)
Västerländsk immigrant	0,038*** (0,000)	0,029*** (0,000)
Icke-västerländsk immigrant	0,024*** (0,000)	0,021*** (0,000)
Storstäder		
Inrikes född	0,084*** (0,001)	0,133*** (0,001)
Andra generationen	0,071*** (0,002)	0,116*** (0,002)
Västerländsk immigrant	0,037*** (0,002)	0,078*** (0,002)
Icke-västerländsk immigrant	0,032*** (0,003)	0,060*** (0,003)
Metro-regioner (100% av kommunbefolkning inom 30 km från staden)		
Inrikes född	0,084*** (0,001)	0,095*** (0,001)
Andra generationen	0,070*** (0,002)	0,085*** (0,002)
Västerländsk immigrant	0,045*** (0,002)	0,062*** (0,002)
Icke-västerländsk immigrant	0,038*** (0,003)	0,051*** (0,003)

VARIABLER	(1)	(2)
	RE-män	RE-kvinnor
Urbana regioner (kommun med $\geq 30\ 000$ invånare)		
Inrikes född	0,022*** (0,000)	0,033*** (0,001)
Andra generationen	0,018*** (0,002)	0,028*** (0,002)
Västerländsk immigrant	0,007*** (0,002)	0,018*** (0,002)
Icke-västerländsk immigrant	0,001 (0,003)	0,008** (0,003)
Egenanställning		
Inrikes född	-0,098*** (0,001)	-0,064*** (0,001)
Andra generationen	-0,106*** (0,002)	-0,078*** (0,004)
Västerländsk immigrant	-0,105*** (0,003)	-0,068*** (0,004)
Icke-västerländsk immigrant	-0,088*** (0,004)	-0,049*** (0,006)
Yrkesdummy	ja	ja
Dummy för åldersintervall	ja	ja
Dummy för åldersintervall vid tidpunkt för immigration	ja	ja
Årsdummy	ja	ja
Branschdummy	ja	ja
Antal observationer	15 248 422	7 607 694
Unika individer	2 044 298	1 266 737

*Robusta standardfel inom parentes, *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. För ytterligare diskussion se Desai m fl (2016).

Tabell A2: Löner för män och deras utbildningsnivå. (Random-effektskattning med grupp specifika koefficienter)

VARIABLER	(1)	(5)	(6)	(7)
	Låg utbildning	Gymnasieutbildning	Universitet/Högskola < 3år	Universitet/Högskola ≥ 3år
Observerad arbetsmarknadserfarenhet				
Inrikes född	0,034*** (0,000)	0,032*** (0,000)	0,050*** (0,000)	0,066*** (0,000)
Andra generationen	0,034*** (0,001)	0,033*** (0,000)	0,051*** (0,001)	0,066*** (0,001)
Västerländsk immigrant	0,028*** (0,001)	0,025*** (0,000)	0,035*** (0,001)	0,040*** (0,001)
Icke-västerländska immigranter	0,027*** (0,001)	0,030*** (0,000)	0,040*** (0,001)	0,048*** (0,001)
Obs-Erfarenhet2/100				
Inrikes född	-0,062*** (0,001)	-0,046*** (0,000)	-0,078*** (0,001)	-0,136*** (0,001)
Andra generationen	-0,058*** (0,002)	-0,045*** (0,001)	-0,079*** (0,003)	-0,131*** (0,003)
Västerländsk immigrant	-0,056*** (0,002)	-0,043*** (0,001)	-0,057*** (0,003)	-0,083*** (0,003)
Icke-västerländsk immigrant	-0,051*** (0,003)	-0,052*** (0,002)	-0,069*** (0,004)	-0,095*** (0,003)
År av utbildning				
Inrikes född	0,094*** (0,001)	0,090*** (0,001)	-0,011*** (0,001)	0,048*** (0,001)
Andra generationen	0,066*** (0,005)	0,076*** (0,001)	0,001 (0,004)	0,050*** (0,002)
Västerländsk immigrant	0,031*** (0,003)	0,034*** (0,001)	0,005 (0,004)	0,044*** (0,002)
Icke-västerländsk immigrant	0,019*** (0,003)	0,018*** (0,001)	0,017*** (0,004)	0,044*** (0,002)
Egenanställning				
Inrikes född	-0,039*** (0,002)	-0,077*** (0,001)	-0,131*** (0,002)	-0,171*** (0,002)
Andra generationen	-0,047*** (0,005)	-0,080*** (0,003)	-0,132*** (0,005)	-0,181*** (0,005)
Västerländsk immigrant	-0,047*** (0,006)	-0,077*** (0,004)	-0,130*** (0,008)	-0,177*** (0,007)
Icke-västerländsk immigrant	-0,007 (0,008)	-0,068*** (0,006)	-0,103*** (0,010)	-0,161*** (0,009)
Yrkesdummy	ja	ja	ja	ja
Dummy för åldersintervall	ja	ja	ja	ja
Dummy för åldersintervall vid tidpunkt för immigration	ja	ja	ja	ja
Årsdummy	ja	ja	ja	ja
Branschdummy	ja	ja	ja	ja
Antal observationer	2 563 342	8 285 844	2 013 166	2 386 070
Unika individer	359 260	1 087 520	282 922	360 984

Robusta standardfel inom parentes; *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. För ytterligare diskussion se Desai m fl (2016).

Tabell A3: Löner för kvinnor och deras utbildningsnivå. Random-effektskattning med grupp-specifika koefficienter

VARIABLER	(1)	(2)	(3)	(4)
	Låg utbildning	Gymnasie-utbildning	Universitet/ Högskola < 3år	Universitet/ Högskola ≥ 3år
Observerad arbetsmarknadserfarenhet				
Inrikes född	0,021*** (0,000)	0,014*** (0,000)	0,023*** (0,000)	0,023*** (0,000)
Andra generationen	0,021*** (0,001)	0,015*** (0,001)	0,021*** (0,001)	0,027*** (0,001)
Västerländsk immigrant	0,022*** (0,001)	0,022*** (0,000)	0,027*** (0,001)	0,034*** (0,001)
Icke-västerländskimmigrant	0,025*** (0,001)	0,022*** (0,001)	0,026*** (0,001)	0,035*** (0,001)
Obs-Erfarenhet2/100				
Inrikes född	-0,035*** (0,002)	0,000 (0,001)	-0,011*** (0,001)	-0,011*** (0,001)
Andra generationen	-0,025*** (0,004)	0,003* (0,002)	-0,002 (0,004)	-0,019*** (0,003)
Västerländsk immigrant	-0,044*** (0,002)	-0,031*** (0,001)	-0,032*** (0,003)	-0,054*** (0,003)
Icke-västerländskimmigrant	-0,045*** (0,003)	-0,027*** (0,003)	-0,026*** (0,005)	-0,055*** (0,004)
År av utbildning				
Inrikes född	0,080*** (0,002)	0,050*** (0,001)	-0,018*** (0,001)	0,057*** (0,001)
Andra generationen	0,040*** (0,007)	0,041*** (0,002)	-0,007* (0,004)	0,059*** (0,002)
Västerländsk immigrant	0,022*** (0,003)	0,026*** (0,001)	0,007 (0,004)	0,048*** (0,002)
Icke-västerländsk immigrant	0,012*** (0,004)	0,014*** (0,002)	0,011** (0,005)	0,044*** (0,002)
Egenanställning				
Inrikes född	-0,007** (0,003)	-0,035*** (0,002)	-0,090*** (0,003)	-0,130*** (0,003)
Andra generationen	-0,010 (0,011)	-0,048*** (0,005)	-0,092*** (0,009)	-0,145*** (0,007)
Västerländska immigranter	0,004 (0,011)	-0,036*** (0,006)	-0,086*** (0,011)	-0,128*** (0,007)
Icke-västerländska immigranter	-0,011 (0,014)	-0,025*** (0,010)	-0,065*** (0,015)	-0,095*** (0,012)
Yrkesdummy	ja	ja	ja	ja
Årsdummy	ja	ja	ja	ja
Bransch dummy	ja	ja	ja	ja
Observations	999 171	3 914 262	1 100 909	1 593 352
Unika individer	168 566	628 443	202 500	311 001

Robusta standardfel inom parentes; *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. För ytterligare diskussion se Desai m fl (2016).

KAPITEL 4

INTEGRATIONSPOLITISKA INSATSER FÖR NYANLÄNDA:

VILKEN ROLL SPELAR EGENFÖRETAGANDE?*

PERNILLA ANDERSSON JOONA

* Jag vill tacka Johan Eklund, Marianne Sundström och Eskil Wadensjö för kommentarer på tidigare versioner.

1. INLEDNING

Sverige har under lång tid varit ett invandringsland. Under 1960- och 70-talen bestod utrikes födda i första hand av arbetskraftsinvandrare och sysselsättningen i gruppen var hög, ofta högre än bland inrikes födda. Från och med 1980-talet har invandringen i allt högre utsträckning bestått av flyktinginvandrare och deras anhöriga. Detta har bl a inneburit att samvariationen mellan invandring och det allmänna konjunkturläget avtagit.

Under de senaste tio åren har diskussionen kring utrikes föddas situation på arbetsmarknaden allt mer kommit att handla om de låga sysselsättningsnivåerna bland dessa i förhållande till infödda. Det tar lång tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Gruppen utrikesfödda är dock heterogen och problemen med låg sysselsättning och lång tid till första arbetet gäller i första hand flykting- och anhöriginvandrare. Insatser inom det integrationspolitiska området har till stor del kommit att riktas mot nyanlända och fokus för politiken har varit att tidigarelägga kontakten med Arbetsförmedlingen och att tidigt sätta in åtgärder som syftar till att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Alliansregeringen fattade beslut om den s k etableringsreformen i december 2010. Huvudansvaret för introduktionsinsatserna för nyanlända flyktingar och deras anhöriga flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Reformen innebär en rad förändringar. Bl a skulle nyanlända ha ett etableringssamtal med en handläggare på Arbetsförmedlingen inom två månader efter att ha erhållit uppehållstillstånd. Etableringssamtalet skulle leda fram till en etableringsplan innehållande aktiviteter att delta i under etableringsperioden, vilken normalt pågår under två år.

Debatten om integrationspolitiken tog ny fart under hösten 2015 till följd av det stora antalet asylsökande som kom till Europa och Sverige. Enligt Migrationsverkets statistik sökte drygt 160 000 personer asyl i Sverige under 2015. Motsvarande siffra under 2014 var ungefär hälften så stor, drygt 80 000. Efter att Sverige infört tillfälliga gränskontroller i november 2015 har antalet asylsökande sjunkit till nivåer som inte skiljer sig nämnvärt från tidigare år. En jämförelse av det totala antalet asylsökande fram till juli 2016 visar att det understiger antalen för de tre närmast föregående åren under samma period.

Debatten har bl a handlat om kostnaderna för mottagandet.¹ Dessa omfattar de kort-siktiga kostnaderna för Migrationsverket och de sociala instanser som är involverade i de asylsökandes första tid i Sverige. På längre sikt handlar kostnader och intäkter i hög

1. För en diskussion kring kostnader och intäkter av invandring se Aldén och Hammarstedt (2016c) och Ruist (2015).

grad om i vilken utsträckning de nyanlända får arbete. För att ha en chans att bli en sk nettobidragare är en förutsättning att snabbt få ett jobb och en lön och därmed bidra genom att betala skatt. En väl fungerande integration på arbetsmarknaden är viktig. Dessvärre har just arbetsmarknadsintegrationen fungerat dåligt. Sysselsättningsgapet i Sverige mellan infödda och utrikesfödda är bland de större inom OECD (OECD, 2015). Detta den väletablerade integrationspolitiken till trots.

I Figur 1 presenteras statistik över sysselsättningen bland inrikes och utrikes födda baserat på uppgifter från arbetskraftsundersökningen (AKU). Under perioden 2005–2015 finns ingen tydlig trend i sysselsättningsgapet, det ligger förhållandevis konstant på ca 13 procentenheter. Här inkluderar utrikes födda alla som är födda i ett annat land, oavsett anledning till bosättning i Sverige och oberoende av var en individ är född. Aldén och Hammarstedt (2015b) presenterar uppgifter över sysselsättningen för åren fram till 2012 uppdelat både efter födelseregion och kön. Här går det att utläsa en stor variation mellan utrikes födda från olika regioner där sysselsättningen är lägst bland personer från Afrika och Asien. Bland män var sysselsättningsgapet till infödda år 2012, 23 respektive 20 procentenheter. Motsvarande gap bland kvinnor var samma år 33 respektive 27 procentenheter. En förklaring till att framförallt gapet för kvinnor är förhållandevis stort är att arbetskraftsdeltagandet är lägre.

En jämförelse av sysselsättningsgapet mellan olika europeiska länder visar att sysselsättningen bland inrikes födda är högre i Sverige än i de flesta andra länder. Endast i Schweiz är sysselsättningen högre.² Sysselsättningsgapet är dock större i Sverige än i övriga europeiska länder (SCB, 2016b). Självfallet är det svårt att jämföra sysselsättning bland hela gruppen utrikes födda mellan olika länder. Sammansättningen av gruppen utrikes födda skiljer sig åt mellan länder, med avseende både på skälen till invandring och på ursprungsland.

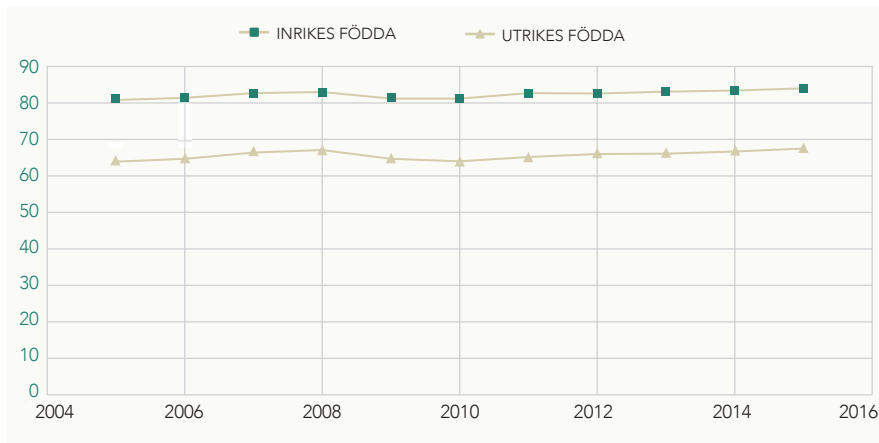
I detta kapitel kommer i första hand olika integrationspolitiska åtgärder att diskuteras. Hur är det tänkt att de ska fungera och vet vi något om hur effektiva de är? För att bilden av hur det ser ut för utrikesfödda på den svenska arbetsmarknaden ska bli mer komplett, kommer även andra faktorer som påverkar sysselsättningen att diskuteras. Ett separat avsnitt kommer att ägnas åt vilken roll egenföretagande kan spela för arbetsmarknadsintegrationen, dels som en del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken genom stöd för att starta eget företag, dels som en möjlig väg att undgå de förhållandevis höga trösklar som finns på arbetsmarknaden. I ett avsnitt kommer den roll egenföretagare spelar som arbetsgivare att diskuteras. Hur vanligt är det att utrikes födda egenföretagare anställer medarbetare från samma länder och hur påverkar en anställning i ett "etniskt" företag de anställda i framtiden?

Kapitlet är upplagt som följer. I avsnitt två diskuteras tre typer av förklaringar till sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda; utbud, efterfrågan och matchning. Eftersom flera av de integrationspolitiska åtgärderna, framförallt för nyanlända,

2. Island ingår inte i SCBs jämförelse av sysselsättning i olika Europeiska länder. Enligt OECD (2015) är dock Island det land med högst sysselsättning bland inrikes födda.

numera sköts av Arbetsförmedlingen kommer detta avsnitt också diskutera betydelsen av etableringsinsatser. I avsnitt tre diskuteras några ytterligare förklaringar; lönesättning och institutioner på arbetsmarknaden samt bosättning och det allmänna konjunkturläget. I avsnitt fyra diskuteras mer ingående vilken roll egenföretagande kan spela för arbetsmarknads-etablering. I avsnitt fem sammanfattas kunskapsläget och några policy-slutsatser dras.

FIGUR 1: Sysselsättning för inrikes och utrikes födda, 20–64 år. Båda könen.



Källa: AKU 2005–2015.

2. HUR PÅVERKAR UTBUDET, EFTERFRÅGAN OCH MATCHNING SYSSELSÄTTNINGEN BLAND UTRIKES FÖDDA?

När vi utifrån nationalekonomisk forskning diskuterar förklaringar till varför betydligt lägre sysselsättningsnivåer bland utrikes födda, i synnerhet bland flyktingar och deras anhöriga, observeras brukar en uppdelning i tre typer av förklaringar göras: utbudsfaktorer, efterfrågefaktorer och faktorer som har med matchningen på arbetsmarknaden att göra. Nedan används denna uppdelning och en översiktlig genomgång av de olika faktorerna görs. För en mer omfattande diskussion se t ex Eriksson (2011).

2.1 UTBUDET AV ARBETSKRAFT

När olika faktorer på utbudssidan diskuteras handlar det om hur sammansättningen av utbudet av arbetskraft bland de utrikes födda skiljer sig från det bland den infödda befolkningen. Det handlar i första hand om vilken utbildning, erfarenhet och kvalifikationer den invandrade arbetskraften har men också om det finns skillnader i inställning till arbete (normer), sökaktivitet och tillgång till nätverk.

Humankapital

Utbildning och arbetslivserfarenhet har stor inverkan på möjligheten att få ett arbete. Generellt har kunskapskraven på svensk arbetsmarknad ökat och därmed kraven på arbetskraftens utbildning. Vad gäller skillnader i utbildning mellan inrikes och utrikes födda som en förklaring till sysselsättningsgapet tyder resultaten från tidigare studier på att detta inte är det främsta skälet. Även om kontroller för utbildning inkluderas i en regressionsanalys, d v s personer med samma utbildningsnivå jämförs med varandra, återfinns skillnader i sysselsättning. I tidigare invandringskohorter hade en förhållandevis hög andel av de utrikes födda hög utbildning. Bland de senaste årens kohorter av anhörig- och flyktinginvandrare noteras dock att andelen med mycket låg utbildning är hög. I maj 2016 hade t ex 32 procent av deltagarna i etableringsuppdraget en förgymnasial utbildning kortare än 9 år. Om andelen med låg utbildning ökar och det samtidigt är svårt för arbetsökande med låg utbildning oavsett födelseland att få ett jobb, innebär det att skillnaden i det totala sysselsättningsgapet ökar. För enskilda individer är det dock troligt att en utbildningsinvestering har en positiv effekt på chanserna till sysselsättning (se t ex Rooth och Åslund, 2006). Även arbetslivserfarenhet och kunskaper i svenska spelar en viktig roll för möjligheten att få jobb. Med tanke på strukturomvandlingen på arbetsmarknaden, från att många arbetat inom industrin till att allt fler jobb finns inom tjänstesektorn, antas kunskaper i svenska ha ökat i betydelse.

Normer, sökaktivitet och nätverk

Andra typer av förklaringar till sysselsättningsgapet är att det skulle finnas skillnader i inställning till arbete (normer) och sökaktivitet. Ett fåtal studier undersöker denna hypotes på svensk data. Studierna är förhållandevis gamla, men resultaten tyder på att det inte finns några skillnader mellan inrikes och utrikes födda (Arai m fl, 1999).

Många arbeten förmedlas via kontakter. Tillgången till ett nätverk lyfts fram som en potentiellt viktig förklaring till att sysselsättningen bland utrikesfödda är lägre än bland infödda. Behtoui (2008) studerar dels hur vanligt det är att utrikes födda får ett jobb via kontakter (informella metoder) jämfört med infödda, dels hur det påverkar lönen om jobbet erhållits via informella kanaler. Han finner att det är mindre vanligt att utrikes födda får jobb via kontakter och att de som trots allt får jobb på detta sätt i genomsnitt får lägre löner än utrikes födda som får jobb via formella kanaler (t ex Arbetsförmedlingen).

2.2 EFTERFRÅGAN PÅ ARBETSKRAFT

Förklaringar på efterfrågesidan handlar om hur arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft i gruppen utrikesfödda kan skilja sig åt från efterfrågan på arbetskraft i gruppen inrikes födda, givet samma produktivitet, d v s utbildning, erfarenhet och kvalifikationer.

Krav på anställningsbarhet

Lönerna på svensk arbetsmarknad är trögrörliga, i synnerhet nedåt, och det finns inte utrymme för enskilda företag att sätta lägre löner än vad som anges i kollektivavtalen. Detta medför att företagen ställer förhållandevis höga lägsta krav på arbetskraftens

produktivitet. För många nyanlända är det svårt att nå upp till denna nivå. En del kommer att nå upp till nivån relativt fort, kanske genom att få sin utbildning från hemlandet validerad, få en kompletterande utbildning och genom att delta i SFI. För andra, framförallt de med mycket låg utbildning från hemlandet eller begränsad arbetslivserfarenhet, kommer det att ta mycket lång tid att nå upp till denna nivå. Det går också att argumentera att på grund av strukturomvandlingen har kraven på anställningsbarhet ökat vilket skulle kunna vara en förklaring till att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda har ökat sedan 1970-talet.³

Diskriminering

Ytterligare en förklaring till skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda, givet samma produktivitetsnivå, är att det förekommer diskriminering på arbetsmarknaden. Med registerdata har det varit svårt att undersöka denna fråga empiriskt eftersom det förutsätter att det går att fullt ut observera och kontrollera för produktivitetsskillnader. Vanligen kontrolleras det till exempel för utbildning och erfarenhet. Eventuellt går det att kontrollera för betyg i svenska om sysselsättning mellan infödda och de som invandrat innan skolåldern jämförs. Den återstående skillnaden i sysselsättning efter att ha kontrollerat för observerbara skillnader i produktivitet så noggrant som data tillåter skulle kunna tolkas som diskriminering. Det är dock troligt att en del av den kvarvarande skillnaden förklaras av icke observerbara skillnader i produktivitet. För att undersöka förekomsten av diskriminering används istället experimentella metoder. Två studier har använt sig av så kallad "correspondence testing" (Carlsson och Rooth, 2007; Bursell, 2014). Detta innebär att forskare skickar ut fiktiva ansökningar till olika lediga jobb. Till varje jobb skickas två likvärdiga ansökningar där de sökande har samma kön, ålder, utbildning och arbetslivserfarenhet men skiljer sig åt beträffande ursprung. Detta signaleras genom att de har olika namn; ofta ett svenskklingande och ett arabiskklingande. Båda dessa studier finner att det förekommer diskriminering då arbetsgivaren utifrån ansökningarna bestämmer vilka som blir kallade till intervju. Ingen av studierna undersöker förekomsten av diskriminering vid ett senare skede av anställningsförfarandet. Båda studierna finner också att diskriminering förekommer i högre utsträckning i mer lågkvalificerade yrken. Diskrimineringen tycks dock inte förklara mer än en begränsad del av sysselsättningsgapet.

2.3 MATCHNING

Den nuvarande regeringen har talat om utbildningssatsningar, utökade arbetsmarknadspolitiska åtgärder och mer subventionerade anställningar i syfte att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.

Efter det att etableringsreformen genomfördes i december 2010 har Arbetsförmedlingen (AF) fått en allt mer betydande roll när det gäller nyanländas integration på arbetsmarknaden. Ett skäl till att AF fick huvudansvaret för

3. Se Eriksson (2011) för en mer omfattande diskussion av kraven på anställningsbarhet.

etableringsprogrammen var att stärka fokus på arbetsmarknadsinträde. Detta skulle kunna ses som en del av alliansregeringens mer allmänna s k arbetslinje. Många av de integrationspolitiska åtgärderna som riktar sig till nyanlända finns inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och syftar till att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. En del av matchningen handlar om att arbetskraftens utbildningar och formella kvalifikationer bättre ska svara mot det som arbetsgivaren efterfrågar. Här kommer vi alltså åter in på utbuds- och efterfrågesidan på arbetsmarknaden. Det handlar om validering av utländsk utbildning men även om möjligheter till vidareutbildning och komplettering av tidigare utländsk utbildning och arbetslivserfarenhet.

Andra sätt att förbättra matchningen på är att nyanlända får utökat stöd och hjälp. Detta kallas ibland för intensifierad handledning. Två tidigare studier har utvärderat effekterna av två olika program som bl a inneburit utökat stöd och hjälp (Åslund och Johansson, 2011 och Andersson Joona och Nekby, 2012). Båda dessa studier finner indikationer på att intensifierad handledning har en positiv effekt på sysselsättningen, dock är effekterna som regel små. Andersson Joona och Nekby (2012) finner dessutom bara effekter för män medan sysselsättningschanserna för kvinnor inte tycks påverkas av intensifierad handledning.

Inom den generella arbetsmarknadsforskningen om effekten av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder visar ett flertal studier på positiva effekter av subventionerade anställningar (Forslund och Vikström, 2011). Med denna typ av åtgärder finns dock en risk att det uppstår s k undanträngningseffekter d v s att arbetsgivare ersätter reguljära jobb med subventionerade jobb. Forskningen har dock visat att risken för undanträngning är mindre om subventionerna riktar sig till grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden, t ex nyanlända eller långtidsarbetslösa.

Det finns två typer av subventionerade jobb som speciellt riktar sig till dessa grupper; instegsjobb och nystartsjobb. Instegsjobb är en typ av subventionerad anställning som riktar sig till nyanlända med en pågående etableringsplan. Den nyanlände ska studera svenska samtidigt som hen arbetar. Arbetsgivaren får ersättning med 80 procent av lönekostnaden och ersättningen betalas ut i högst tolv månader om arbetstiden omfattar mer än 50 procent. Nystartsjobb riktar sig både till personer som varit utan arbete under en längre tid och till nyanlända med en pågående etableringsplan. För arbetsökande som är 26 år och äldre får arbetsgivaren en ersättning som motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften. Ersättningen betalas dock bara ut för den del av lönen som är upp till 22 000 kronor per månad vid heltid. För nyanlända inom etableringsuppdraget kan ersättningen betalas ut under längst sex månader. Arbetsgivarnas benägenhet att anställa medarbetare med användning av dessa anställningsstöd har varit förhållandevis låg. En granskning från Riksrevisionen visar att antalet instegsjobb inte blivit så många som man trott. Granskningen visar att nystartsjobben i hög utsträckning tränger undan instegsjobben. Detta beror troligen på att ersättningsnivåerna i praktiken blir ungefär desamma men att det vid nystartsjobb inte finns något krav på att den arbetssökande ska delta i svenskundervisning (Riksrevisionen, 2013). En genomgång av aktiviteterna för nyanlända som påbörjade etableringsinsatser under

2011 visar att få nyanlända har instegs- eller nystartsjobb ett, två och tre år efter påbörjade insatser (Andersson Joona m fl, 2016).

Starta eget-bidrag, eller som det heter numera ”stöd till start av näringsverksamhet”, har under en mycket lång tid varit en del av Arbetsförmedlingens utbud över olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vi vet inte mycket om dess effekter och vanligen är det förhållandevis få nyanlända som tar del av denna åtgärd. Dock menar Forslund och Vikström (2011) att starta eget-bidrag är en typ av åtgärd som torde fungera bra då det liknar reguljär sysselsättning. Finanspolitiska rådet menar också att eget företagande kan vara effektivt men att det förmodligen är underutnyttjat som väg till etablering på arbetsmarknaden (Dagens Nyheter, 160111). Detta kan t ex utläsas i Arbetsförmedlingens åiterrapportering av etableringsinsatserna. Under 2015 hade totalt 134 personer inom etableringsuppdraget haft stöd till start av näringsverksamhet (Arbetsförmedlingen, 2016) vilket kallas för en aktivitet i etableringsplanen. Under 2015 har totalt 42 850 personer haft minst en aktivitet i etableringsplanen som klassificeras som någon form av arbetsmarknadspolitiskt program. Andelen som fått stöd för att starta eget är alltså mycket liten.

2.4 INTEGRATIONSPOLITIK OCH ETABLERINGSINSATSER

En stor del av de integrationspolitiska åtgärderna riktar sig till nyanlända, framförallt olika etableringsinsatser. I december 2010 genomfördes den s k etableringsreformen där Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för etableringsinsatser från kommunerna. Kommunerna har dock fortfarande ansvar för att organisera SFI och kurser i samhällsorientering. I och med reformen infördes s k etablerings-samtal och alla deltagare ska efter ett sådant samtal få en etableringsplan. Under reformens första något mer än fyra år fanns det möjlighet för nyanlända att välja en lots, en privat aktör som skulle hjälpa de nyanlända att uppnå de mål som fastställts i etableringsplanen. Systemet med lotsar avskaffades dock i februari 2015 efter omfattande kritik.

Effekterna av etableringsreformen på sysselsättningen har utvärderats i Andersson Joona m fl (2016). Vi har jämfört sysselsättningen för nyanlända som fick uppehållstillstånd under de elva månader som närmast föregick reformen och som deltagit i introduktionsinsatser med den för nyanlända som fick uppehållstillstånd under de 13 månader som följde närmast efter reformens ikraftträdande och som deltagit i etableringsinsatser. Utfallet som definieras som sannolikheten att ha varit sysselsatt någon gång under året, mäts ett, två och tre år efter att grupperna påbörjat deltagande i respektive program/insatser. Det innebär att utfallet mäts vid olika tidpunkter. Detta kan innebära ett problem om det allmänna arbetsmarknadsläget skiljer sig åt mellan tidpunkterna. I studien har det dock tagits hänsyn till detta genom att det kontrolleras för arbetslöshet på kommunnivå i en regressionsanalys. I regressionsanalysen kontrolleras även för andra observerbara skillnader mellan grupperna som kan påverka utfallet: ålder, kön, utbildning, civilstånd, om man har små barn, födelseland, flyktingkategori, vistelsetid, mottagningsmånad och län. Resultaten visar att det efter ett år inte finns någon skillnad i sysselsättning mellan grupperna.

Efter två och tre år går det dock att utläsa en liten skillnad där deltagarna i etableringsinsatser har något högre sysselsättningschanser; 1,8 procentenheters högre sannolikhet efter två år och 2,7 procentenheter efter tre år. Omräknat till procent innebär det en ökning av sysselsättningen med 5,7 respektive 7,5 procent. Det är värt att notera att nivåerna på sysselsättning är låga också efter tre år. Bland deltagare i etableringsinsatser under perioden 1 december 2010 – 31 december 2011 hade knappt 42 procent varit sysselsatta någon gång under 2014. Motsvarande siffra bland deltagare i introduktionsinsatser under perioden 1 januari 2010 – 30 november 2010 var 36 procent. Även om syftet med utvärderingen inte var att klargöra mekanismerna bakom ökningen av sysselsättningen diskuteras detta ändå i rapporten. En möjlig förklaring är att den tidigare lagda kontakten med Arbetsförmedlingen, och därmed förstärkt fokus på jobb, har påskyndat inträdet på arbetsmarknaden. I de kommunala introduktionsprogrammen kunde det i vissa fall ta lång tid innan nyanlända hade någon kontakt med Arbetsförmedlingen, då fokus i många kommuner låg på att nyanlända skulle förbättra sina kunskaper i svenska innan de började söka arbete. En annan möjlig förklaring är förändringen av ersättningssystemet. Innan reformen genomfördes var det upp till varje enskild kommun att bestämma vilken typ av ersättning de nyanlända skulle få under introduktionsperioden. Antingen erhöles försörjningsstöd eller introduktionser ersättning. Gemensamt för dessa båda ersättningsformer var dock att de inte var individbaserade utan istället utgick ifrån hushållets gemensamma ekonomi. I vissa fall kan detta ha lett till att incitamenten, framförallt för kvinnor, att söka arbete var svaga. I det nuvarande ersättningssystemet får alla nyanlända som deltar i etableringsinsatser samma typ av ersättning, etableringsersättning, vilken också är individbaserad. Därmed är kvinnans ersättning oberoende av mannens och vice versa, incitamenten att arbeta för den ena parten påverkas inte av om den andra har inkomst eller ej.

Den nuvarande regeringen har härutöver valt att införa fler åtgärder för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. I september 2015 inrättades t ex det första s k snabbspåret. Snabbspår är ett sätt för nyanlända inom etableringsuppdraget som har specifik yrkeskompetens att snabbt komma i kontakt med arbetsgivare inom sitt yrkesområde. Andra beståndsdelar av snabbspåren är att utbildning i svenska inleds redan i asylboendet och att det sker en tidig validering och bedömning av tidigare utbildning och yrkeskompetens. Några av de yrken där det redan etablerats snabbspår är kock, lastbilsförare, läkare, sjuksköterska och målare.

Regeringen föreslår också en ny form av anställning, s k matchningsanställningar. Dessa anställningar innebär att människor hyrs ut under en slags provanställning. Tanken är att Arbetsförmedlingen och andra statliga aktörer, såväl som privata bemanningsföretag ska kunna ansvara för uthyrningen av personal. Detta skulle vara ett sätt för arbetsgivarna att prova att anställa en person utan att ta på sig något arbetsgivaransvar.

3. ANDRA FÖRKLARINGAR TILL SYSSELSÄTTNINGSGAPET

3.1 STRUKTURELLA FÖRKLARINGAR – LÖNESÄTTNING OCH ARBETSRÄTT

En aspekt av frågan kring nyanländas möjligheter till arbete på svensk arbetsmarknad som lyfts fram under senare tid är vilken roll nivån på ingångslönerna spelar. Vissa debattörer menar att en sänkning av lägsta lönen skulle leda till en ökad efterfrågan på arbetskraft med låga kvalifikationer, t ex nyanlända invandrare. Finanspolitiska rådet hävdar också att det är nödvändigt att det tillkommer fler jobb med låga kvalifikationskrav, både inom privat och offentlig sektor. Rådet menar vidare att även om sänkta löner generellt troligen har en liten effekt på den samlade sysselsättningen kan effekten vara större för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden (Finanspolitiska rådet, 2016). Andra debattörer hävdar att en nackdel med en sådan förändring skulle vara att en sänkning kan leda till en sänkning av lönenivån i dessa yrken vilket kan få negativa konsekvenser för de som redan är anställda. Det finns också en oro för att en ökad förekomst av låglönejobb skulle leda till större inkomstspridning, större ojämlikhet och en större grupp av sysselsatta som inte klarar sig ekonomiskt på lönen. En grupp som i den amerikanska debatten har kallats för "the working poor".

De teoretiska argumenten för att nivån på lägsta lönen spelar roll för sysselsättningen utgår från den så kallade marknadsmodellen som används inom mikroteori.⁴ Det antas då att det råder perfekt konkurrens på marknaden och att enskilda företag inte kan påverka löner och produktpriser. Det råder ett positivt samband mellan lön och utbudet av arbetskraft och ett negativt samband mellan lön och efterfrågan på arbetskraft. Det finns en lön som ger jämvikt på arbetsmarknaden. Vid denna lön är utbudet och efterfrågan lika stort och det finns ingen arbetslöshet. Om en minimilön som överstiger marknadslönen införs kommer arbetslöshet att uppstå. Om detta läge är utgångspunkten skulle alltså, enligt denna modell, en sänkning av (minimi)lönen leda till en ökning av efterfrågan på arbetskraft och en ökad sysselsättning.

Det finns dock teoretiska modeller som leder till andra prediktioner kring vilken effekt minimilöner kan ha på sysselsättningen. I en monopsonmodell antas det bara finnas en arbetsgivare som efterfrågar en viss typ av arbetskraft. I denna modell antas arbetsgivaren kunna bestämma lönen. Om den är låg kommer färre att vilja arbeta på företaget. En ökning av minimilönen i denna modell leder alltså till ökad sysselsättning genom att utbudet av arbetskraft ökar. Detta under förutsättning att lönen från början var låg. Dessa två modeller är självfallet förenklingar av hur arbetsmarknaden och lönesättningen fungerar.

Det råder en viss oenighet kring vilken effekt sänkningar av ingångslönerna skulle ha på sysselsättningen i Sverige. Se t ex Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) och Zettergren (2016) för en genomgång av tidigare svenska och internationella studier.

4. För en utförlig genomgång av de teoretiska argumenten av hur minimilöner påverkar sysselsättningen se t ex Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) och Zettergren (2016).

Sammanfattningsvis kan sägas att tidigare empirisk forskning tyder på att det är osäkert om sänkta minimilöner har en positiv effekt på den totala sysselsättningen. Om det har en (positiv) effekt kan vi förvänta oss små effekter. Det har också argumenterats för att även om det har en försumbar effekt på den totala sysselsättningen kan det ha en effekt på sysselsättningen bland grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden, däribland nyanlända.

Arbetsmarknadslagstiftning

Ibland framförs argumentet att arbetsmarknadslagstiftningen har en negativ inverkan på sysselsättningschanserna för de som står långt ifrån arbetsmarknaden (Bergh, 2014; Skedinger, 2011). Om det finns höga kostnader förknippade med att anställa och säga upp anställda antas arbetsgivarna vara mindre benägna att anställa medarbetare vars produktivitet är svår att bedöma. Det kan t ex handla om utbildningar och yrkeserfarenheter från ett annat land och att arbetsgivaren inte kan värdera detta utan höga kostnader. Det kan också handla om, som i fallet med ungdomar, att yrkeserfarenheten är bristfällig. Vad som eventuellt är en konsekvens av detta är att utrikes födda är överrepresenterade i olika typer av tillfälliga anställningar, inklusive bemanningsarbete (Aldén och Hammarstedt, 2015b; Andersson Joonas och Wadensjö, 2010).⁵ Skedinger (2011) menar i sin översikt av forskningen att det inte har kunnat påvisas att den aggregerade sysselsättningen eller arbetslösheten påverkas nämnvärt av arbetsmarknadslagstiftningen. Däremot tyder resultaten på att sysselsättningschanserna för marginaliserade grupper påverkas negativt av en mer restriktiv arbetsmarknadslagstiftning.

3.2. BOSÄTTNING OCH DEN LOKALA ARBETSMARKNADEN

Det finns studier som visar att bostadsorten har betydelse för invandrades möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Generellt kan sägas att ju fler jobb det finns där du bor jämfört med antalet arbetssökande desto högre är sannolikheten att du får ett arbete. I en nyligen utgiven ESO-rapport studeras samvariationen mellan boendesegregation och utfall på arbetsmarknaden (Aldén och Hammarstedt, 2016a). Frågan om kausalitet är dock problematisk; har en individ svårt att få jobb för att hen bor i ett segregerat område eller bor hen i ett segregerat område för att hen har svårt att få jobb?

Det är inte heller säkert att sambandet mellan etniskt homogena områden och möjligheten till arbete nödvändigtvis behöver vara negativ. Vi vet generellt att många arbeten förmedlas via vänner och familj och kommer ny till ett land kan vara hjälpt av att bo nära människor från samma land. Det finns dock studier som visar att utrikes födda inte är hjälpta av sitt nätverk i jobbsökandet i samma utsträckning som infödda eftersom utrikesfödda i genomsnitt har färre personer i sitt nätverk som har arbete (Behtoui, 2008).

5. Även om en anställning i ett bemanningsföretag i de flesta fall är en tillsvidareanställning är de anställda ofta uthyrda tillfälligt till olika kundföretag.

Arbetslösheten varierar både över konjunkturen och mellan regioner. Då efterfrågan är hög kommer också sysselsättningen att vara högre. Men olika grupper påverkas olika mycket av variationerna. De senaste siffrorna från Arbetsförmedlingen visar t ex att arbetslösheten överlag var lägre i juli 2016 än vad den var vid samma tidpunkt året innan. Detta gäller dock inte för utrikes födda, för dessa har arbetslösheten ökat. Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik för juli 2016 visar också på stora regionala variationer. I Gotlands, Uppsalas och Västerbottens län understeg arbetslösheten sex procent medan den översteg tio procent i Södermanlands och Gävleborgs län.

I en nyligen genomförd utvärdering av etableringsreformen togs hänsyn till läget på den lokala arbetsmarknaden genom att kontrollera för regional arbetslöshet samtidigt som kontroller för boendelän och ett stort antal individegenskaper (kön, ålder, utbildning, civilstånd, om man har små barn, födelseland, flyktingkategori, mottagningsmånad och vistelsetid) inkluderades (Andersson Joonas m fl, 2016). Generellt kan sägas att regional arbetslöshet är negativt korrelerad med nyanländas sysselsättningschanser; en ökning av arbetslösheten leder till minskade sysselsättningschanser. I denna analys har dock inte hänsyn tagits till att nyanlända inte är slumpmässigt fördelade över landet. Det kan finnas ett visst mått av selektion i den meningen att nyanlända med bättre förutsättningar att få ett jobb aktivt väljer att bosätta sig i regioner där efterfrågan på arbetsmarknaden är högre.

I en studie av Åslund m fl (2010) studeras hur tillgången på jobb i närområdet påverkar flyktingars individuella sysselsättningschanser. I studien undersöks inte effekterna av lokal arbetslöshet eller vakanser direkt. Istället mäts tillgången på jobb genom att räkna antalet jobb inom ett avgränsat geografiskt område där individen bor. I studien tas hänsyn till den ovan nämnda selektionen genom att utnyttja att flyktingar genom den sk "Hela Sverige-strategin" slumpmässigt fördelades mellan kommuner. Resultaten tyder på att en sämre tillgång på arbete har en negativ inverkan på sysselsättningschanserna.

Åslund och Rooth (2007) studerar mer specifikt hur arbetsmarknadsläget på den lokala arbetsmarknaden vid den tidpunkt då nyanlända flyktingar bosatte sig i Sverige påverkar arbetsmarknadsutfall på längre sikt. De använder sig också av "Hela Sverige-strategin" för att ta hänsyn till selektion. De finner bl a att om det är hög lokal arbetslöshet när en individ bosätter sig i en kommun kommer det ha en negativ inverkan på inkomster och sysselsättning under minst tio år.

Implikationerna av dessa resultat för dagens situation är flera. Dels tyder det på att det allmänna konjunkurläget har betydelse. Om svensk ekonomi är stark och efterfrågan på arbetskraft är god är förutsättningarna bättre för alla arbetslösa att få ett arbete, oavsett födelseland. Statistiken från Arbetsförmedlingen visar dock att arbetslösheten bland utrikes födda har ökat trots en allmän uppgång, vilket är oroande. En andra implikation är att bosättning för nyanlända har betydelse och den strategi som väljs från politiskt håll för att fördela nyanlända mellan Sveriges kommuner kan ha betydelse. Det förefaller viktigt att nyanlända får bosätta sig i kommuner med låg arbetslöshet.

Sedan 1 mars 2016 är alla kommuner skyldiga att ta emot nyanlända. Från och med 1 januari 2017 tar Migrationsverket över ansvaret från Arbetsförmedlingen att anvisa nyanlända till kommunerna. Kvotflyktingar och asylsökande i anläggningsboende kommer att anvisas och tanken är att kommuner med förhållandevis god arbetsmarknad, stor befolkning, lågt mottagande och få asylsökande kommer att få ta emot fler nyanlända. Nyanlända kommer dock fortfarande ha möjligheten att ordna bostad på egen hand. Med den nya lagen går det alltså i högre utsträckning att påverka kommunernas mottagande, men nyanlända kan fortfarande göra ett val kring hur och var de vill bosätta sig.

4. VILKEN ROLL KAN EGENFÖRETAGANDE SPELA FÖR ARBETSMARKNADSETABLERING?

Egenföretagande är viktigt i debatten kring integration av nyanlända av två olika skäl. För det första kan egenföretagande genom t ex starta eget-bidrag vara en del av de integrationspolitiska åtgärderna som syftar till att underlätta för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden, vilket diskuterades ovan. För det andra kan den förhållandevis höga andelen egenföretagare bland utrikes födda ses som en reaktion på svårigheterna att etablera sig på arbetsmarknaden genom att bli anställd. I detta avsnitt diskuteras i första hand det senare skälet. I avsnitt 4.2 diskuteras också betydelsen av egenföretagare som arbetsgivare.

4.1 EGENFÖRETAGANDE SOM SYSSELSÄTTNINGSFÖRM

Inom den nationalekonomiska forskningen finns många studier om egenföretagande bland utrikes födda. Flertalet studier finner att utrikesfödda är överrepresenterade bland egenföretagare, se Tabell 1. Det gäller dock inte utrikes födda från alla regioner. Bland de som invandrat till Sverige och är födda i t ex Afrika och Sydamerika är en lägre andel egenföretagare än bland de som är födda i Sverige. Det omvända gäller för de födda i Asien. Oftast är mönstret detsamma bland kvinnor och män.

SCB visar i en sammanställning att utrikes födda som är egenföretagare i genomsnitt har längre utbildning än infödda egenföretagare. Dessutom framkommer att utrikes födda oftare är egenföretagare i yrken med lägre kvalifikationskrav. Detta kan ses som en indikation på att utrikesfödda egenföretagare i högre utsträckning är överkvalificerade för de arbeten som de har som egenföretagare. Till de vanligaste yrkena bland manliga företagare hör: bil- och taxiförare, bagare och konditorer dit också t ex pizzabagare räknas, och försäljare inom dagligvaruhandeln. Bland infödda manliga egenföretagare är yrken inom jordbruksnäringen vanliga samt olika former av hantverksarbeten. Kvinnliga egenföretagare tenderar i högre utsträckning att vara verksamma inom samma typ av yrken, oavsett födelseland. Det vanligaste yrket är frisör, hudterapeut m fl och det är också vanligt att kvinnor är försäljare inom fackhandeln (SCB, 2012).

Det finns olika förklaringar till skillnader i egenföretagande mellan inrikes och utrikes födda. En första förklaring är att många kommer från länder med en stark tradition av

egenföretagande ("home-country hypothesis"). En andra möjlig förklaring är att etniska enklaver och nätverk har betydelse. De empiriska resultaten från internationella studier är blandade. I en svensk studie återfinns ett positivt samband mellan storleken på den etniska gruppen i kommunen (enklaven) och sannolikheten att vara egenföretagare (Andersson och Hammarstedt, 2015). Detta tolkas som att om storleken på den egna etniska gruppen är stor kommer också efterfrågan på varor och tjänster som landsmän som är egenföretagare erbjuder att öka. Däremot återfinns ett negativt samband mellan storleken på nätverket, d v s hur många egenföretagare i den egna etniska gruppen i kommunen det finns, och sannolikheten att vara egenföretagare.

Tabell 1: Andelen egenföretagare efter födelseregion bland sysselsatta 20-64 år 2013.

FÖDELSELAND	KVINNOR	MÄN
SVERIGE	5,2	11,6
NORDEN (UTOM SVERIGE)	6,3	12,8
EU15 (UTOM DANMARK, FINLAND OCH SVERIGE)	9,1	13,1
EUROPA (UTOM EU15 OCH NORDEN)	6,8	10,1
AFRIKA	2,9	5,6
NORDAMERIKA	8,1	9,8
SYDAMERIKA	4,3	6,4
ASIEN	8,1	15,2

Källa: Egna bearbetningar av RAMS 2013.

En tredje möjlig förklaring är att de utrikes födda upplever svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden i det nya landet. Som en reaktion på detta väljer de att bli egenföretagare ("disadvantage hypothesis"). Svårigheterna att etablera sig på arbetsmarknaden kan handla om att individen inte har formella meriter som lever upp till de kvalifikationskrav som arbetsgivaren har. Det behöver inte betyda att en individ inte är tillräckligt kvalificerad för att utföra arbetsuppgifterna men att de dokumenterade meriterna inte räcker till. Det kan också handla om diskriminering på arbetsmarknaden.

I det här sammanhanget brukar det talas om att det finns höga trösklar på arbetsmarknaden vilket diskuterades i avsnitt 3.1. Det handlar både om brist på utbildning och formella meriter men också om hur lönesättningssystemet och arbetsmarknadslagstiftningen är utformad. Om den arbetssökande väljer att bli egenföretagare finns inte denna typ av trösklar. Det är då upp till var och en att göra en avvägning av vilken arbetsinsats som kommer att krävas och vilken inkomst det går att erhålla. Det är inte ovanligt att egenföretagare arbetar långt fler timmar än den genomsnittlige anställde men till en betydligt lägre ersättning. Det är dock den enskilde individen som gör en bedömning. Om du söker jobb som anställd kan du i mycket

liten utsträckning påverka lönen då svensk arbetsmarknad är hårt reglerad och de kollektivavtalade lönerna bestäms av arbetsmarknadens parter och är avsedda att gälla för en stor del av respektive kollektiv. Det är med andra ord mycket svårt att som enskild arbetssökande erbjuda sig att ta ett jobb till en lägre lön än vad andra anställda som utför samma jobb gör.

Av denna diskussion framgår det att det kan vara lockande för arbetssökande med både lägre kvalifikationer men också med lägre reservationslön, dvs den lägsta lönen en individ är beredd att jobba för, att välja egenföretagande framför att fortsätta söka lönearbete. I linje med detta resonemang har en hypotes framförts om att det skulle finnas ett negativt samband med nivån på minimilönen (eller som i Sveriges fall – lägstalönen) och andelen egenföretagare. Ju högre minimilönen är desto fler skulle välja att bli egenföretagare. Tyvärr har få empiriska studier undersökt denna hypotes.

Redan idag ser vi att utrikes födda är egenföretagare i högre utsträckning än infödda, men det gäller inte alla grupper. Det finns skäl att tro att ökat utflöde från arbetslöshet till egenföretagande kan ha positiv inverkan på sysselsättningen – det kan vara ett sätt för den enskilde att skapa sysselsättning åt sig själv. Det behöver dock inte vara odelat positivt. För det första passar det inte alla att vara egenföretagare. Ofta kan det krävas ett visst ”driv” för att klara av att sköta ett företag, även om man är den ende anställde. Men mer resurser skulle kunna läggas på att identifiera de individer som potentiellt skulle kunna bli egna företagare. För det andra finns det en risk att inkomsterna för egenföretagarna är låga och förblir så under ganska lång tid. I debatten brukar man tala om ”ett jobb” eller ”rätt jobb” och vilket som är att föredra.⁶ Här går det en ganska tydlig politisk skiljelinje även om inget parti ser det som önskvärt att någon blir kvar i arbeten med väldigt låga inkomster under alltför lång tid. Att lämna arbetslöshet tidigare genom att bli egenföretagare kan eventuellt underlätta framtida utfall på arbetsmarknaden. För det tredje är varaktigheten i egenföretagande av betydelse. Bland nya företagare är utträdesrisken relativt stor – ett år efter inträde i egenföretagande har ca 30 procent lämnat det (Andersson Joona, 2010). Denna andel är ungefär lika stor bland inrikes som utrikes födda men med skillnaden att utrikes födda lämnar egenföretagande för arbetslöshet i högre utsträckning. Detta resultat är också i linje med vad Aldén och Hammarstedt (2015a) finner. Det finns alltså risker förknippade med att bli egenföretagare. Om företaget går mindre bra och företagaren tvingas lägga ner sin verksamhet kan det leda till ekonomiska problem. Det är t ex mindre vanligt att egenföretagare har arbetslöshetsförsäkring.⁷

Som nämndes ovan kan upplevelsen av diskriminering på den reguljära arbetsmarknaden leda till att egenföretagande väljs. Det finns dock studier som indikerar att även

-
6. ”Ett jobb” vs ”rätt jobb” handlar om huruvida det är bättre att arbetssökande tar vilket jobb som helst för att snabbt lämna arbetslöshet, även om individen är överkvalificerad för det, eller om det är bättre att vara arbetslös under en längre tid för att sedan finna ett arbete som matchar ens kvalifikationer bättre.
 7. Se t ex Andersson Joona (2014) för en längre diskussion om arbetslöshetsförsäkringen för egenföretagare.

utrikes födda egenföretagare löper risk att bli diskriminerade. Av en enkätundersökning som Aldén och Hammarstedt (2016b) genomfört framkommer dels att utrikes födda egenföretagare i högre utsträckning upplever att de har sämre tillgång till finansiellt kapital, dels att utrikes födda från länder utanför Europa i högre utsträckning upplever sig diskriminerade av kunder, leverantörer och banker.

4.2. EGENFÖRETAGARE SOM ARBETSGIVARE

Framförallt den amerikanska forskningen har under lång tid intresserat sig för betydelsen av s k etniska ekonomier. Det kan definieras på lite olika sätt men vad vi i första hand tänker på är utrikes födda som startar egna företag och som dessutom anställer medarbetare med samma etniska bakgrund som de själva. Att vara anställd i denna typ av företag kan både ha positiva och negativa effekter för individen. Oftast kan det vara lättare att få ett jobb i ett företag som drivs av en person från samma land eller med samma etniska bakgrund. Det går t ex att kommunicera på sitt modersmål och goda kunskaper i svenska behövs inte för att kunna utföra arbetet. Egenföretagaren som anställer kanske också har lättare att bedöma kvalifikationer och utbildning hos sina landsmän. En negativ aspekt av att ha en anställning i den etniska ekonomin kan vara att integrationen på längre sikt försvåras. Det tar längre tid att lära sig svenska om det går att kommunicera med chef och kollegor på sitt modersmål och det finns också en risk att jobb i denna ekonomi är förknippade med lägre lön och sämre löneutveckling.

I Andersson Joonas och Wadensjö (2009) kartläggs i vilken utsträckning utrikesfödda egenföretagare anställer medarbetare från sina hemländer. Studien baseras på registerdata från SCB där egenföretagare och deras födelseland/region kan observeras och där det, med hjälp av ett unikt identifikationsnummer för företaget, går att observera vilka som är sysselsatta på företaget och var dessa personer är födda. Vad som framkommer i granskningen är att i grupper med ett högt egenföretagande (födda i Mellanöstern och Nordafrika, Iran, Irak och Turkiet) är mellan 40 och 50 procent av de anställda födda i samma land eller region som egenföretagaren själv.⁸ Som en jämförelse kan nämnas att knappt 20 procent av de anställda i företag som drivs av personer födda i de nordiska länderna (Sverige exkluderat) är födda i ett nordiskt land. Vidare tyder resultaten från en regressionsanalys på att sannolikheten att enbart anställa landsmän ökar med andelen invandrare i kommunen. Resultaten tyder också på att sannolikheten minskar med tiden i Sverige.

Forskningen har också visat att det kan vara lättare att få en anställning om chefen eller den rekryteringsansvariga har utländsk bakgrund (Åslund m fl, 2014).

Andersson Joonas och Wadensjö (2012) undersöker effekterna på framtida arbetsmarknadsutfall av att ha varit anställd hos en landsman som är egenföretagare jämfört med hur det går för nyanlända som är kvar i arbetslöshet och antas söka vidare efter

8. I data observeras inte enskilda födelseländer för alla individer. Detta görs bara för de större invandrargrupperna, t ex Iran, Irak och Turkiet. Mellanöstern inkluderar då personer födda i andra länder i regionen än dessa tre.

arbete. Resultaten indikerar att de som är anställda hos egenföretagare på kort sikt har större chans att få ett arbete men att dessa anställningar innebär lägre inkomster. Ett annat resultat är att många fortsätter att vara anställda hos landsmän men att ett flertal också själva blir egenföretagare.

I en specialgranskning av ROT- och RUT-företagen visar SCB att många utrikesfödda både driver företag i dessa branscher och arbetar som anställda i dessa företag (SCB, 2016a). Sammanställningen, som använder uppgifter från 2013, visar att 49 procent av de kvinnliga RUT-företagarna är utrikes födda jämfört med 17 procent bland alla kvinnliga egenföretagare. Bland RUT-företagare utgörs den största gruppen av utrikes födda av kvinnor födda i ett annat nordiskt land eller i ett land inom EU. Dessa företagare utgör 36 procent av alla kvinnliga RUT-företagare. Det är alltså inte i första hand kvinnor som kommit som flyktinginvandrare eller som anhöriga till flyktingar som driver företag i denna bransch. Vad gäller de kvinnliga anställda i dessa företag finns en kraftig överrepresentation av utrikes födda jämfört med hur det ser ut på arbetsmarknaden i helhet. Hela 35 procent av de anställda är utrikes födda där de födda i Norden och inom EU (elva procent) och de födda i Asien (tio procent) är de största grupperna. Motsvarande andelar bland alla anställda kvinnor är fem respektive fyra procent.

Bland ROT-företagare och deras anställda, som i huvudsak är män, går det inte att utläsa överrepresentation av utrikes födda, snarare tvärtom. Andelen företagare som är utrikes födda är lägre än bland alla företagare och andelen utrikes födda bland de anställda är lägre än på hela arbetsmarknaden.

SCB visar också i sin sammanställning hur utrikes födda anställda är fördelade beroende av företagarens födelseland. Det går tydligt att utläsa att det är mycket vanligare att utrikes födda RUT-företagare anställer utrikes födda medarbetare jämfört med inrikes födda RUT-företagare. Hela 73 procent av de anställda hos utrikes födda kvinnliga RUT-företagare är utrikes födda vilket kan jämföras med 31 procent bland inrikes födda kvinnliga företagare inom samma bransch.

Exemplet med just denna bransch är intressant av flera skäl. För det första illustrerar det vilken roll utrikes födda kan spela som företagare inom en bransch; de skapar sysselsättning åt sig själva. För det andra visar det att det inom branschen anställs fler utrikes födda än på arbetsmarknaden överlag. Baserat på sammanställningen kan vi dock inte dra några långtgående slutsatser kring hur en utökning av branschen skulle påverka sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda som helhet. Vi vet inte i vilken utsträckning de nya företagarna skulle tillhöra de grupper i vilka arbetslösheten är högst (t ex nyanlända flykting- och anhöriginvandrare med förhållandevis låg utbildning) och vi vet inte i vilken utsträckning de nya företagarna kommer att anställa medarbetare ur dessa grupper. Om efterfrågan på hushållsnära tjänster ökar, t ex genom den utökning av RUT-avdraget som gäller från 1 augusti 2016, är det möjligt att det kan ha en positiv effekt på sysselsättningen bland utrikes födda. Både genom att nya företag startas av utrikes födda och att det anställs fler utrikes födda i branschen.

5. AVSLUTANDE DISKUSSION

5.1 SLUTSATSER

Sverige har under lång tid varit ett invandringsland och sedan 1980-talet har invandringen till största delen bestått av flyktingar och deras anhöriga. Samtidigt har sysselsättningen bland utrikes födda varit lägre än bland infödda. Eftersom sysselsättningsnivåerna bland den infödda befolkningen är hög blir också referensnivån hög. Detta blir särskilt tydligt då vi studerar skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda kvinnor där det för vissa grupper finns ett väldigt stort gap. En orsak till skillnaderna är att det tar mycket lång tid för nyanlända att få sitt första jobb. En utmaning för politiken har därmed varit att vidta åtgärder för att korta tiden från uppehållstillstånd till arbete.

Under den stora flyktingvågen till Europa under hösten 2015 var Sverige ett av de länder som tog emot flest asylsökande i förhållande till befolkningens storlek. Detta leder till nya utmaningar inom integrationspolitiken. Nu gäller det inte bara att underlätta för de som har kommit tidigare och som ännu inte fått ett jobb utan att också förbereda systemen för att ännu fler personer än tidigare kommer att behöva stöd och hjälp för att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta kommer att ställa stora krav på bl a Arbetsförmedlingen.

Statistik för 2014 visar att under det tredje året efter påbörjat deltagande i etableringsinsatser har runt 40 procent haft arbete någon gång under året (Andersson Joonas m fl, 2016). Aldén och Hammarstedt (2015b) visar vidare att andelen som var sysselsatta i november bland flyktingar som kom till Sverige under 2007 efter sju år var runt 50 procent.

Ett land som Sverige, som väljer att ta emot förhållandevis många människor av humanitära skäl, kan troligen initialt räkna med att kostnaden för mottagandet överstiger intäkterna i form av skatteintäkter och dylikt. Det tar tid att etablera sig i ett nytt land, i synnerhet om en individ flytt från sitt gamla land under traumatiska omständigheter. Givet detta är det inte sagt att det inte finns sätt att förenkla och påskynda inträdet på arbetsmarknaden. Det är viktigt att nyanlända så snart som möjligt får ett arbete, både för de enskilda individerna och för samhällsekonomin i stort. Huruvida invandringen på längre sikt innebär en kostnad eller intäkt för samhället beror i hög grad på i vilken utsträckning de nyanlända får jobb.

Detta kapitel har översiktligt gått igenom ett antal förklaringar till varför utrikes födda inte arbetar i samma utsträckning som infödda. Ett antal områden där det diskuteras förändringar för att öka sysselsättningen har också tagits upp. För att sammanfatta problemet med den förhållandevis låga sysselsättningen bland utrikes födda kan sägas att det handlar om skillnaden mellan arbetskraftens kvalifikationer, eller arbetsgivarens uppfattning därom, och arbetsgivarens krav på anställningsbarhet och prestation för lönen. För att öka sysselsättningen borde alltså gapet minska. Detta kan ske genom att arbetskraftens reella kvalifikationer ökar (utbildning, validering av tidigare utländsk utbildning, kompletterande utbildning osv). Det finns också behov av förändringar för att underlätta för arbetsgivare att anställa någon vars kompetens är svårbedömd. Olika former av subventionerade anställningar kan vara ett sätt för

arbetsgivare att testa personer till en låg kostnad. Här gäller det dock att göra det så enkelt som möjligt för arbetsgivaren då administrativt krångel förts fram som en förklaring till varför sådana anställningar använts i förhållandevis liten utsträckning. Att ge bemanningsföretag eller liknande aktörer en större roll under den inledande anställningsperioden kan vara ett alternativ. På det sättet skulle risken för arbetsgivare att provanställa någon vars kvalifikationer är svåra att bedöma minska ytterligare.

Andra förändringar på efterfrågesidan, relaterade till kraven på anställningsbarhet, har med lönen att göra. Ett antal olika förslag har framförts under senare tid: Både vad gäller hur arbetsmarknadens parter rent konkret kan förändra kollektivavtalen så att lögstälönerna sänks (Arbetsmarknadsekonomiska rådet, 2016) och hur det skulle kunna skapas nya yrken, eller i alla fall arbetsbeskrivningar, för vilka arbetsgivare skulle kunna betala ut lägre löner. Här har de politiska partierna kommit med olika förslag.

För att en anställning ska komma till stånd krävs att arbetstagare och arbetsgivare kan mötas på arbetsmarknaden. I detta möte spelar Arbetsförmedlingen en viktig roll, dels genom att identifiera de behov av utbildning och validering som arbetstagarna har, dels genom att förmedla kontakten mellan arbetstagare och arbetsgivare både vad gäller olika former av praktik och subventionerade anställningar men också när det gäller reguljära anställningar. Att detta matchningsarbete fungerar väl är viktigt. Troligen finns det förändringar som kan effektivisera arbetet ytterligare men mycket pekar på att arbetsmarknadspolitiken fungerar förhållandevis väl och att eventuella förändringar troligen skulle ha en mindre effekt på jobbchanserna för arbetssökande generellt.⁹

Att bli egenföretagare kan vara ett annat sätt att skaffa sysselsättning. Även om det kan finnas hinder för att starta ett eget företag, framförallt när det gäller tillgången på kapital, kan flera av de problem som diskuteras ovan kringgåas. Du behöver inte visa upp intyg på formella meriter för att arbetsgivaren ska vilja anställa och du behöver inte heller ha en produktivitet som motsvarar lägstanivålönen. Det är dock inte problemfritt att driva företag. Ofta arbetar egenföretagare mer än anställda men har trots det lägre inkomster. Många av de flykting- och anhöriginvandrare som kommer till Sverige kommer från länder där många är verksamma som egenföretagare. Det kan då vara naturligt för dessa att vilja försörja sig på detta sätt även i det nya hemlandet. Bergh (2016) föreslår t ex att det ska bli lättare för nyanlända att få en s k F-skattsedel, kanske t o m istället för etableringsersättning. Det skulle då gå att utföra arbete på egen hand som det sedan faktureras för. Med ett sådant system skulle dock nivåerna för grundavdrag och hur mycket privatpersoner kan betala ut i ersättning utan att behöva betala arbetsgivaravgift behöva ses över. Det är dock troligt att det finns ett stort motstånd från fackföreningar mot ett sådant system då det inte förekommer någon reglering av arbetstagarnas villkor.

En närliggande lösning är s k egenanställningar. Det innebär i korta drag att arbetstagaren utför uppdrag åt kunder utan att ha F-skattsedel och utan att sköta det administrativa arbetet. Fakturering och skattebetalningar sköts av ett s k

9. Forslund och Vikström (2011) drar slutsatsen att arbetsmarknadspolitiken överlag fungerar bra. Andersson Joona m fl (2016) finner endast en liten positiv effekt av de förhållandevis stora förändringar av integrationspolitiken som genomfördes i och med etableringsreformen.

egenanställningsföretag. Företaget betalar också ut lönen till den egenanstälde. Detta kan dock ses som en relativt osäker form av sysselsättning då faktureringsföretaget inte tar på sig något egentligt arbetsgivaransvar och inte heller betalar ut någon garantilön som t ex bemanningsföretag gör. Om den egenanstälde har svårt att finna uppdrag kan det snabbt bli ekonomiskt kännbart. För vissa yrkesgrupper, ofta de med en efterfrågad kompetens, kan det dock vara en möjlighet.

5.2 POLICYREKOMMENDATIONER

Det har under senare tid framförts en rad förslag på förändringar för att öka sysselsättningen bland främst flykting- och anhöriginvandrare. Jag har här inte gjort anspråk på att lägga fram lösningen på integrationsfrågan utan kommer försöka peka på några områden där förändringar kan ha betydelse.

Det är viktigt att arbetskraften har den typ av utbildning och arbetslivserfarenhet som efterfrågas på arbetsmarknaden. För personer med mycket låg utbildning från sina hemländer och för vilka det skulle krävas många år av utbildning för att nå upp till en nivå som motsvarar arbetsgivarnas krav kanske det inte är den bästa investeringen, varken för den enskilda individen eller för samhället i stort. Detta gäller i synnerhet om det är personer som inte längre är så unga. Resurser för utbildning, validering och kompletterande utbildning skulle därför i första hand kunna avsättas för de som har behov av utbildning under en kortare tid, d v s de som står relativt nära arbetsmarknaden.

Om arbetsmarknadens parter öppnade upp för möjligheten till olika typer av introduktionsanställningar eller lärlingsjobb med en lägre lön än vad de nuvarande avtalen medger, skulle det kunna öka chanserna för vissa nyanlända att få arbete.

När det gäller egenföretagande finns det åtminstone två aspekter att fundera över. För det första torde det finnas utrymme att öka andelen nyanlända inom etableringsuppdraget som får stöd till start av eget företag. Statistiken visar att egenföretagande bland utrikes födda från länder i Mellanöstern redan idag är högt. Även om vi vet förhållandevis lite om vilken yrkeserfarenhet nyanlända har från sina hemländer är det inte orimligt att förvänta sig att många av de som befinner sig inom etableringsuppdraget har erfarenhet från att driva företag. Arbetsförmedlingens egen sammanställning visar dessutom att väldigt få personer inom etableringsuppdraget erhåller denna typ av stöd. Antalet personer med sådant stöd borde alltså kunna öka. Det kan handla om finansiellt stöd men också om någon form av mentorsprogram där det går att komma i kontakt med andra invandrare som driver företag.

En andra aspekt är relaterad till vilken roll (utrikes födda) egenföretagare spelar som arbetsgivare. Arbetsgivarnas efterfrågan på subventionerade anställningar har varit förhållandevis låg. Det kan vara viktigt att undersöka varför det har varit på detta sätt och vad som kan göras för att få fler arbetsgivare att använda sig av t ex nystarts- och instegsjobb. Går det att förenkla rutinerna kan användningen av subventionerade anställningar vara ett sätt som underlättar för företagare i allmänhet och utrikes födda företagare i synnerhet att anställa nya medarbetare.

KAPITEL 5

ECONOMIC INTEGRATION OF REFUGEE MIGRANTS:

CONSIDERATIONS FOR POLICYMAKERS

SAMEEKSHA DESAI

1. INTRODUCTION

Managing immigration broadly speaking has many different dimensions and is not straightforward, and *integration* is of particular interest to policymakers (see OECD, 2006). Economic integration – the manner in which it occurs, its speed, and the quality of integration - can affect potential productivity gains, job creation, and overall welfare gains in a new host country. It has implications for immigrants themselves, their families, cities and regions, and broader economic performance (Desai et al., 2016). Economic integration can also support social and political integration by providing mechanisms for greater interface and connectivity. While immigration and economic integration have been studied in several advanced economies (OECD, 2007), like the United States, Sweden, United Kingdom and Canada, many of these studies have examined immigration as a whole and not parsed out the dynamics specific to refugees (see Bevelander, 2011).

Refugees are a special subset of immigrants¹ which currently are of great interest for policymakers (Karakas, 2015), and among the most vulnerable groups in the labor market (European Union, 2016). In some countries, the numbers of refugees have grown substantially especially after 2010, posing new challenges for policymakers who have not previously dealt with this scale of migration (Kaltani et al., 2016). Considering the unique challenges that accompany refugees, as opposed to economic immigrants (see Cortes, 2004), may yield helpful insights for policymakers in advanced economies like Sweden. In addition to ebbs and flows in refugee movements in recent decades, the mass flows of refugees recently have altered the immigration profile in some host countries. The majority of non-EU born refugees in Europe are found in four countries – Germany, the United Kingdom, Sweden, and France (European Union, 2016). Between December 2013 and December 2015, the number of asylum seekers in Sweden grew from less than 60,000 to more than 160,000 individuals (Migrationsverket).

In this chapter, a few key considerations are identified for policymakers in advanced economies, when considering questions related to the economic integration of refugee immigrants. The considerations are proposed from the perspective of an

1. The OECD identifies *humanitarian migrants* and those who have applied for and received protected status (OECD, 2016:7), and this can include individuals granted refugee status or other protected status (e.g. subsidiary or temporary protection). Following the practice of using *humanitarian migrant* interchangeably with *refugee* and *people in need of protection*, we refer to refugees in the broader sense. Note that an *asylum seeker* is an individual who has applied for protected status, but whose application has not yet been processed. For more, refer to the 1951 United Nations Convention on the Status of Refugees.

advanced economy² with well-developed public services and effective public revenue collection. Next, an overview of refugees as a subset of immigrants is provided. In the third section there is a discussion of the challenges related to mass flows of refugees. Some of these challenges exist for immigrants regardless, but are particularly relevant for refugees. In the fourth section, some key actors relevant to economic integration of refugees are identified, and the fifth section contains a brief conclusion.

2. REFUGEES AS A SPECIAL SUBSET OF IMMIGRANTS

Refugees are an important subset of immigrants, and a group which policymakers in many countries are urgently concerned with. However, policymakers have relatively less information specifically about refugees (OECD, 2006), relying often on existing knowledge from immigrants more broadly, due in part to a lack of studies on the differences between refugees and economic migrants³ (see Ruist, 2015; Bevelander, 2011; Cortes, 2004). Relatively new insight points to the need to understand how refugees are unique (see Bevelander, 2016; Connor, 2010; Chin and Cortes, 2014), which can influence not only their patterns of economic integration, but also the design of appropriate targeting policies in the host country.

Legrain (2016) lays out a number of possible dividends for advanced economies which receive refugees, which are identified and expanded on below:

- Demand dividend. This can occur immediately in economies with depressed demand, because of the initial investment (usually publicly funded) needed to accept refugees.
- 4D dividend. Refugees in some cases take on jobs which are dirty, difficult, relatively dangerous, and dull (4D), and which enable locals to enter into higher-skilled and higher-paid jobs. For example, in a study of low skilled immigrants in Denmark from high-volume “refugee economies”, Foged and Peri (2015) found encouragement of occupational mobility for some natives.

2. It is beyond the scope of this chapter to address the perspective of developing countries, such as those neighboring conflict regions, which themselves absorb the majority of refugees.

3. For example, even studies which focus on migrants from conflict areas or with special status often have to make assumptions because of the nature of data availability. In their study of the labor market effects of immigrants who received temporary protected status (TPS) in the United States, Orrenius and Zavodny (2015) assumed that eligible migrants from El Salvador *would* have used the TPS provision, and compared this against Mexican migrants who were not eligible. Given that political instability in El Salvador was a long term situation, this assumption was reasonable but not strictly empirically verifiable for each individual. Foged and Peri (2015) examined low skilled immigrants and native workers in Denmark, and studied immigrants coming from eight “refugee countries” which were responsible for a large number of international refugees during the period of their study.

- Deftness dividend. More skilled refugees, and the skilled children of refugees, can provide deftness in the economy if they have complementary skills, enhancing productivity of locals.
- Dynamism dividend. Refugees can start businesses, which create jobs and employment, for refugees and locals, which generate wealth, improve dynamism of the economy, and grow international trade and investment. Refugees are among the most entrepreneurial among migrants in Australia (Legrain, 2016). A Finnish nongovernmental organization, Startup Refugees, found that 80 percent of asylum seekers it surveyed were interested in starting a company.
- Diversity dividend. The diversity of experience and perspectives introduced by individuals from other countries and cultures can boost creativity, new ideas and technologies.
- Demographic dividend. Refugees tend to be younger; which can benefit aging societies. For example, younger workers can bring skills which complement experienced workers. Also, advanced economies with low birth rates among natives may see poor population growth, leading to a decline in the economically active population coupled with growth of the dependent population (OECD, 2006). This can result in both productivity and fiscal pressures. Policymakers can face a misalignment between the need to provide public services and a shrinking public revenue base because of fewer taxable workers and economic activity. This can threaten the ability of a country to maintain current living standards (see OECD, 2006). In addition, demand in some sectors has outpaced the supply of local workers, and additional labor is needed to provide services (see Borjas, 1995).
- Debt dividend. This dividend can occur through contributions to public finances, which refugees can make once they become economically active.
- Development dividend. Refugees can eventually become development actors in their countries of origin, such as by sending remittances. They can later also become diaspora investors and entrepreneurs, directly controlling their funds (Newland and Tanaka, 2010) and capitalizing on their knowledge about the country of origin. Related also to the dynamism dividend, refugees who start businesses in a host country which internationalize into their countries of origin can also improve host country competitiveness and generate revenues.

Refugees are one component of immigration, which “fosters the renewal of societies and of the economy, boosts innovation and brings new ideas” (OECD, 2006: 22), but the extent to which this kind of dynamism takes place can be shaped by many factors, such as human capital and regulatory constraints. In order to open up these gains from refugee immigrants in particular, policymakers in advanced economies need

information and a strong understanding of some key challenges to be able to assess potential gains and design appropriate policies.

3. CHALLENGES RELATED TO LARGE INFLOWS OF REFUGEES

Large inflows of refugees pose several unique challenges to policymakers, which might not be the same as when dealing with economic immigrants. Based on the experience of member countries, the OECD (2016) advances ten key “lessons” which can support economic integration specifically of refugees and asylum seekers (see also Crawford, 2016). These lessons, some of which are closely related to the discussion of challenges in this section, are as follows:

1. Provide integration services as soon as possible for those asylum seekers most likely to be allowed to stay.
2. When dispersing refugees across a country, take into account if the jobs available in the particular regions match their skills.
3. Treat refugees differently, depending on their backgrounds.
4. Pay particular attention to unaccompanied minors who arrive past the age of compulsory schooling.
5. Promote equal access to integration services to refugees across the country.
6. Let the asylum seekers likely to stay find employment.
7. Make sure that foreign qualifications and work experience count.
8. Deal with mental and physical health issues early⁴.
9. Build on civil society to integrate refugees.
10. Acknowledge that integration can take a long time, especially for the least educated.

These considerations provide some general guidelines for policymakers, but much depends on the unique context of a country. A key priority for policymakers is finding ways to obtain relevant and timely information which can help better understand how a refugee is positioned in a specific host country economy. More data collection would facilitate insight and study specifically on this issue. Economic integration of refugees can be driven by many regulatory, institutional, individual, and other characteristics. Refugees can face difficulties becoming economically active in host countries, and can lag behind other types of immigrants (OECD, 2016). A recent study of non-EU born refugees across Europe (for groups with adequate data by 2014), found significant differences in the overall employment rate of refugees, for example coming from Bosnia (70 percent), Serbia (59 percent), Afghanistan (57 percent) (European Union, 2016). A module in the 2008 labor force survey, using European Union data, showed

4. It is beyond the scope of this paper to delve into the trauma-related, psychological and health-related challenges facing refugees. These barriers are significant and themselves play a role in integration, but will not be addressed here. Their significance however should be acknowledged.

that refugees took about five to six years to catch up to employment rates of other migrants who came for family reunification (OECD, 2016: 9).

On the other hand, there are also indications that refugees may offer long term gains for a host country when a broader range of effects are considered. There may be tradeoffs between short term costs and the types of dividends described by Legrain (2016). For example, about 43 percent of the asylum seekers in 2015 in Sweden were children (Migrationsverket), implying demand for public resources in the short and medium term for those who stay, and also providing the potential for a demographic dividend from a long future of economic productivity. The immediate and longer term earnings achievement of refugees in the United States (Cortes, 2004) indicate the need for policymakers to consider time dimensions when assessing economic integration of refugees.

The immediate costs associated with large inflows of refugees can vary based on the volume of refugees, size of public revenues, and level of public service provision to refugees and their families. For example, Sweden has substantially higher numbers of asylum seekers than many other advanced economies, putting unique pressures on policymakers for economic integration. Recent research by Ruist (2015) identified that in 2007, the equivalent of almost one percent of GDP was redistributed from the rest of the population to immigrants who entered as refugees and their families. Eighty percent of this net redistribution was attributable to lower public revenues (less per capita revenue from refugees, compared against the total population) and 20 percent was attributable to higher public costs (greater per capita spending on refugees). Public revenues include several types of taxes, e.g. individual direct taxes, payroll, consumption, corporation taxes, and so on; public costs include social assistance, pensions, other individual transfers, disability care, crime and justice spending, language training, integration policy, labor market policy, and so on (see Ruist, 2015). Taken into context – in other words, that low employment of refugees translates into low per capita revenues from refugees - this indicates that Swedish policymakers could consider strategies to boost employment among refugees (Ruist, 2015). Lowering the time it takes for refugees to become economically productive in Sweden can boost public revenues by increasing their contributions as well as by decreasing use of public services. This could unlock a debt dividend (Legrain, 2016).

This raises some important questions for policymakers in advanced economies. There is substantial variation in the regulations governing labor market participation for refugees across advanced economies. As of 2015, the waiting period for employment after filing the asylum application (see OECD, 2016: 22) was nine months in Hungary, Slovenia and France, six months in Czech Republic, Estonia, Denmark, Netherlands, Poland and Spain, three months in Austria and Germany, and one month in Portugal. In Germany, the waiting period was three months, but labor market access could exclude asylum seekers from some countries of origin. In Finland, the waiting period for asylum seekers who entered with valid identification was three months, and six months otherwise. Some countries, like Sweden, New Zealand and Greece, had no waiting period but had conditions for labor market access. Labor market access in

Sweden was allowed for asylum seekers with valid identification. In New Zealand, labor market access was subject to a work visa. In Greece, labor market access was conditional upon the delivery of a temporary work permit, which can vary in processing time. The regulations governing labor market access can affect not only the time, but also the quality of economic integration among refugees who had successful asylum applications. For example, time to enter employment in Norway is significantly shorter for refugees under good labor market conditions and when strong support policies aimed at integration are undertaken (see OECD, 2016; 2012). Larger barriers to labor market access could also lead to informal work, which can be problematic for policymakers for other reasons as well. It can be worth considering mechanisms to speed the labor market entry of asylum seekers who are likely to be approved.

A key challenge is lack of information about labor market readiness (see Chin and Cortes, 2014). Economic immigrants, even those who originally arrive on temporary work permits, tend to fulfill labor needs in host countries (Desai et al., 2016), but refugees may represent a more general slice of the population of sender countries (Cortes, 2004). Economic immigrants coming to fill a labor market need (see Bevelander, 2016) are recruited often with market-ready skills and up to date technical knowledge. For example, medical professionals are recruited to fulfill specific functions where regional hospitals are unable to fill them locally, or engineers are hired for specific job functions. With refugees, however, it is hard to make assumptions about labor market readiness and extent of technical knowledge. This could mean greater variance among refugees in the level of skill, educational background, labor market experience, language exposure, and other characteristics which can affect potential for labor market integration. It could be that for every 100 refugees, there may be some medical doctors, some engineers, or any combination of low and high skilled individuals.

One important consideration is assessing an individual's education or skill level. Refugees who have obtained foreign degrees or training may still face barriers to employment in their fields for several reasons. First, local employers may not trust the quality of the degree received in the sender country, perhaps due to perceptions about the quality of education, or lack of knowledge about the exact coursework and rigor of training, etc. Second, there may be regulatory barriers to finding employment in the field, despite having a foreign degree. In many host countries, for example, a trained nurse from one country does not immediately have the ability to work, and must go through retraining, examinations or practical trainings in order to be appropriately certified according to local regulation. This can be expensive for refugees and if prohibitively expensive, could lead to deskilling. The extent to which this actually occurs is not well understood, but it is an important question for policymakers to consider if reforming some of the relevant regulations are useful.

The extent to which refugees differ from other immigrants in overqualification, systematically and across professions or level of education, is difficult to assess. The education and qualification levels of refugees, as with other immigrants, is crucial to framing labor market participation (see European Union, 2016). Overqualification remains a persistent problem for immigrants more generally, and "there is broad

evidence of significant underutilization of immigrants' skills across the EU" (Schuster et al., 2013:17); it is reasonable to expect the same among refugees. Overqualification, measured as the proportion of workers who hold an educational degree higher than the level required for their job, varies across advanced economies (see Desai et al., 2016). In Sweden in 2004, overqualification among natives and foreign-born workers was 6.5 percent and 16.1 percent, respectively. This varies across countries with different levels of labor market flexibility and treatment of foreign degrees (Schuster et al., 2013).

A related challenge for policymakers is documentation (OECD, 2006). The nature of forced migration is such that refugees may not have the required paperwork and evidence which documents their previous education and training. While this is difficult for any refugee, it can be especially problematic during mass refugee flows, when host country migration agencies are working over capacity (Desai et al., 2016) and may have to prioritize registering, processing and other immediate tasks.

Policymakers would benefit greatly from developing systems to streamline the collection and processing of information on home country human capital. It is rare for host countries to systematically assess the qualifications of asylum seekers (European Union, 2016), and about half of OECD and EU countries collect information on the qualifications of refugees (European Union, 2016; OECD, 2016). This could help identify if some refugees may have skills which can be immediately leveraged in the labor market, and the extent to which their home country training matches host country training. This can also help policymakers better identify tools to support economic integration, such as programs which bridge the gap and update/refresh skills or programs which focus on teaching from a very basic level. This could also help policymakers design regulations governing foreign certifications and rules for the use of foreign credentials. Investing in the capacity to collect and verify these types of information can yield immediate gains for policymakers, such as allowing skilled individuals to rapidly become economically productive. This can limit deskilling and overqualification of refugee workers. Having streamlined information systems would also enable policymakers to identify relevant differences in overqualification between refugees and other immigrants.

Another challenge relates to regulations and employer requirements related to local language. It takes a fairly long time for refugees to gain advanced local language proficiency. In Sweden in 2014, proficiency was 29 percent for refugees with a duration of stay up to ten years, and 57 percent for those with more than ten years stay (European Union, 2016:17). There is a similar trend for other advanced economies in Europe, such as 9 percent and 30 percent in Finland, 9 percent and 50 percent in Germany, and 15 percent and 54 percent in Austria for refugees staying up to ten years and more than ten years, respectively. However, recent research from the United States showed that many refugees can find work within five months despite relative language disadvantages (Chmura, 2013). There may be gains from simultaneously being employed and learning the language, or finding ways to speed up what appears to be a time-driven convergence to learning the local language (European Union, 2016:17).

Learning the local language is crucial for integration (see European Union, 2016), and policymakers in countries with “upfront” language training offerings for asylum seekers (e.g. Germany, Switzerland, Denmark, Poland, Slovenia, Sweden, the United States) could seek ways to connect language training with labor market considerations. Some countries also offer other types of integration support beyond language training, like Germany, Luxembourg and Estonia, and some offer personalized integration support including adult education and civic education, like Italy, while others offer basic skills assessment and some classes, like Spain and Belgium (European Union, 2016: 17). These voluntary offerings, however, vary based on reception centers and hubs, availability, (European Union, 2016), and of course become strained when large numbers of asylum seekers are being processed in a short period of time.

One confounding factor in assessing the human capital of refugees is that there is significant variance among individuals from the same sender country, as well as across refugees from different countries within one host country. This put some pressure on policymakers to tailor policies, which can require access to information they do not readily have. For example, more than 40 percent of Syrian refugees who arrived in Sweden in 2014 had at least upper secondary level education, whereas the same level of education was only about 20 percent among Afghan refugees and ten percent among Eritrean refugees (OECD, 2016).

An important question concerns low skilled refugees, and if policymakers can consider introducing low wage jobs into the labor market, which could provide a sort of stepping stone in the long term. This strategy could be difficult to implement depending on the wage levels and labor market regulations in a country. It is worth considering, especially for countries with relatively less labor rigidity. Though not all will benefit depending on labor market conditions, there can be gains for natives as well. For example, Foged and Peri (2015) found that low skilled immigrants in Denmark from high-volume refugee countries pushed low skilled native workers into less manual occupations, generating positive effects on native wages, employment and occupational mobility.

Related to this, in her study comparing refugees and economic immigrants in the United States, Cortes (2004) found that although refugees initially started out poorer, they overcame early wage disadvantages to outperform earnings of economic immigrants within ten years. In addition, they achieved greater English language improvement than economic immigrants, worked more hours, and acquired higher levels of country-specific human capital. This suggests that policymakers could look for ways to reduce the effects of these disadvantages in the short term to obtain stronger economic outcomes more quickly.

Many of the challenges mentioned above make the question of self-employment and entrepreneurship relevant, both as a fairly rapid means to labor market access and as long term economic participation. Immigrant entrepreneurship could result from relatively poor wage labor opportunities or strong network effects, or economic opportunity, any (or all) of which may make entrepreneurship attractive for refugees. Indeed, 80 percent of asylum seekers (surveyed by the nongovernmental

organization Startup Refugees in Finland) were interested in starting a company, and refugees are the most entrepreneurial among migrants in Australia (Legrain, 2016). Entrepreneurship can serve several purposes. First, it may help refugees enter the labor market more rapidly than if they searched for employment. Second, it may be viable for refugees who cannot immediately commit to employment conditions, e.g. due to the need to obtain medical or other services, language instruction requirements, skill development, limited mobility, etc. Third, refugees can tap into new markets and meet a greater demand caused by a large refugee flow itself, creating refugee economies (Betts et al., 2014), which can in turn help stimulate local markets and regional economies. The influx of large numbers of people, with different cultural, educational and other background, can create significant market demand, and bring new ideas and innovation to the host country. Fourth, entrepreneurship undertaken by refugees may advance all of the other gains normally associated with entrepreneurship, including job creation, income generation, and innovation. In addition, while refugees tend to arrive with weak or few ties to the host country (see OECD, 2016), they may invest more in country-specific human capital whereas labor-based migrants may return home (see Cortes, 2004). Refugees who become entrepreneurs and open businesses are also investing in their local communities, providing incentives to acquire country-specific human capital.

Policymakers also have to address questions of gender overall, and as they relate to economic integration specifically (European Union, 2016). Males tend to be over-represented among refugees, but this might not necessarily be the case for other types of immigrants, like family migrants (European Union, 2016). In Sweden in particular, close to 70 percent of the more than 162,000 asylum seekers in 2015 were male (Migrationsverket). There may be gender differences in outcomes like wages, as well as in outcomes like self-employment and entrepreneurship. These differences were found not to be very large overall in Sweden (Desai et al., 2016), but this finding did not account for the distinction between refugee and economic immigrants, and did not account for cultural conditions of the sending country. In countries where a large volume of the refugees are men, it is worthwhile for policymakers to consider how to manage smaller numbers of women refugees. In a study focused on non-EU born refugees, the employment of refugee women varied significantly across education, with the highly educated being employed at a rate three percentage points above highly educated refugee men (European Union, 2016). The study also noted that low educated refugee women had poor employment outcomes, and tended to be less active in the labor market compared to men. These types of gender considerations can add further complexity to tailoring programs on economic integration for refugees, particularly if female economic integration is shaped to some degree by norms in the country of origin (European Union, 2016). Further, the gender gap in employment of refugee women is not consistent across advanced economies.

There are, of course, other challenges facing policymakers at earlier and later stages of the immigration process. Earlier in the process, for example, some individuals may apply for asylum when they might have qualified for labor-based immigration

classifications. In such cases, reclassifying applicants may lead to faster processing of applicants and more rapid entry into the labor force. It may be useful to consider how these adjustments can be accommodated in an intake system.

Policymakers can also consider the gains at later stages, after the large influx of refugees has occurred. These gains can come many years later, when the original sender countries become open to investments and business opportunities, which can be harnessed by a familiar diaspora presence. Refugees who have settled in countries like Sweden may be interested in investing in their countries of origin. Diaspora entrepreneurship serves to capture both an investment opportunity and as an economic development tool, and has been the target of several policy initiatives in the United States. Engaging the home country in this way can create opportunities for Swedish businesses, some owned and some staffed by refugees, to take advantage of the networks and ties between refugees and their home countries. Successful internationalization of Swedish firms to other countries can boost public revenues and export competitiveness. Policymakers with an eye towards the future could explore how to set up regulatory channels which will eventually support refugee economic connections with their home countries. This could include mechanisms for investment transfer, investment promotions and special loans and loan guarantees, industry advising, and so on.

4. MULTIPLE ACTORS

Managing the economic integration challenges related to the current migration flows, in Sweden and other countries, is a multi-actor governance challenge (see OECD, 2006). It is unlikely that one government agency can effectively manage the processes – in fact, it is likely to require not only several governmental agencies at multiple levels but also private and nonprofit participation.

The relevant public agencies include the obvious agencies, such as the national immigration agency (e.g. Migrationsverket in Sweden), and many other agencies which will play a supporting role. For example, agencies which provide tax, welfare, and educational services will be extremely important in determining the level and access of services available to immigrants, as well as how much they contribute to service provision. Several government agencies may be involved in just one dimension related to economic integration, such as the regulation and assessment of foreign academic qualifications (Schuster et al., 2013).

In addition, universities and other educational institutions are important, and can have a role in determining, improving and expanding skill levels of new immigrants. The importance of these institutions should not be overlooked – they can not only provide educational services, but also important social and network connections for immigrants. These institutions can also play a significant role in reaching the second generation of immigrants.

The private sector can be an important partner for policymakers in undertaking and supporting economic integration of immigrants. Small and large businesses with

needs for skilled labor may support the development of country-specific human capital among new immigrants. For example, they might participate in training activities, provide apprenticeships and on-the-job training, and might even be able to share costs with public agencies. Individual employers and companies, industry associations (e.g. related to a specific trade), regional associations of companies or their representations (e.g. chambers of commerce) could all provide different types of support. The private sector is a crucial partner for policymakers not only because it will ultimately absorb immigrant labor, but also because employers have direct and immediate understanding about the market. In other words, they know the needs of the market and can identify how and what kind of training is necessary (as well as help to provide it). This kind of demand-led approach (see OECD, 2006) can enhance labor market readiness of refugees and other immigrants, and make training more efficient and more quickly relevant. For example, it may not be necessary for workers in some technical fields, e.g. computer programming, to be fluent in a local language in order to become employed. Companies who will ultimately hire these immigrants can identify immediately what skills are necessary without having to wait for full language proficiency, which can potentially cut the amount of time for immigrants to enter the labor market.

Nonprofit organizations, including social enterprises and community foundations, may have more flexibility than public agencies (see OECD, 2006). They can often work quickly and on small scale community projects; they can also serve as important connection points across different sectors. The ability of nonprofits to meet needs within a community can be especially helpful in the refugee context, where needs may change rapidly, and some needs could be relevant to a specific country of origin. Some nonprofits help to bridge the information gap between immigrant communities and public agencies which provide services. Some nonprofits provide language and cultural services which can help build country-specific human capital, while some nonprofits can help immigrants navigate compliance with legal and regulatory requirements, e.g. accessing education, setting up a business and compliance with business regulations, accessing services like healthcare, paying taxes, and so on. For example, some nongovernmental organizations provide job-related training for asylum seekers in New Zealand (OECD, 2016). As with private companies, nonprofits have an advantage in leveraging a demand-led approach (see OECD, 2006).

Finally, existing immigrant communities can be an advantage in host countries. Countries with a history of generous immigration, and especially asylum policies like Sweden, may already have large communities of refugees from previous waves. These communities can help policymakers bridge the gap, economically and culturally, with new immigrants. They may be able to help policymakers develop useful services, find ways to target new immigrants for appropriate services, and so on. Some of these immigrants may own businesses or be self-employed, and may be able to rapidly absorb immigrant labor.

It is worth pointing out that many of these governance stakeholders overlap, and they are not mutually exclusive. The large number of actors involved in economic integration of refugees presents opportunities for collaboration, but can also raise costs

of coordination. Public-private partnerships can provide significant value with integration instruments, programs and policies (Juzwiak et al., 2014). Existing immigrants may form nonprofit organizations or trade associations, designed to support their communities engaged in a specific function or trade. Nonprofit associations may represent companies and employers, such as chamber of commerce offices. Universities may partner with employers and entrepreneurs to offer trainings and other services for immigrant students.

An example of multi-actor response to the policy challenge of refugee economic integration is the Finnish nongovernmental organization Startup Refugees. It was founded by two media personalities in Finland to connect asylum seekers waiting for processing with education and business opportunities. Startup Refugees collects information, provides skills training, connects refugees with employment opportunities, and supports micro businesses launched by refugees. Among the organization's funders and partners are public actors, companies, and nonprofits.

5. CONCLUSION

The purpose of this paper was to provide an overview of the considerations for economic integration when a large refugee influx has occurred. This is a pressing question for policymakers in many countries with large refugee populations around the world, including Sweden. Part of the challenge is a lack of clear understanding about how and why refugees differ from economic migrants, and how these differences may shape economic integration. The potential for a wide range of dividends exist, but unlocking these gains in advanced economies requires consideration of a large number of challenges and opportunities. Multiple actors deal with the question of economic integration of refugees, presenting both opportunities and challenges for policymakers.

REFERENSER

- Abdullah, A, H Doucouliagos och E Manning (2013), "Does Education Reduce Income Inequality? A Meta-Regression Analysis", *Journal of Economic Surveys*, 29.
- Acs, Z (2006), "How is Entrepreneurship Good for Economic Growth, Innovations", Technology, *Governance and Globalization*, 1(1), 97-107.
- Aldén, L och M Hammarstedt (2015a), Exits from Immigrant Self-employment. When, Why and Where to?, Working Paper 2015:14, Linnæus University, Centre for Labour Market and Discrimination Studies.
- Aldén, L och M Hammarstedt (2015b), "Utrikes födda på 2000-talets arbetsmarknad – en översikt och förklaringar till situationen", *Ekonomisk Debatt*, 43(3), 77–89.
- Aldén, L och M Hammarstedt (2016a), Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:1.
- Aldén, L och M Hammarstedt (2016b), "Discrimination in the Credit Market? Access to Financial Capital among Self-Employed Immigrants", *Kyklos*, 69(1), 3–31.
- Aldén, L och M Hammarstedt (2016c), Flyktinginvandring. Sysselsättning, Förvärvsinkomster och offentliga finanser, Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/1.
- Allen, K (2016), "The National Living Wage and What It Means", www.theguardian.com, 1 april.
- Andersen, T (2015), The Welfare State and Economic Performance, bilaga 4, Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:53, Stockholm.
- Andersson, L och M Hammarstedt (2015), "Ethnic Enclaves, Networks and Self-Employment among Middle Eastern Immigrants in Sweden", *International Migration*, 53(6), 27–40.
- Andersson, L och M Hammarstedt (2011), "Invandrares egenföretagande – trender, branscher, storlek och resultat", *Ekonomisk Debatt*, 2(39).
- Andersson Joona, P (2010), "Exits from Self-employment: Is there a Native-immigrant Difference in Sweden?", *International Migration Review*, 44(3), 539–559.
- Andersson Joona, P (2014), Den ojämställda arbetsmarknadens konsekvenser: Könsskillnader i inkomstkompensation bland egenföretagare och anställda, i Jämställdhet i socialförsäkringen? SOU 2014:74.
- Andersson Joona, P och L Nekby (2012), "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment", *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575–600.
- Andersson Joona, P och E Wadensjö (2009), "The Employees of Native and Immigrant Self-Employed", *Research in Labor Economics*, 29, 229–250.
- Andersson Joona, P och E Wadensjö (2010), Bemanningsbranschen 1998–2005: En bransch i förändring?, SOFI Working Paper nr. 6/2010.

- Andersson Joonas, P och E Wadensjö (2012), "Being Employed by a Co-national: A cul-de-sac or a Short Cut to the Main Road of the Labour Market?", *Journal of International Migration and Integration*, 13(1), 99–120.
- Andersson Joonas, P, A Wennemo Lanninger och M Sundström (2016), *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport, SULCIS rapport 2016:2.*
- Antelius, J och A Björklund (2000), "How reliable are register data for studies of the returns on schooling? An examination of Swedish Data", *Scandinavian Journal of Educational Research*, 44(4), 341-355.
- Arai, M, H Regnér och L Schröder (1999), *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6 till LU 99, SOU 2000:7.
- Arevik, N (2013), "Sfi-bonusen slopas", *Lärarnas tidning*, 12 september.
<http://www.lararnasnyheter.se/lararnas-tidning/2013/09/12/sfi-bonusen-slopas>
- Arbetsförmedlingen (2016), *Arbetsförmedlingens återslag 2016. Aktiviteter inom etableringsuppdraget. Årsrapport 2015, Arbetsförmedlingen 2016-05-04.*
- Arbetsförmedlingen (2016), *Budgetunderlag 2017-2019, Stockholm.*
- Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2016), *Dags för större lönespridning?*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Autor, D, L Katz och A Krueger (1998), "Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor market?", *Quarterly Journal of Economics*, 113.
- Barro, R och X Sala-i-Martin (1999), *Economic Growth*, MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Becker, G S (1964), *Human Capital – A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, National Bureau of Economic Research.
- Behrenz, L, L Delander, O Frödin, C Mathieu, J Månsson och M Ottosson (2016), *Arbetsgivares perspektiv på subventionerade anställningar – En kartläggning*, Linnéuniversitetet.
- Behtoui, A (2008), "Informal recruitment methods and disadvantages of immigrants in the Swedish labour market", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(3), 411-430.
- Bemanningsföretagen (2016), *Matchning i verkligheten – medlemsföretagens erfarenheter av dagens arbetsmarknadspolitiska flora*, https://bemanningsforetagen.mynewsdesk.com/blog_posts/matchning-i-verkligheten-medlemsfoeretagens-erfarenheter-av-dagens-arbetsmarknadspolitiska-flora-49710.
- Bergh, A (2014), "Utlandsföddas svårigheter på den svenska arbetsmarknaden – partiernas lösningar är otillräckliga", *Ekonomisk Debatt*, 42(4), 67–78.
- Bergh, A (2016), *Varför vinner vi inte (mer) på invandring?*, i *Hela staden – Bryt segregationen*, FORES.
- Betts, A, L Bloom, J Kaplan och N Omata (2014), *Refugee economies: Rethinking popular assumptions*, Refugee Studies Centre, Report, July.
- Bevelander, P (2016), "Integrating refugees into labor markets", *IZA World of Labor Brief*, 269.

- Bevelander, P (2011), "The employment integration of resettled refugees, asylum claimants and family reunion migrants in Sweden", *Refugee Survey Quarterly*, 30(1), 22-43.
- Blanchflower, D G, R Jackman och G Saint-Paul (1995), Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik, Rapport till Arbetsmarknadspolitiska kommittén, SOU 1995:39, Stockholm.
- Borjas, G J (2001), *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press, Princeton, N.J. och Oxford.
- Borjas, G J (2006), "Native Internal Migration and the Labor Market Impact of Immigration", *Journal of Human Resources*, 41.
- Borjas, G J (2014), *Immigration Economics*, Harvard University Press.
- Borjas, G J (1995), "The economic benefits from immigration", *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 3-22.
- Braunerhjelm, P (red) (2016), Entreprenörskap i Sverige, Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Nationell Rapport 2016, Entreprenörskapsforum.
- Bussi, M och J K Pareliussen, (2015), Skills and Labour Market Performance in Sweden, OECD Economics Department, Working Paper Nr 1233.
- Burda, M C (2016), *The German Labor Market Miracle: An Assessment*, Arbetsmarknadsekonomiska rådet, Stockholm.
- Bursell, M (2014), "The Multiple Burdens of Foreign-Named Men: Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden", *European Sociological Review*, 30, 399-409.
- Butschek, S och T Walter (2014), "What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature", *IZA Journal of Migration*, 3.
- Calmfors, L (1995), "What Can We Expect From Active Labour Market Policy?", *Konjunkturpolitik*, 43.
- Calmfors, L (2004), "Activation versus Other Employment Policies – Lessons for Germany", *CESifo Forum*, 2.
- Calmfors, L, A Forslund och M Hemström (2001), "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences", *Swedish Economic Policy Review*, 2.
- Card, D (2001), "Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Market Impacts of Higher Immigration", *Journal of Labor Economics*, 19.
- Card, D (2005), "Is the New Immigration Really so Bad?", *Economic Journal*, 115.
- Card, D och G Peri (2016), *Immigration Economics: A Review*, Berkeley.
- Carlsson, M och D-O Rooth (2007), "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish Labor market using experimental data", *Labor Economics*, 14(4), 716-729.
- Chin, A och K Cortes (2014), "The refugee/asylum seeker", in Chiswick, B. and Miller, P. (red) *Handbook of the Economics of International Migration*, 1A, 585-658.
- Connor, P (2010), "Explaining the refugee gap: Economic outcomes of refugees versus other immigrants", *Journal of Refugee Studies*, 23(3), 377-397.

- Cortes, K (2004), "Are refugees different from economic immigrants? Some empirical evidence on the heterogeneity of immigrant groups in the United States", *Review of Economics and Statistics*, 86(2), 465-480.
- Dagens Nyheter (2016), "Fel om strukturomvandlingen på arbetsmarknaden", Replik, 11 januari.
- D'Amuri, F och G Peri (2014), "Immigration, Jobs and Employment Protection: Evidence from Europe before and during the Great Recession", *Journal of the European Economic Association*, 12.
- Desai, S, J Eklund och P Nabavi (2016), Labor Market Outcomes of Immigrants and Natives: Evidence on Wages in Sweden 2001-2012, Working Paper 2016:43, Entreprenörskapsforum.
- Dustmann, C, B Fitzenberger, U Schönberg och A Spitz-Oener (2014), "From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy", *Journal of Economic Perspectives*, 28.
- Edin, P-A och B Holmlund (1994), Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktions-sätt, Bilaga 8, Långtidsutredningen 1994, Stockholm.
- Eklund, J E (2015), *Utbildningspremie och kompetensförsörjning – effekter på matchningsproblemet på arbetsmarknaden?*, Entreprenörskapsforum.
- Ekonomifakta, (2016), www.ekonomifakta.se.
- Eliasson, T och O Nordström Skans (2014), Negotiated Wage Increases and the Labor Market Outcomes of Low-wage Workers: Evidence from the Swedish Public Sector, Working Paper 2014:10, IFAU, Uppsala.
- Engblom, S (2016), "Svårt lagstifta om sänkta löner", www.utredarna.nu, 21 februari.
- Eriksson, S, P Johansson och S Langenskiöld (2012), Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen, Rapport 2012:13, IFAU, Uppsala.
- Eriksson, S (2010), Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. In: Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88. Fritzes, Stockholm, 243–389
- European Union (2016), How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module, Working Paper 1/2016, European Union och OECD.
- Finanspolitiska Rådet (2015), Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådet rapport, Stockholm.
- Fleischmann, F och J Donkers (2010), "Unemployment among Immigrants in European Labour Markets: an Analysis of Origin and Destination Effects", *Work, Employment and Society*, 24.
- Foged, M and G Peri (2015) "Immigrants' effect on native workers: New analysis on longitudinal data", *IZA Discussion Paper* Nr 8961, March.
- Forslund, A och J Vikström (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A, L Hensvik, O Nordström Skans, A Westerberg och T Eliasson (2014), Avtalslöner, löner och sysselsättning, Rapport 2014:8, IFAU, Uppsala.

- Friedenberg, J (2014), *Effective Practices in Workplace Language Training*, TESOL Publications, Alexandra.
- Hanushek, E A, G Schwerdt, S Wiederhold och L Woessmann (2015), "Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC", *European Economic Review*, 73, 103-130.
- Hatzigeorgiou, A och M Lodefalk (2014), *Utlandsfödda och företagens internationalisering – Ett lyft för tjänsteexporten?*, Entreprenörskapsforum.
- Heckman, J J, L J Lochner och P E Todd (2006), "Earnings functions, rates of return and treatment effects: The Mincer equation and beyond", *Handbook of Economics of Education*, 1, Elsevier.
- IAB (2015), Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktuelle Berichte 14/2015.
- Johnson, A (2015), *Invandrarna som byggde Sverige*, Dialogos.
- Juzwiak, T, E McGregor and M Siegel (2014), "Migrant and refugee integration in global cities: The role of cities and business", *Migration Policy Brief*, 1.
- Kahn, L M (2012), "Labor Market Policy: A Comparative View on the Costs and Benefits of Labor Market Flexibility", *Journal of Policy Analysis and Management*, 31(1), 94–110.
- Kaltani, L, S Sosa, A Spilimbergo and P Topalova (2016), The refugee surge in Europe: Economic challenges, IMF Staff Discussion Note 16/02, January.
- Karakas, C (2015), Economic challenges and prospects of the refugee influx, Briefing, European Parliamentary Research Service, December.
- Kennerberg, L och O Åslund (2010), *Sfi och arbetsmarknaden*, Rapport 2010:10, IFAU, Uppsala.
- Kogan, I (2006), "Labor Markets and Economic Incorporation among Recent Immigrants in Europe", *Social Forces*, 85.
- Konjunkturinstitutet (2015), *Lönebildningsrapporten*, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2016), *Yrkesintroduktionsanställningar – Slutrapport om effekter på sysselsättning och lönebildning*, Stockholm.
- Legrain, P (2016), "Refugees work: A humanitarian investment that yields economic dividends", OPEN Network and TENT Report, May.
- Liebig, T och T Huddleston (2014), *Labor Market Integration of Immigrants and Their Children: Developing, Activating and Using Skills*, International Migration Outlook, OECD, Paris.
- Lindström, J (2016), "Låt oss justera lönerna för enklare uppgifter", Svenska Dagbladet, 18 juli.
- LO (2015), *Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder*, Stockholm.
- Lundborg, P och P Skedinger (2014), *Minimum Wages and the Integration of Refugee Immigrants*, Working Paper Nr 1017, IFN, Stockholm.
- Lundborg, P och P Skedinger (2016), "Employer Attitudes towards Refugee Immigrants", *International Labour Review*, 155, under publicering.
- Långtidsutredningen (2015), *Huvudbetänkande*, SOU 2015:104, Stockholm.

- Karlsson, N (2016), "En friare lönesättning kan kräva begränsad konflikträtt", Dagens Nyheter, 20 februari.
- Mincer, J (1958), "Investments in Human Capital and Personal Income Distribution", *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302.
- Mincer, J (1974), *Schooling, Experience, and Earnings*, NBER Press, New York.
- Newland, K och H Tanaka (2010), Mobilizing diaspora entrepreneurship for development, Migration Policy Institute, Diaspora for Development Program, 2010.
- OECD (2016), *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, Paris.
- OECD (2015), *International Migration Outlook 2015*.
- OECD (2016), *Making integration work: Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), *Renewing the Skills of Ageing Workforces: The Role of Migration*, International Migration Outlook.
- OECD (2007), "Labor market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden", *Jobs for Immigrants Series*, Volume 1, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006), *From immigration to integration: local solutions to a global challenge*, OECD Publishing, Paris.
- Orrenius, P och M Zavadny (2015), "The impact of temporary protected status on immigrants' labor market outcomes", *American Economic Review*, (105)5, 576-580.
- Peri, G och C Sparber (2009), "Task Specialization, Immigration, and Wages", *American Economic Journal: Applied Economics*, 1.
- Polachek, S W (2003), "Mincer's Overtaking Point and the Lifecycle Earnings Distribution", *IZA Discussion Paper* nr. 865.
- Polachek, S W (2007), "Earnings Over the Lifecycle: The Mincer Earnings Function and Its Applications", *IZA Discussion Paper* nr. 3181.
- Psacharopoulos, G och H A Patrinos (2004), "Returns to Investment in Education: A Further Update," *Education Economics*, 12(2), 111-34 .
- Ruist, J (2015), "The fiscal cost of refugee immigration: The example of Sweden", *Population and Development Review*, 41(4), 567-581.
- Ruist, J (2015), Refugee immigration and public finances in Sweden, University of Gothenburg, Department of Economics, Working Papers in Economics Nr 613, February.
- SCB (2015), Statistiska centralbyrån.
- SCB (2012), "Utrikesfödda egenföretagare är mer välutbildade än inrikesfödda", artikel nr. 2012:91, http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Utrikesfodda-egenforetagare-ar-mer-valutbildade-an-inrikesfodda/
- SCB (2016a), "Många utrikes födda i RUT-företag", i *Välfärd*, 1/2016.
- SCB (2016b), "Stor skillnad i sysselsättningen mellan inrikes och utrikes födda", i *Välfärd*, 2/2016.
- Schuster, A, M Desiderio och G Urso (2013), *Recognition of qualifications and competences of migrants*, International Organization for Migration.

- Skedinger, P (2006), "Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants", *Labour Economics*, 13.
- Skedinger, P (2011), Employment Consequences of Employment Protection Legislation, IFN Working Paper Nr 865.
- Skedinger, P (2015), "Employment Effects of Union-bargained Minimum Wages: Evidence from Sweden's Retail Sector", *International Journal of Manpower*, 36.
- Skolverket (2016), Statistik om utbildning i svenska för invandrare, <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/utbildning-i-svenska-for-invandrare>, nerladdat 160903.
- Sorkin, I (2015), "Are There Long-Run Effects of the Minimum Wage?", *Review of Economic Dynamics*, 18.
- Stangler, D och J Wiens (2015), "The economic case for welcoming immigrant entrepreneurs", *Kauffman Foundation Policy Digest*, September 2015.
- Statskontoret (2016), Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar: Slutrapport, Stockholm.
- Summers, L (2014), "U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound", *Business Economics*, 49(2), 65-73.
- Thurik, R och T L Tessensohn (2012), The Relationship Between Different Kinds of Entrepreneurship and the Business Cycle, i Braunerhjelm (red), *Entrepreneurship, norms and the business cycle*, Entreprenörskapsforum.
- Zettergren, G (2016), *Lösamt med lägre löner?*, TCO.
- Världsekonomisk forum (2016), The Future of Jobs – Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution, World Economic Forum 2016.
- Wiesbrock, A (2011), "The integration immigrants in Sweden: A model if the European Union", *International Migration*, 49(4), 48-66.
- Åslund, O och M Engdahl (2013), "The Value of Earning for Learning: Performance Bonuses in Immigrant Language Training", Working Paper 2012:24, IFAU, Uppsala.
- Åslund, O, L Hensvik och O Nordström Skans (2014), "Seeking similarity: how immigrants and natives manage in the labor market", *Journal of Labor Economics*, 32(3), 405-441.
- Åslund, O och P Johansson (2011), "Virtues of SIN: Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?", *Evaluation Review*, 35(4), 399-427.
- Åslund, O och D-O Rooth (2006), *Utbildning och kunskaper i svenska – framgångsfaktorer för invandrare?*, SNS förlag, Stockholm.
- Åslund, O och D-O Rooth (2007), "Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings", *Economic Journal*, 117(518), 422-448.
- Åslund, O, Y Zenou och J Östh (2010), "How important is access to old jobs? Old question – improved answer", *Journal of Economic Geography*, 10(3), 389-422.

OM FÖRFATTARNA

PERNILLA ANDERSSON JOONA

Pernilla Andersson Joona är docent i nationalekonomi och forskare vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. Hennes forskning handlar om egenföretagande, både bland befolkningen i allmänhet och mer specifikt bland utrikes födda. Andersson Joona har också forskat kring nyanländas arbetsmarknadsetablering med fokus på betydelsen av olika integrationspolitiska åtgärder.

LARS CALMFORS

Lars Calmfors är ordförande i Arbetsmarknadsekonomiska rådet, forskare vid IFN och professor emeritus i internationell ekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Hans huvudsakliga forskningsområden är lönebildning och arbetsmarknadsekonomi samt makroteori. Hans mest citerade vetenskapliga bidrag är "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance" (med John Driffill) i *Economic Policy* 1988.

SAMEEKSHA DESAI

Sameeksha Desai är docent och associate director för Institute for Development Strategies vid School of Policy and Environmental Affairs (SPEA) vid Indiana University i USA. SPEA är rankat som nummer ett inom public affairs och public finance av US News och World Report. Desai har tidigare arbetat vid Max Planck-institutet för entreprenörskap i Tyskland, varit gästforskare vid Kauffman-stiftelsen samt är idag även verksam som konsult vid Världsbanken. Desais forskning fokuserar på entreprenörskap, i synnerhet entreprenörskap i tidigare konflikthärdar samt entreprenörskap bland utsatta grupper i samhället.

JOHAN EKLUND

Johan Eklund är vd för Entreprenörskapsforum, professor i nationalekonomi vid Jönköpings internationella handelshögskola (JIBS) samt professor i industriell ekonomi vid Blekinge tekniska högskola (BTH). Eklund är även research fellow vid Institute for Development Strategies vid School of Policy and Environmental Affairs vid Indiana University, USA. Han har breda forskningsintressen inom entreprenörskap, industriell ekonomi och rättsekonomi såväl som mer specifika: regleringars effekter på entreprenörskap samt kompetensförsörjning och matchning.

Sverige har det största flyktingmottagandet inom OECD räknat per capita, under 2015 anlände 163 000 asylsökande flyktingar. Med detta följer ekonomisk-politiska möjligheter och utmaningar. Rapporten *Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap* syftar till att sätta fokus på hur vi bättre kan tillvarata den ekonomiska potential som immigranterna utgör. Författarna analyserar framförallt fyra vägar till ekonomisk integration – utbildning, sänkning av minimilöner (ökad lönespridning), anställningsstöd samt entreprenörskap.

Entreprenörskapsforum presenterar för åttonde året i rad en forskningspublikation i anslutning till konferensen Swedish Economic Forum. Rapportserien bidrar till att fördjupa samhällsdebatten genom djuplodande analyser och policyrekommendationer. Analyserna har ett entreprenörskaps-, småföretags- och innovationsfokus kopplat till samhällsekonomiska effekter och svensk ekonomisk förnyelsekraft.

Författarna till Swedish Economic Forum Report 2016 är **Johan Eklund** (red), vd Entreprenörskapsforum och professor Blekinge tekniska högskola och Jönköping International Business School, **Pernilla Andersson Joona**, docent och forskare Stockholms universitet, **Lars Calmfors**, ordförande Arbetsmarknadsekonomiska rådet, forskare IFN och professor emeritus Stockholms universitet och **Sameeksha Desai**, docent och associate director för Institute for Development Studies vid Indiana University, USA.



FORSKNING NÄTVERK DEBATT
ENTREPRENÖRSKAPS
FORUM

WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE