



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Uppföljning av EU:s rekommendationer för integrering av invandrare på arbetsmarknaden

Olof Åslund
Caroline Runeson

STENCILSERIE 2001:5

Uppföljning av EU:s rekommendationer för integrering av invandrare på ar- betsmarknaden

av
Olof Åslund och Caroline Runeson¹

¹ IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala. Tel: 018-471 70 70 eller e-post olof.aslund@ifau.uu.se. Vi vill tacka tjänstemän vid Närings- och Utbildningsdepartementet och deltagarna vid IFAU:s seminarium den 23 november 2001 för värdefulla synpunkter.

Bakgrund

Den låga sysselsättningen och höga arbetslösheten har länge varit föremål för intensiva diskussioner inom Europeiska unionen. Ett viktigt steg mot en mer samordnad politik och en gemensam strategi för ökad sysselsättning togs i och med att stats- och regeringscheferna i juni 1997 i Amsterdam enades om en särskild avdelning för sysselsättning i det s k Amsterdamfördraget.

År 2002 har EU:s Sysselsättningsstrategi varit i kraft i 5 år och medlemsstaterna har därför enats om att utvärdera strategin och dess effekter på sysselsättningsutvecklingen inom unionen. Det primära syftet är att analysera vilken effekt sysselsättningsstrategin har haft på utformningen av den nationella politiken och på sysselsättningsutvecklingen i medlemsländerna. Resultatet ska bidra till att vidareutveckla strategin för framtiden för att uppnå de gemensamt uppsatta målen för ökad tillväxt och sysselsättning i Europa.

Den nationella utvärderingen syftar till att: (A) beskriva den nationella politiken efter sysselsättningsstrategins ikraftträdande och analysera i vilken utsträckning politiken ligger i linje med riktlinjernas intentioner; (B) beräkna de initierade åtgärdernas omfattning och resultat; (C) skatta effekterna av de vidtagna åtgärderna och i vilken grad de har bidragit till att uppfylla de gemensamma övergripande målen för sysselsättningsstrategin.

Den svenska nationella utvärderingen är uppdelad i olika delprojekt där IFAU fått i uppdrag av Näringsdepartementet att belysa följande:

1. Uppföljning av EU:s rekommendationer för arbetsmarknadspolitiken (Stencil 2001:4)
2. Uppföljning av EU:s rekommendationer för integrering av invandrare på arbetsmarknaden (Stencil 2001:5)
3. Uppföljning av EU:s rekommendationer på skatte- och bidragsområdet (Stencil 2001:6)
4. Uppföljning av EU:s rekommendationer på jämställdhetsområdet (Stencil 2001:7).

Stencilerna finns tillgängliga på IFAU:s hemsida: www.ifau.se.

Följande personer har varit involverade i uppföljningen: FD Susanne Ackum Agell, docent Peter Fredriksson, docent Anders Forslund, FD Maria Hemström, Caroline Runeson, FL Oskar Nordström Skans, docent Marianne Sundström (Sofi, Stockholms universitet), FD Olof Åslund och FD Björn Öckert.

Uppföljning av EU:s rekommendationer för integrering av invandrare på arbetsmarknaden

I riktlinje 7 uppmanas medlemsstaterna att motverka diskriminering och främja social integrering bland grupper och individer vars ställning på arbetsmarknaden är svag. Lämpliga åtgärder ska vidtas för att tillgodose de behov som funktionshindrade, etniska minoriteter och migrerande arbetstagare har när det gäller integrering på arbetsmarknaden. I detta uppdrag efterfrågas en beskrivning av de åtgärder som vidtagits mot bakgrund av denna rekommendation och hur de har utvecklats sedan sysselsättningsstrategins ikraftträdande. Vidare ska resurstilldelningen och utvecklingen av dessa gruppers situation på arbetsmarknaden beskrivas och en analys görs av effekterna av de vidtagna åtgärderna. (För en motsvarande analys av integrering av arbetshandikappade på arbetsmarknaden se Ackum Agell m fl (2002).)

A Beskrivning av åtgärder för integrering av invandrare på arbetsmarknaden²

Ett av arbetsmarknadspolitikens uppdrag är att stödja dem som har det svårast på arbetsmarknaden. Bland dessa personer finns många med utländsk bakgrund. I detta avsnitt följer en beskrivning av åtgärder som vidtagits för att integrera invandrare på arbetsmarknaden och av viktigare förändringar som genomförts sedan sysselsättningsstrategins ikraftträdande. Urvalet av insatser har främst gjorts utifrån de svenska handlingsplanerna för sysselsättning. Endast beslutade/genomförda åtgärder presenteras. I de svenska handlingsplanerna presenteras även utredningar och förslag som ännu ej resulterat i någon åtgärd, för dessa hänvisas till Bilaga A.

A.1 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och platsförmedling

Bland de arbetsmarknadspolitiska program som drivs av Arbetsmarknadsverket finns inga som enbart vänder sig till invandrare, däremot ska utomnordiska

² Om inte annat anges är avsnittet baserat på NAP (1998-2001), Ams (1999a, 2000a, 2001a) och regleringsbrev för AMV (1999-2001).

medborgare liksom arbetshandikappade och ungdomar prioriteras till de arbetsmarknadspolitiska programmen. Deras andel av åtgärderna bör vara minst lika stor som deras andel av de arbetslösa.³ Inom vissa arbetsmarknadspolitiska program finns särskilt förmånliga regler för utsatta grupper. Utomnordiska medborgare kan få förlängt stöd vid start av eget företag. Stöd ges vanligtvis under som längst sex månader, men kan för denna grupp förlängas upp till tolv månader. Utomnordiska medborgare kan också få utbildning på gymnasienivå som arbetsmarknadsutbildning om de under två år eller längre varit inskrivna vid arbetsförmedlingen⁴. Denna möjlighet finns endast för långtidsinskrivna invandrare och arbetshandikappade. En stor andel av de utomnordiska medborgarna ingår också i målgruppen för Kunskapslyftet (se även Ackum Agell m fl (2002)).

Vissa satsningar speciellt riktade mot invandrare har gjorts inom arbetsmarknadspolitiken de senaste åren. År 2000 höjdes Arbetsmarknadsverkets anslag för tillfälliga personalförstärkningar med 100 miljoner kr. Dessa skulle användas i storstadsregionerna för att särskilt förbättra invandrades möjligheter på arbetsmarknaden. Medlen har använts till att stödja arbetet i de kommuner som ingår i storstadssatsningen (se nedan)⁵. 2001 ska 100 miljoner kr fortsatt användas i dessa regioner och 65 miljoner kr i resterande delar av landet med liknande problem.

I år har också 100 miljoner kr fått användas till riktade utbildningsinsatser för personer med utländsk högskoleutbildning inom olika bristområden (i första hand inom hälso- och sjukvård, läraryrken och teknik/naturvetenskap) samt för vårutbildningar för arbetslösa invandrare. Insatserna finansieras med 65 miljoner kr från en särskild satsning på 100 miljoner kr per år 2001–03 för att öka sysselsättningen bland invandrare⁶. Övriga medel i denna satsning ska bli användas till förbättrad svenskundervisning och introduktion av nyanlända invandrare, stimulering av etnisk och kulturell mångfald inom offentlig och privat sektor och rådgivning till invandrare som startar och driver småföretag⁷.

³ Valet att prioritera just utomnordiska medborgare kan ifrågasättas då vissa invandrargrupper särskilda problem på arbetsmarknaden sannolikt inte i första hand är kopplade till medborgarskap. En diskussion kring detta följer i avsnitt B.

⁴ Ams (2001c)

⁵ Ams (2000b)

⁶ Prop. 2001/02:1

⁷ Ams m fl (2001)

Arbetsmarknadsverket har också fått i uppdrag att under ca ett års tid bedriva ett pilotprojekt med alternativ platsförmedling för invandrare, omfattande ett bostadsområde i något av storstadslänen. Ett projekt påbörjades under år 2000 i samarbete med ett bemanningsföretag⁸. Vidare finns förhoppningar om att aktivitetsgarantin som inrättades den 1 augusti 2000 (se även Ackum Agell m fl (2002)) ska bli betydelsefull för utsatta grupper. Programmet vänder sig till personer som är, eller riskerar att bli, långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen.

A.2 Introduktion för nyanlända invandrare

Inom ramen för den treåriga satsningen för att öka sysselsättningen bland invandrare (se ovan) disponeras år 2001 20 miljoner kr för att utveckla introduktionen och svenskundervisningen för flyktingar och andra nyanlända invandrare. Som ett led i utvecklingsarbetet träffades i april i år en överenskommelse mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Överenskommelsen syftar till att stärka samarbetet kring mottagandet av flyktingar och introduktionen av invandrare. Samverkan ska bli a ske kring kartläggning av kompetens och rådgivning vid arbetsförmedlingen redan under asyltiden. Vidare är målsättningen att introduktionen i större utsträckning ska utgå från individens egna förutsättningar och behov. Den som har en yrkesutbildning och/eller arbetslivserfarenhet ska ges introduktion med inriktning på arbete och svenskundervisningen ska bli mer flexibel och i större utsträckning förenas med praktik⁹

Integrationsverket har som en första åtgärd genomfört en kartläggning av introduktionen i de 30 kommuner som tagit emot flest flyktingar. En dialog har påbörjats med lokala beslutsfattare för att nå fram till lokala och regionala överenskommelser om utvecklingen av introduktionen.¹⁰

A.3 Lokala utvecklingsavtal (Storstadssatsningen)

1999 tillsattes en storstadsdelegation för att bereda storstädernas speciella problem och förutsättningar, där invandrarernas situation utgör en viktig del. Delegationens förslag har resulterat i att kommuner med utsatta bostadsområden erbjudits teckna lokala utvecklingsavtal med staten. Målen med avtalen är att ge

⁸ Ringborg (2001)

⁹ Ams m fl (2001) och Prop. 2001/02:1

¹⁰ Integrationsverket (2001a)

storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktig hållbar tillväxt och att bryta den sociala och etniska segregationen.

Avtal har tecknats med sju kommuner avseende 24 bostadsområden. 1998 var andelen utrikesfödda för samtliga dessa områden ca 45 procent¹¹. Sammanlagt har statligt stöd med drygt 2 miljarder kr anvisats till utvecklingsarbetet för perioden 1999-2003. Staten förväntar sig en ekonomisk motprestation från kommunerna som är minst likvärdig med denna insats¹². Enligt en utvärdering av Nutek 2001 används ca 19 procent av medlen till att förbättra arbetskraftens möjligheter att ta sig in på den ordinarie arbetsmarknaden samt till att utveckla redan anställd personals kompetens¹³. Många av dessa åtgärder avser samordning av insatser mellan olika instanser och aktörer inom boendeområdet. Företagsförlagd utbildning, arbetsträning och insatser som syftar till att motivera och stödja arbetslösa till att hitta ett arbete är exempel på åtgärder som används.

A.4 Lag mot etnisk diskriminering

Den 1 maj 1999 infördes en ny skärpt lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Lagen förbjuder både direkt och indirekt diskriminering och gäller, till skillnad från tidigare lag, oberoende av diskriminerande avsikt hos arbetsgivaren. Lagen omfattar nu hela rekryteringsförfarandet och inte bara när någon förbigåtts vid själva anställningen. Vidare innehåller lagen en skyldighet för arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för att främja etnisk mångfald.¹⁴ Regeringen har även beslutat att samtliga myndigheter direkt under regeringen ska upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda.

A.5 Övrigt

Invandrare som vill starta eget företag har möjlighet till särskild rådgivning av Internationella Företagarföreningen i Sverige (IFS). IFS har för perioden 1999–2001 beviljats stöd till sin rådgivningsverksamhet med sammanlagt ca 8 miljoner kr¹⁵. För studenter med utländsk bakgrund finns vid några universitet och högskolor utbildning i svenska. Kurserna syftar huvudsakligen till att utgöra

¹¹ Integrationsverket (2001b)

¹² Storstadsdelegationen (2001)

¹³ Utvärderingen omfattar 6 av kommunerna och 20 stadsdelar och avser de åtgärder som initialt lämnades in när avtalen undertecknades.

¹⁴ Prop. 1997/98:177

¹⁵ Prop. 2001/02:1

grund för fortsatta högskolestudier. Vid ett fåtal lärosäten finns särskild teoretisk och praktisk utbildning för arbetssökande med utländsk högskoleutbildning.¹⁶

För att utveckla arbetet med validering av utländsk yrkeskompetens gav regeringen 1999 en utredare i uppdrag att genomföra tre pilotprojekt i syfte att utveckla modeller och metoder. Arbetet har bl a resulterat i ett antal förslag på åtgärder. Under 2001 har medel beviljats för projekt med validering i ytterligare fem kommuner.¹⁷

A.6 Europeiska socialfonden

Området *mångfald, integration och jämställdhet* i det nya mål 3 (2000-06) syftar bl a till att integrera personer med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden. Detta ska ske genom kompetensutveckling, validering av utbildning, underlätande av eget företagande och IT-kompetens. Insatserna vänder sig till personer som står nära arbetsmarknaden.¹⁸ Inom gemenskapsinitiativet *Equal* arbetas också för att stärka invandrades ställning. *Equal* syftar till att genom samarbete mellan länderna främja nya metoder för att motverka all slags diskriminering i anknytning till arbetsmarknaden.¹⁹ (Se även Ackum Agell m fl (2002).)

B Beskrivning av utvecklingen

Detta avsnitt beskriver utvecklingen under senare år inom två områden: (i) resurstilldelningen till åtgärder för att stärka invandrades position på arbetsmarknaden, och (ii) olika invandrargrupperns ställning på arbetsmarknaden.

B.1 Resurstilldelning

Beskrivningen av hur resurstilldelningen till invandrare utvecklats består av två delar. I den första jämförs antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med totala antalet arbetslösa efter medborgarskap. På så sätt får vi en bild av om vissa grupper är mer eller mindre prioriterade, och om detta har förändrats

¹⁶ SOU 2000:47 (Bilaga 2)

¹⁷ SOU 2001:78

¹⁸ Svenska ESF-rådet (2000b)

¹⁹ Svenska ESF-rådet (2000a)

över tiden.²⁰ I den andra delen diskuteras några av de satsningar som redovisats under avsnitt A.

B.1.1 Programdeltagande

Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är ett mått på resurstilldelning till en specifik grupp. Det är intressant att studera både den relativa och den absoluta resurstilldelningen. Det första alternativet belyser om en grupp får en större del av de vid varje tidpunkt tillgängliga resurserna än vad en annan grupp får. Det andra alternativet indikerar om resurserna som tilldelas en viss grupp förändras över tiden.

Tabell 1 visar utvecklingen av ett mått på relativ resurstilldelning under perioden 1996–2000. Värdena i tabellen visar respektive medborgarskapsgrupps andel av antalet deltagare i konjunkturberoende åtgärder i förhållande till gruppens andel av totala antalet arbetssökande. Ett värde större än 1 indikerar att gruppen är ”prioriterad”, d v s dess andel av programdeltagare är större än dess andel arbetssökande.²¹

Av tabellen framgår att individer med nordiskt medborgarskap (annat än svenskt) har lägre andelar programdeltagare än arbetssökande. Med detta mått är dessa grupper nedprioriterade i arbetsmarknadspolitiken. Ett antal grupper visar ett större programdeltagande än vad som motsvaras av antalet arbetssökande. Detta gäller främst ”Östra Europa”²², men också ”Syd- och Mellanamerika” och ”Asien”. Afrikanska medborgare förefaller inte ha prioriterats till arbetsmarknadsprogram, något som är intressant med tanke på gruppens stora problem på arbetsmarknaden. Det är svårt att se några tydliga förändringar över tiden i Tabell 1, det verkar alltså inte som att någon grupp blivit avsevärt mer eller mindre prioriterad under den aktuella perioden.

Vissa invandrargrupperns särskilda problem på arbetsmarknaden är sannolikt inte i första hand kopplade till medborgarskap. Enligt Ekberg & Rooth (2000) har Ams prioritering efter medborgarskap gjort att invandrargrupper med stor

²⁰ Den statistik som finns tillgänglig är av deskriptiv karaktär. Slutsatserna om resurstilldelning och prioritering gäller under förutsättning att de grupper som redovisas är jämförbara beträffande individegenskaper som påverkar behovet av och prioriteringen till åtgärder.

²¹ Detta mått liknar det som används av Ams för att mäta prioritering till arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se t ex Ams 2001a). Skillnaden är att här relateras programdeltagande till totala antalet arbetssökande, medan Ams relaterar till antalet öppet arbetslösa.

²² Den särskilda prioriteringen av individer med bosniskt medborgarskap (Ekberg & Rooth 2000) kan vara en förklaring till de höga värdena.

andel naturaliserade individer blivit nedprioriterade i arbetsmarknadspolitiken. Eftersom utomnordiska medborgare bara utgör hälften av alla personer födda utanför Norden, finns det en uppenbar risk att grupper med problem på arbetsmarknaden förbises i den nuvarande politiken. Om detta är fallet ger samtliga tabeller i detta delavsnitt en ofullständig bild av situationen i varje given tidpunkt. Detta gäller också för förändringar över tiden, om vi tror att dessa skiljer sig mellan en viss medborgarskapsgrupp och motsvarande födelselandsgrupp.

Tabell 2 visar utvecklingen av andelen arbetssökande som befinner sig i åtgärd i de olika medborgarskapsgrupperna. Denna tabell är främst med för att se eventuella förändringar över tiden.²³ Det finns inga dramatiska förändringar, möjligen en svag negativ trend i vissa grupper. Sett till antalet programdeltagare i förhållande till antalet arbetssökande så har det åtminstone inte skett någon ökning av resurserna för arbetsmarknadsåtgärder till dessa grupper.

²³ Värdena i tabellen motsvarar de i Tabell 1 multiplicerade med en konstant (totala antalet arbetssökande dividerat med totala antalet i åtgärder) som är lika för alla grupper under ett visst år. För jämförelser mellan grupper kan vi därför titta på antingen Tabell 1 eller 2.

Tabell 1. Programdeltagare och arbetslösa, relativa andelar efter medborgarskap.

Medborgarskap	1996	1997	1998	1999	2000
Svenskt	0,98	0,99	1,00	0,99	0,99
Finskt	0,85	0,87	0,88	0,87	0,93
Övr. Norden	0,93	0,94	0,91	0,89	0,91
Östra Europa	1,27	1,16	1,09	1,17	1,21
Västra Europa	1,03	0,97	0,94	0,97	0,91
Asien	1,07	1,07	1,00	1,05	1,11
Afrika	1,02	0,97	0,92	0,95	1,03
Syd- o Mellanamerika	1,10	1,12	1,02	1,05	1,04
Övriga	1,03	0,98	0,92	0,96	0,97

Anm: Tabellen visar respektive grupps andel av antalet programdeltagare i förhållande till gruppens andel av antalet öppet arbetslösa plus programdeltagare. Ett tal större än 1 indikerar att gruppen är ”prioriterad”, dvs dess andel av programdeltagarna är större än dess andel av totala antalet arbetssökande. Källa: Ams.

Tabell 2. Andel i program, efter medborgarskap.

Medborgarskap	1996	1997	1998	1999	2000
Svenskt	0,33	0,34	0,38	0,34	0,32
Finskt	0,28	0,30	0,33	0,29	0,30
Övr. Norden	0,31	0,32	0,34	0,30	0,30
Östra Europa	0,42	0,40	0,41	0,39	0,40
Västra Europa	0,34	0,33	0,35	0,33	0,30
Asien	0,36	0,37	0,38	0,36	0,36
Afrika	0,34	0,33	0,35	0,32	0,34
Syd- o Mellanamerika	0,37	0,38	0,38	0,35	0,34
Övriga	0,34	0,34	0,35	0,33	0,32
Totalt	0,33	0,34	0,38	0,34	0,33

Anm: Tabellen visar andelen programdeltagare i förhållande till antalet öppet arbetslösa plus programdeltagare i respektive grupp. Källa: Ams.

Olika typer av åtgärder

Att delta i en typ av åtgärd kan innebära en större resurstilldelning än att delta i en annan typ av åtgärd. Det är därför intressant att dela upp programdeltagande efter inriktning på åtgärden. Tabellerna 3 och 4 motsvarar tabellerna 1 och 2, med skillnaden att åtgärderna redovisas i tre grupper: subventionerad anställning, praktik och utbildning.²⁴ Att studera fördelningen över åtgärdstyper är också intressant ur ett effektivitetsperspektiv, eftersom tidigare forskning finner att vissa program har större effekt än andra. Diskussionen kring detta följer i avsnitt C.1.3; här fokuserar vi enbart på frågor kring resurstilldelning.

Av sista delen av Tabell 3 framgår att invandrare i medborgarskapsgrupper som utifrån tidigare kunskap kan väntas ha störst problem på arbetsmarknaden (Östra Europa, Asien, Afrika och Syd- o Mellanamerika) är kraftigt överrepresenterade inom utbildningsåtgärder. Det verkar dock finnas en negativ trend över tiden i denna överrepresentation.

Spegelbilden av en hög andel i utbildningsåtgärder framkommer i tabellens två första delar. De visar att dessa grupper har lägre andelar i subventionerade anställningar respektive praktik än vad som motsvaras av deras andel av totala antalet arbetssökande. För kategorin "Östra Europa" finns en tydlig uppgång i den relativa representationen i subventionerade anställningar mot slutet av observationsperioden. För några av de övriga grupperna av primärt intresse finns liknande trender, men de är inte lika markerade. Vad gäller praktikdeltagande är mönstret likartat. Samtliga utomnordiska medborgarskapsgrupper är underrepresenterade i varje observationstidpunkt, men den relativa andelen stiger över tiden i flera av dessa grupper.

De absoluta andelarna i olika typer av åtgärder visas i Tabell 4. Tidsmönstren liknar varandra bland svenska och olika grupper av utländska medborgare. Andelen arbetssökande i någon typ av subventionerad anställning stiger över tiden, tydligast i "Östra Europa" som år 2000 hade högst andel deltagare i den typen av åtgärd. Praktikdeltagandet går i allmänhet ned från 1997, medan andelarna i utbildningsåtgärder stiger till och med 1999 i de flesta grupper.

²⁴ Ett antal åtgärder med få deltagare ingår inte någon av grupperna, se appendix för en beskrivning av klassificeringen.

Tabell 3. Programdeltagare och arbetslösa, relativa andelar efter medborgarskap och programtyp.

Medborgarskap	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Subv. anställning</i>					
Svenskt	1,02	1,02	1,03	1,02	1,00
Finskt	0,77	0,68	0,71	0,77	0,76
Övr. Norden	0,95	0,95	0,88	0,86	0,93
Östra Europa	0,89	0,90	0,91	0,98	1,36
Västra Europa	1,02	1,00	0,95	1,02	1,07
Asien	0,91	0,95	0,85	0,91	1,02
Afrika	0,79	0,68	0,49	0,46	0,62
Syd- o Mellanamerika	0,76	0,68	0,60	0,57	0,69
Övriga	1,01	1,03	0,90	0,86	0,94
<i>Praktik</i>					
Svenskt	1,02	1,02	1,03	1,02	1,01
Finskt	0,91	0,88	0,91	0,89	1,04
Övr. Norden	0,90	0,88	0,87	0,83	0,83
Östra Europa	0,86	0,84	0,75	0,86	0,91
Västra Europa	0,87	0,79	0,71	0,72	0,68
Asien	0,95	0,93	0,84	0,93	0,96
Afrika	0,79	0,72	0,75	0,85	0,87
Syd- o Mellanamerika	0,92	0,89	0,78	0,82	0,83
Övriga	0,97	0,86	0,84	0,83	0,79
<i>Utbildning</i>					
Svenskt	0,90	0,91	0,94	0,95	0,96
Finskt	0,77	0,91	0,92	0,89	0,89
Övr. Norden	0,96	1,02	0,94	0,92	0,95
Östra Europa	2,28	2,02	1,71	1,60	1,44
Västra Europa	1,34	1,33	1,25	1,17	1,03
Asien	1,40	1,43	1,31	1,27	1,32
Afrika	1,63	1,68	1,47	1,38	1,59
Syd- o Mellanamerika	1,68	1,89	1,64	1,56	1,62
Övriga	1,17	1,21	1,07	1,14	1,21

Anm: Tabellen visar respektive grupps andel av antalet programdeltagare i förhållande till gruppens andel av antalet öppet arbetslösa plus programdeltagare. Ett tal större än 1 indikerar att gruppen är "prioriterad", dvs dess andel av programdeltagarna är större än dess andel av totala antalet arbetssökande. Observera att det finns åtgärder som inte klassificerats som tillhörande någon av tabellens tre kategorier; se appendix för klassificeringen.
Källa: Ams.

Tabell 4. Andel i program, efter medborgarskap och programtyp.

Medborgarskap	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Subv. anställning</i>					
Svenskt	0,07	0,06	0,08	0,08	0,09
Finskt	0,05	0,04	0,06	0,06	0,07
Övr. Norden	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08
Östra Europa	0,06	0,05	0,07	0,08	0,12
Västra Europa	0,07	0,06	0,08	0,08	0,09
Asien	0,06	0,05	0,07	0,07	0,09
Afrika	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05
Syd- o Mellanamerika	0,05	0,04	0,05	0,04	0,06
Övriga	0,07	0,06	0,07	0,07	0,08
<i>Praktik</i>					
Svenskt	0,16	0,18	0,16	0,11	0,10
Finskt	0,15	0,16	0,14	0,10	0,11
Övr. Norden	0,14	0,16	0,14	0,09	0,08
Östra Europa	0,14	0,15	0,12	0,09	0,09
Västra Europa	0,14	0,14	0,11	0,08	0,07
Asien	0,15	0,17	0,13	0,10	0,10
Afrika	0,13	0,13	0,12	0,09	0,09
Syd- o Mellanamerika	0,15	0,16	0,12	0,09	0,08
Övriga	0,15	0,15	0,13	0,09	0,08
<i>Utbildning</i>					
Svenskt	0,09	0,08	0,11	0,13	0,10
Finskt	0,07	0,08	0,11	0,12	0,09
Övr. Norden	0,09	0,09	0,11	0,12	0,10
Östra Europa	0,22	0,18	0,20	0,21	0,15
Västra Europa	0,13	0,12	0,15	0,15	0,11
Asien	0,13	0,13	0,15	0,17	0,14
Afrika	0,15	0,15	0,17	0,18	0,17
Syd- o Mellanamerika	0,16	0,17	0,19	0,21	0,17
Övriga	0,11	0,11	0,13	0,15	0,13

Anm: Tabellen visar andelen programdeltagare i förhållande till antalet öppet arbetslösa plus programdeltagare i respektive grupp. Observera att det finns åtgärder som inte klassificerats som tillhörande någon av tabellens tre kategorier; se appendix för klassificeringen. Källa: Ams.

Fångar programdeltagande resurstilldelning och prioritering?

För att skillnader mellan grupper inom ett observationsår och förändringar i programdeltagande över tiden ska reflektera finansiell resurstilldelning, krävs att det inte finns några systematiska skillnader mellan medborgarskapsgrupper i hur resurskrävande en plats i en viss typ av åtgärd är, och att priset för olika åtgärder inte förändras över tiden. Under detta antagande kan vi dra slutsatsen att utländska medborgare i grupperna av störst intresse får en relativt stor andel av utbildningsresurserna, men relativt små andelar av praktik och anställningsresurserna vid varje observationstillfälle.

Dessa antaganden räcker inte för att få en indikation kring utvecklingen av den totala resurstilldelningen till olika grupper. Enligt Tabell 4 har vissa typer av program ökat i omfattning över tiden medan andra minskat. Om olika åtgärder använder olika mängder resurser, kan därför resurstilldelningen till grupper av intresse både ha ökat och minskat.

Tabell 5 visar beräknad genomsnittlig kostnad per programdeltagare och månad. Tabellen bör tolkas med försiktighet eftersom separata kostnadsuppgifter saknas för ett flertal åtgärder; dessa har då tilldelats kostnaden för andra liknande program. En första observation är utomnordiska medborgare i genomsnitt verkar delta i åtgärder med en högre månadskostnad än vad nordiska medborgare gör. Förklaringen ligger till största delen i det högre deltagandet i utbildningsåtgärder. Den genomsnittliga månadskostnaden för en arbetsmarknadsutbildning var 13 940 SEK 1998, att jämföra med exempelvis 9 201 SEK för beredskapsarbete eller 5 968 SEK för anställningsstöd (Carling & Richardson 2001). Över tiden följer grupperna ett likartat mönster; det är svårt att peka ut någon grupp som ur detta perspektiv blivit mer eller mindre gynnad.

Tabell 5. Genomsnittlig kostnad per programdeltagare och månad, efter medborgarskap och år.

Medborgarskap	1996	1997	1998	1999	2000
Svenskt	9 291	9 273	9 576	9 855	9 259
Finskt	9 512	9 603	9 883	10 029	9 277
Övr. Norden	9 706	9 567	9 813	10 066	9 441
Östra Europa	10 770	10 317	10 439	10 645	9 573
Västra Europa	10 016	9 917	10 153	10 435	9 648
Asien	10 166	9 918	10 187	10 455	9 856
Afrika	10 591	10 468	10 599	10 904	10 547
Syd- o Mellanamerika	10 433	10 451	10 768	11 120	10 528
Övriga	10 003	9 951	10 091	10 485	9 922
Totalt	10 037	9 934	10 168	10 434	9 773

Anm: Tabellen visar beräknad genomsnittlig kostnad per deltagare i åtgärder tillhörande någon av kategorierna subventionerad anställning, praktik eller utbildning. Uppgifterna om styckkostnader baserade på Carling & Richardson (2001); kompletterande klassificeringar redovisas i appendix.

En annan fråga är om programdeltagande fångar prioritering till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I tabell 1 och 3 antar vi implicit att alla arbetssökande är potentiella deltagare i den aktuella åtgärden. Detta är ingen självklarhet, och kan också vara extra problematiskt i detta fall. Deltagande i exempelvis en praktik kan kräva en viss nivå på kunskaper i svenska språket. Om många individer i en viss medborgarskapsgrupp saknar tillräckliga kunskaper, är det fel att säga att gruppen blivit nedprioriterad till åtgärden bara för att den är underrepresenterad i förhållande till dess andel av totala antalet arbetssökande. Den högre representationen i utbildningsåtgärder jämfört med anställnings- och praktikåtgärder för vissa medborgarskapsgrupper kan vara ett utslag av att det finns problem av detta slag. Självklart är detta inte den enda tänkbara förklaringen. Det kan t ex lika väl bero på att det av någon orsak är svårare att finna praktikplatser för invandrare. Frågan om fördelningen över åtgärder diskuteras närmare i avsnitt C.3.

B.1.2 Aviserade satsningar

Uppgifterna i det föregående avsnittet har begränsningen att de täcker tiden till och med 2000, och att de bara täcker Ams verksamhet. Detta avsnitt ger en kort diskussion kring några av de satsningar som utfaller från 2001 eller inte faller inom Ams ramar.

Lokala utvecklingsavtal (Storstadssatsningen)

I riktlinjerna för de lokala utvecklingsavtalen anges att den statliga satsningen ska motsvaras av en minst lika stor kommunal motprestation (Regeringskansliet 1999). Det innebär en resurstilldelning av minst 4 miljarder under femårsperioden 1999–2003. Dessa resurser används inte enbart till arbetsmarknadsåtgärder, och tillfaller inte heller bara invandrare. Enligt NUTEK (2001) används 19 procent av medlen till arbetskraftsutveckling. Integrationsverket uppger att 45 procent av de boende i aktuella områden är födda utomlands. En mycket grov uppskattning skulle därför vara att i genomsnitt innebär Storstadssatsningen knappt 70 Mkr per år till att stärka invandrades ställning på arbetsmarknaden.

Utbildningssatsning för högskoleutbildade invandrare

Denna satsning riktar sig främst till arbetslösa invandrare med högskoleutbildning inom bristyrken, t ex hälso- och sjukvård, läraryrken och teknik och naturvetenskap. År 2001 disponeras 100 Mkr, för 2002 och 2003 är siffran 65 Mkr per år. Länsarbetsnämndernas planering för 2001 omfattade 2 200 platser i förberedande utbildning (t ex yrkesinriktad språkundervisning) och 1 230 platser i yrkesutbildning (Ams 2001b). Dessa resurser utgör ett golv för verksamheten – länen kan välja att anslå mer pengar. Det är sannolikt att många av dem som utbildas inom ramen för satsningen skulle ha fått en utbildning även utan den ”lägsta ram” som angivits. Delvis bör satsningen därför rimligen ses som ett sätt att säkra resurser, snarare än att tillföra nya.

Europeiska socialfonden²⁵

Svenska ESF-rådet har för perioden 2000–06 främst två åtgärder som påverkar invandrades etablering på arbetsmarknaden: ”Integration och mångfald” och

²⁵ Uppgifterna i detta delavsnitt baseras främst på uppgifter från Christer Florman, Svenska ESF-rådet.

”Ökad anställbarhet”. Det förstnämnda projektet är inriktat på att motverka diskriminering i allmänhet, och gäller alltså inte bara invandrare. Samma sak gäller för det andra projektet som fokuserar på individer som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.

”Integration och mångfald” förfogar över 900 Mkr under den aktuella perioden, för ”Ökad anställbarhet” är motsvarande siffra 1 400 Mkr. För att dessa medel ska kunna tilldelas lokala projekt, måste lika stora resurser ordnas från en nationell källa (t ex Ams). De angivna beloppen är därför en lägre gräns, men det är svårt att avgöra hur mycket av den svenska medfinansieringen som kommer att tas från satsningar som redan redovisats.

B.1.3 Sammanfattning av resurstilldelning

Statistik över deltagande i arbetsmarknadspolitiska program visar att vissa grupper av utländska medborgare har högre representation i åtgärder än svenska medborgare, medan andra har lägre. Det går inte att entydigt utläsa att alla grupper av utomnordiska medborgare prioriteras till åtgärder – vilket de ska göra enligt riktlinjerna för politiken. Det finns inget tydligt mönster i förändringar över tiden som indikerar att någon grupp blivit mer eller mindre prioriterad under de senaste åren.

Vissa nya satsningar som aviserats kan öka resurserna för att stärka invandres ställning på arbetsmarknaden, men det är i nuläget svårt att bedöma hur stor den faktiska resursökningen blir.

B.2 Utvecklingen för invandrare på arbetsmarknaden

Under de senaste decennierna har ställningen för invandrare på den svenska arbetsmarknaden försämrats i relation till de svenskfödda. Ett stort antal studier har undersökt hur situationen ser ut för olika grupper, och försökt hitta möjliga förklaringar till förändringarna (för referenser till tidigare studier, se t ex Arai m fl 1999 och Edin & Åslund 2001).

Detta avsnitt ger en mycket kort bakgrund över invandringen till Sverige, och beskriver huvuddragen i utvecklingen på arbetsmarknaden sedan slutet av 1960-talet. Detta utgör en bakgrund för en något utförligare redogörelse för situationen under 1990-talet, som till stor del baseras på resultat i Edin & Åslund (2001). För att ge en bild av hur utvecklingen sett ut under 2000-talets början kompletteras tidigare studier med deskriptiv statistik från SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU) till och med första halvåret 2001.

B.2.1 Historik²⁶

Under 1950- och 1960-talen dominerade arbetskraftsinvandringen migrationen till Sverige. Denna kulminerade 1970, och från 1972 stoppades i praktiken arbetskraftsinvandring från länder utanför Norden. Under 1970-talet och början av 1980-talet var den totala invandringen relativt stabil, men en allt större andel kom från länder utanför Norden. Från 1985 accelererade denna utveckling. Den absolut största delen av de utomnordiska invandrarna utgörs av flyktingar och anhöriga till dessa.²⁷

Den ekonomiska integrationen av arbetskraftsinvandrarerna utgjorde inget egentligt problem. Industrin hade stort behov av arbetskraft, och sysselsättningstalen var högre för invandrare än för infödda. Särkilt gällde detta invandrade kvinnor i jämförelse med svenskfödda kvinnor.

Personer som kommit till Sverige senare har upplevt betydligt större problem på arbetsmarknaden. De ökade problemen sammanfaller med en förskjutning av invandringens karaktär, beträffande både ursprungsregion och vad som förorsakat migrationen. Det finns alltså stor variation i ställning på arbetsmarknaden inom den invandrade befolkningen. Vissa grupper kan inte alls sägas vara i behov av speciella åtgärder, medan andra har mycket stora problem.

Edin & Åslund (2001) studerar utvecklingen på arbetsmarknaden för utrikes födda under 1990-talet, och jämför med utvecklingen bland svenskfödda. Författarna delar in de utrikes födda i tre grupper efter födelseland: Norden, OECD och Icke-OECD. Nordiska invandrare har länge haft en särställning på den svenska arbetsmarknaden, och under vissa perioder har invandringen från dessa länder varit mycket omfattande. Den andra gruppen avser fånga i huvudsak ekonomiskt motiverad migration, medan de flesta i den tredje gruppen kommit till Sverige av politiska skäl.

Vad gäller nivån på förvärvsinkomsterna visar studien ett väntat resultat: samtliga grupper av utrikes födda har i genomsnitt lägre förvärvsinkomster än infödda. Nordiska invandrare har den relativt sett starkaste ställningen, medan personer födda utanför västvärlden (Icke-OECD) har betydligt lägre inkomster. Detta resultat gäller även om man delar in individer efter undergrupper som kön, ålder och utbildning, eller om man kontrollerar för dessa faktorer i en re-

²⁶ Detta delavsnitt baseras på framställningen i Edin & Åslund (2001). Se den studien för en utförligare presentation och för referenser till källor för uppgifterna.

²⁷ Från 1995 har ca 5 000 personer per år fått uppehåll i enlighet med EES-avtalet. Antalet uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl tilldelade personer utanför västvärlden är mycket litet.

gressionsanalys. Hur länge man varit i Sverige förefaller ha störst betydelse i gruppen Icke-OECD. I denna grupp kan man tydligt se att senare kohorter har lägre inkomster. I de två andra grupperna är denna nedgång över tiden inte alls lika uttalad.

Den viktigaste förklaringen bakom inkomstskillnaderna förefaller vara skillnader i sysselsättning. Andelen individer med ingen eller mycket låg förvärvsinkomst är betydligt större bland invandrare, medan inkomstskillnaderna bland dem med inkomster över ett basbelopp inte alls är lika stora. Det är ändå värt att notera att författarna finner en löneskillnad på ca 12 procent mellan heltidsarbetande födda utanför västvärlden och svenskfödda med jämförbara observerade individegenskaper. Det senare resultatet är i linje med le Grand & Szulkin (2000) som finner att det finns löneskillnader som inte förklaras av utbildning eller erfarenhet, och med Berggren & Omarsson (2001) som visar att många högutbildade invandrare saknar ett jobb som motsvarar deras utbildningsnivå.

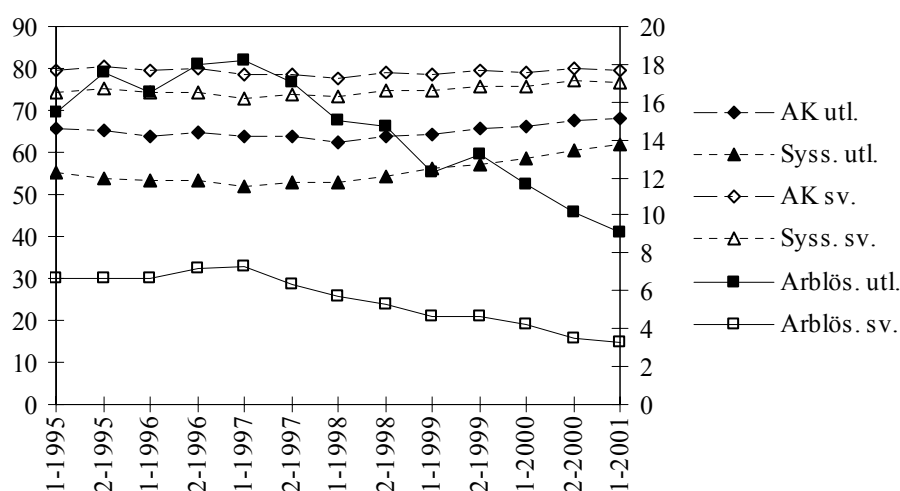
Edin & Åslund (2001) finner vidare att invandrare drabbades hårdare än infödda av krisen i början av 1990-talet. Nedgången var också störst i den grupp som hade sämsta utgångsläget: mellan 1990 och 1994 sjönk förvärvsinkomsten med i genomsnitt 28 procent i Icke-OECD jämfört med 12 procent bland infödda. Under decenniets senare år steg de genomsnittliga förvärvsinkomsterna i samtliga grupper, vilket är väntat med tanke på att arbetslösheten sjönk snabbt. En intressant observation i studien är att ökningen verkar vara snabbare i de svagaste grupperna. Vi ska komma ihåg att detta är ökning från en låg nivå, och det är viktigt att vidare följa på vilket sätt dessa grupper förbättrar sin relativa ställning på arbetsmarknaden. För att undersöka om denna tendens fortsatt efter 1990-talets slut redovisar nästa avsnitt statistik från AKU som täcker perioden till och med första halvåret 2001.

B.2.2 Utvecklingen 1995–2001

Detta delavsnitt redovisar utvecklingen av arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande från 1995 till och med första halvåret 2001. Uppgifterna kommer från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) som består av intervjuer med individer i arbetsför ålder (16–64); se SCB (1996, 2001) för detaljer kring dessa undersökningar.

En första jämförelse gäller utvecklingen för hela gruppen utrikes födda i jämförelse med svenskfödda²⁸. Figur 1 visar de stora skillnader som finns mellan dessa två grupper. Det är lätt att från figuren få intrycket att sysselsättningen inte förändrats avsevärt bland svenskfödda under de senaste årens högkonjunktur, men den steg med nära 4 procentenheter från första halvåret 1997 till 2001. Bland de utrikes födda är utvecklingen av sysselsättningen under samma period ännu starkare: den går från 52,1 till 61,8 procent. Arbetskraftsdeltagandet förändras inte lika mycket, men det finns även där en positiv trend.

Arbetslöshetens minskning är dramatisk i båda grupperna. I relativa tal är den kraftigare bland svenskfödda: från 7,3 till 3,3 procent innebär en nedgång med 55 procent. Sett till hur stor del av hela gruppen som är i arbetslöshet är förändringen större bland utrikes födda: minskningen är hela 9 procentenheter. Det är värt att notera att eftersom arbetskraftsdeltagandet ökade beror inte den minskade arbetslösheten på att fler befinner sig utanför arbetskraften.



Figur 1. Arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet för utlandsfödda och svenskfödda, per halvår 1995–2001, procent.
Anm: SCB:s bearbetningar av AKU. Den vänstra axeln visar värden för arbetskraftsdeltagande och sysselsättning, den högra för arbetslöshet. "1-1995" betyder första halvåret 1995.

²⁸ Svenska medborgare som ej är naturaliserade.

Nästa steg är att dela upp de utrikes födda efter födelseland. På detta sätt kan vi se om det är vissa grupper som svarar för stora delar av ökningen i sysselsättning och minskningen i arbetslöshet. Edin & Åslund (2001) finner stora skillnader mellan olika ursprungsländer, och också att många som kommit efter 1985 haft stora problem på arbetsmarknaden. Det tillgängliga AKU-materialet innehåller inte information om invandringstidpunkt, men eftersom stora delar av invandrabefolkningen från vissa länder (t ex Iran, Irak, Bosnien) kom under slutet av 1980-talet och första delen av 1990-talet kan vi ändå få en indirekt bild genom en indelning efter födelseland.

Figur 2 visar sysselsättning för svenskfödda och individer från ett urval av andra födelseregioner. Rangordningen är den förväntade: svenskfödda har högst sysselsättning, följt av individer födda i EU/EES-länderna, och dessa ligger högt över grupperna med lägst sysselsättning. Statistiken visar en kraftig ökning av sysselsättningen i de svagaste grupperna från och med 1998. Bland individer födda i Afrika ökade sysselsättningen från 42 procent första halvåret 1998 till 56 procent under första halvåret 2001. I gruppen ”Övriga Europa” är motsvarande förändring från 42 till 60 procent.²⁹

Figur 3 visar sysselsättningsutvecklingen för individer födda i Bosnien, Iran eller Irak.³⁰ Iranier kom till Sverige som flyktingar under i första hand 1980-talet, Irakier både under 1980-talet och 1990-talet, och Bosnier under en begränsad del av 1990-talet. Ett stort antal studier visar på problemen vissa grupper av relativt nyanlända invandrare har med att komma in på arbetsmarknaden, och att detta ofta gäller personer från ”flyktingländer”.

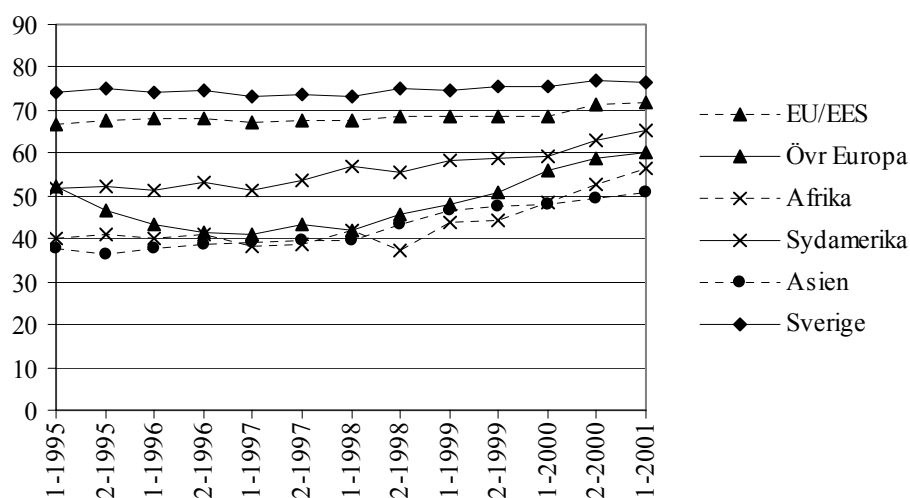
I början av observationsperioden hade Iranier en betydligt högre sysselsättning än de två övriga grupperna. Detta berodde åtminstone delvis på att genomsnitt vistats längre tid i landet. Över tiden uppvisar samtliga grupper en kraftig sysselsättningsökning, men bosnier svarar för den i särklass starkaste utvecklingen. Bilden är mycket likartad om statistiken redovisas uppdelad på män och kvinnor (ej i figur). 1995 var de flesta bosnier i Sverige nyanlända och hade då knappt hunnit ut på arbetsmarknaden; sysselsättning under 10 procent visar tydligt detta. Från och med första halvåret 2000 har gruppen högre sysselsättning än både iranier och irakier.

²⁹ Värdena är i princip identiska om vi använder istället använder gruppindelningen ”Östeuropa”.

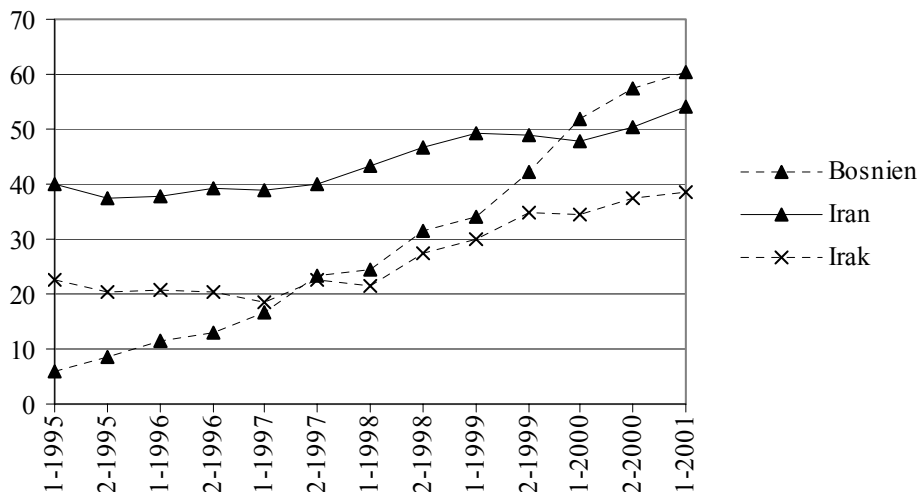
³⁰ De bearbetningar från AKU som avsnittet bygger på särredovisar bara ett begränsat antal länder. Detta är anledningen till att inget afrikanskt land (t ex Somalia) finns representerat i Figur 3.

Det finns sannolikt flera förklaringar till den gynnsamma utvecklingen bland bosnier. En kan vara att de flesta kommit efter 1992, och därmed blivit prioriterade hos arbetsförmedlingarna (Ekberg & Rooth 2000). Ekberg & Ohlsson (2000) visar att det finns stor regional variation i gruppens sysselsättning, och att sysselsättningen är högst i vissa småföretagarkommuner. Det går inte att direkt göra någon kausal tolkning av detta mönster; däremot visar resultat i Edin m fl (2000a) att det lokala arbetsmarknadsläget har stor betydelse för inkomst och sysselsättning bland flyktinginvandrare.

Det är värt att notera att bland både iranier och irakier finns betydligt större andelar högutbildade än bland bosnierna. AKU-statistik för första halvåret 2001 uppger att 32 (35) procent av individerna från Iran (Irak) hade eftergymnasial utbildning, att jämföra med 21 procent av dem från Bosnien. Detta bekräftar bilden från tidigare studier om att hög utbildning i sig inte är någon garanti för bra ställning på arbetsmarknaden, men inte heller någon absolut nödvändighet för att klara sig bra.



Figur 2. Sysselsättning efter födelseregion, per halvår 1995–2001, procent.
Anm: SCB:s bearbetningar av AKU. "1-1995" betyder första halvåret 1995.



Figur 3. Sysselsättning för personer födda i Bosnien, Iran eller Irak, per halvår 1995–2001, procent.

Anm: SCB:s bearbetningar av AKU. ”1-1995” betyder första halvåret 1995.

Skilnader i arbetad tid, typ av anställning och sektorsfördelning

Sett till hela gruppen utrikes födda jämfört med infödda visar AKU-statistiken inga större skillnader i arbetad tid, givet att individen är sysselsatt. Andelen som uppger att den vanligen arbetar 35 timmar eller mer per vecka ligger runt 75 procent i båda grupperna, och ökar något över observationsperioden. Den genomsnittliga faktiskt arbetade tiden är identisk för grupperna första halvåret 1995 och 1998: 36,2 och 36,0 timmar. Första halvåret 2001 är siffran lite högre för svenskfödda: 39,2 jämfört med 36,5 timmar per vecka.

Andelen fast anställda visar en mer intressant utveckling. För svenskfödda var den strax över 85 procent under första halvåret 1995, och låg kvar på samma nivå under motsvarande period åren 1998 och 2001. För utrikes födda skedde under denna tid en minskning från 82 till 69 procent. En möjlig hypotes är att en betydande del av sysselsättningsökningen skett inom tidsbegränsade anställningar. Detta intryck förstärks av att grupper som t ex Iranier och Irakier har ännu lägre andelar med fast anställning: 62 respektive 56 procent första halvåret 2001.

Beträffande sektorstillhörighet så visar AKU inga större förändringar under observationsperioden. En tydlig skillnad är att invandrare oftare har jobb av typen ”Personliga och kulturella tjänster, renhållning”. Bland infödda befinner sig 7 procent i denna ”sektor”, för alla utlandsfödda är siffran 12 procent, och bland dem födda utanför Europa jobbar var femte med denna typ av arbete. Detta är i linje med Berggren och Omarsson (2001) som finner att endast 39 procent av akademiker födda utanför EU/EES som invandrat under 1990-talet har ett jobb som motsvarar deras utbildningsnivå; för svenskfödda är motsvarande siffra 85 procent.

Sammanfattning av utvecklingen på arbetsmarknaden

Krisen i början av 1990-talet drabbade den invandrade befolkningen hårdare än den infödda. Särskilt gällde detta många i de stora grupper som kommit till Sverige under slutet av 1980-talet, och de som kom när förutsättningarna på arbetsmarknaden var som sämst under 1990-talet.

Under decenniets senare år och inledningen av 2000-talet kunde flera grupper med problem på arbetsmarknaden stärka sin ställning avsevärt. Arbetslösheten sjönk kraftigt för befolkningen som helhet, men sett till andelen individer som kom in i sysselsättning så var utvecklingen starkare bland utrikes födda. Trots denna förändring finns det fortfarande stora skillnader i sysselsättning och arbetslöshet mellan svenskfödda och vissa grupper av utrikes födda. Det återstår att se om den relativa förbättringen som skett kvarstår även när konjunkturen blir sämre. Att fler utrikes födda befinner sig i tidsbegränsade anställningar kan vara en indikation på att utvecklingen skulle kunna vända när ekonomin försämras.

C Effekter av politiken

Detta avsnitt diskuterar effekter av den förda politiken och förväntade resultat av beslutade reformer. Framställningen baseras på tidigare forskning kring effekten av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och annan politik som syftar till att påverka individers och grupper ställning på arbetsmarknaden.

C.1 Effekter av åtgärdsdeltagande

Kunskapen om vilka effekter deltagande i arbetsmarknadspolitiska program har på invandrades sysselsättningsmöjligheter är relativt begränsad. De kvantitativa studier som finns pekar på att de åtgärder som verkar fungera bäst för befolk-

ningen som helhet också gör det för invandrare (Carling & Richardson 2001, Ekberg & Rooth 2000).

Carling & Richardson (2001) jämför sysselsättnings sannolikheten hos deltagare i olika typer av program och finner att åtgärder med subventionerad anställning och vissa typer av praktik ger bättre utfall än utbildningsåtgärder. Deras resultat tyder på att rangordningen av åtgärder är densamma även för utländska medborgare. Ekberg & Rooth (2000) drar en liknande slutsats efter en uppdelning på infödda och utrikes födda: i båda grupperna är åtgärder som liknar ett vanligt jobb förknippade med högre sannolikhet att vara anställd sex månader efter avslutad åtgärd. Deskriptiv statistik från Ams ger en likartad bild: deltagare i subventionerade anställningar har i högre utsträckning arbetat tre och sex månader efter avslutat program, jämfört med deltagare i praktik- och utbildningsåtgärder.

Carling & Gustafson (1999) finner en skillnad mellan svenska och utländska medborgare i en jämförelse mellan subventionerade anställningar och bidrag till egenföretagande. För svenska medborgare är risken att återfalla i arbetslöshet betydligt mindre bland dem som fått ”starta eget-bidrag”, medan detta inte gäller för utländska medborgare. Detta är en indikation på att egenföretagande inte är en lösning som fungerar bättre för invandrare än andra. Resultatet är intressant med tanke på de många åtgärder fokuserade på invandras företagande som finns beskrivna i de nationella handlingsplanerna för sysselsättning.

Eftersom ovanstående studier i hög grad pekar på att effekterna för befolkningen som helhet även gäller för utrikes födda som separat grupp, är det värt att nämna några generella slutsatser kring effekter av arbetsmarknadspolitik. Calmfors m fl (2001) sammanställer svenska erfarenheter, och drar slutsatsen att vissa former av subventionerade anställningar ökar anställningssannolikheten, medan detta inte gäller för utbildningsprogram. Martin & Grubb (2001) finner att olika former av sysselsättningsstöd kan hjälpa vissa specifika grupper, t ex långtidsarbetslösa.

Utifrån ovanstående resultat är det intressant att diskutera den fördelning över åtgärder som framkom i avsnitt B.1.1. Invandrargrupper där många har en svag ställning på arbetsmarknaden befinner sig oftare i utbildningsåtgärder än i subventionerade anställningar eller praktik. Är detta motiverat utifrån särskilda skäl? Utrikes födda har i allmänhet inte lägre utbildningsnivå än svenskfödda (SCB 2000), däremot är självklart kunskaper i svenska språket och andra faktorer som är specifika för Sverige (t ex särskilda svenska krav inom olika yrkes-

utbildningar) ofta lägre. Ur detta perspektiv skulle det kunna vara motiverat med en större satsning på utbildning.

Å andra sidan finns det även faktorer som talar för att invandrare kan ha ett större behov av anställningsåtgärder. Många verkar ha problem att överhuvudtaget få in en fot på arbetsmarknaden, och då kan en anställningsåtgärd fungera som en dörröppnare. Vikten av att snabbt komma in på arbetsmarknaden betonas i Franzén (1997). Rooth (2000) finner positiva samband mellan sysselsättning och tidigare tid i arbete i Sverige, och också att de som haft många anställningar har större sannolikhet att vara sysselsatta. Dessa resultat kan reflektera värdet av referenser och Sverigespecifik arbetslivserfarenhet. Det är därför möjligt att chanserna till anställning skulle öka om fler individer placerades i anställningsåtgärder istället för utbildning.³¹

Aktivitetsgarantin är en ny form av åtgärd som inriktar sig på långtidsinskrivna, eller personer som riskerar att bli det. En betydande del av de långtidsinskrivna är födda utomlands, så programmet är särskilt relevant för denna grupp. Aktivitetsgarantin karaktäriseras av att individen ska delta i heltidssysselsättning, och att det inte går att lämna åtgärden utan att ha jobb, studera, eller lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen. Martin & Grubb (2001) betonar de positiva ”motivationseffekter” som kan uppstå av åtgärder som tvingar individer att vara aktiva. I den mån individer finns kvar i arbetslöshet för att ”slippa jobba” så kan aktivitetsgarantin öka incitamenten att övergå till arbete.

Den sistnämnda studien hävdar också att resurser för att söka arbete effektivare har positiva effekter. En viktig del av Aktivitetsgarantin ska enligt planen utgöras av organiserade jobbsökaraktiviteter. Delar av resurserna för tillfälliga personalförstärkningar inom AMV som riktats mot invandrare har använts för att öka tiden handläggarna kan ägna åt varje arbetssökande (Ams 2000b). Dessa inslag skulle kunna öka anställningssannolikheten för arbetssökande.

Hittills har diskussionen baserats på resultat i kvantitativa undersökningar. Kvalitativa studier visar i en del fall på brister i genomförandet av arbetsmarknadsåtgärder för invandrare; här ges två korta exempel på detta. I Thomsson & Hoflund (2000) framkommer stark kritik mot att åtgärder riktade mot invand-

³¹ Bilden av fördelningen över åtgärder nyanseras något om vi bara studerar anställningsstöd, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat, d v s åtgärder som förefaller ha störst positiv effekt på anställningssannolikheten. Individer i medborgarskapsgrupperna ”Östra Europa” och ”Asien” är överrepresenterade i dessa åtgärder och uppvisar också en ökning över tiden. En viss positiv trend finns också i de två andra grupperna av primärt intresse – ”Afrika” och ”Syd- o Mellanamerika” – men dessa är ändå underrepresenterade i alla perioder.

rarkvinnor inte anpassats efter individen och att deltagarna haft svårt att få gehör för sina idéer och önskemål. Franzén (1998) studerar ett EU Mål 3-projekt i Stockholmsområdet, och finner att stora delar av deltagarna inte var i behov av den typ av program som planerats från början.

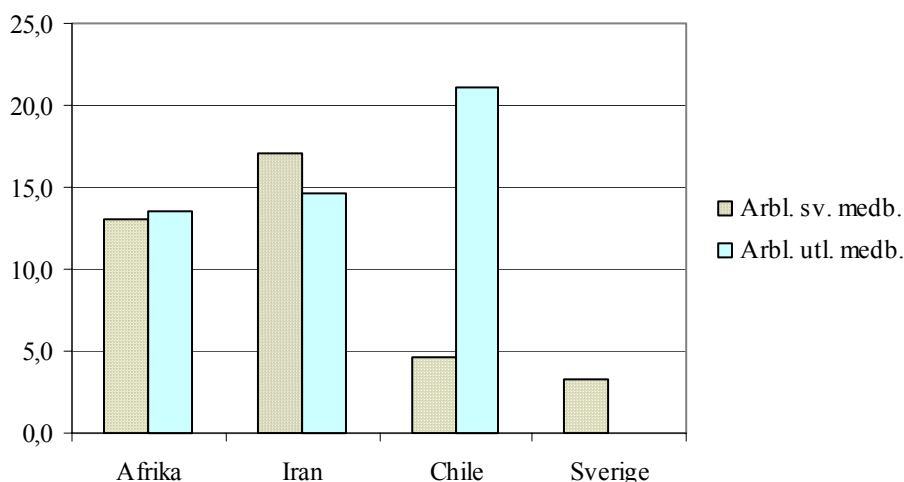
I detta sammanhang är det värt att notera att det inte finns någon samlad bild av effekten av lokala program och åtgärder riktade mot invandrare. Ams (1999b) visar att det fanns 120 projekt specifikt inriktade på invandrare finansierade av Europeiska socialfonden (ESF) under perioden 1995–99, och fonden kommer även fortsättningsvis att anslå medel för detta ändamål. NUTEK (2001) redovisar insatser inom ramen för Storstadssatsningen som innehåller allt från kaféverksamhet, via jobbsökarkurser till yrkesutbildning och lärlingsprojekt. Att i framtiden öka kunskapen om effekterna av dessa program framstår som viktigt.

Sidoeffekter av den förda politiken

Utomnordiska medborgare ska enligt riktlinjerna prioriteras till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Avsikten med detta är rimligen att fånga en grupp med särskilda problem på arbetsmarknaden. En sidoeffekt av den förda politiken är att utrikes födda individer som är svenska medborgare kan missgynnas, trots att de har avsevärda problem att finna jobb. Ekberg & Rooth (2000) hävdar att grupper med stora andelar naturaliserade individer (utrikes födda som blivit svenska medborgare) nedprioriterats i arbetsmarknadspolitiken. Författarna föreslår att Ams statistik ska innehålla uppgifter om födelse-land, ett krav som återkommer i Arai m fl (2000).

Figur 4 illustrerar varför medborgarskap inte är ett bra kriterium för prioritering inom arbetsmarknadspolitiken. Figuren visar arbetslöshet för ett urval invandrargrupper och svenskfödda, uppdelat efter medborgarskap. En första observation är att individer i kategorierna "Afrika" och "Iran" har avsevärt högre arbetslöshet än svenskfödda oavsett medborgarskap, och att iranier som är svenska medborgare faktiskt uppvisar högre arbetslöshet än de som har iranskt medborgarskap. Den stora skillnaden inom kategorin "Chile" beror sannolikt delvis på att vissa i gruppen varit i Sverige under en lång tid. En jämförelse med andra grupper indikerar ändå att selektionen in i svenskt medborgarskap kan variera mellan nationalitetsgrupper, och att processen knappast kan beskrivas på ett enkelt sätt. Det är därför nödvändigt att utarbeta ett bättre urvalsinstrument för prioritering till åtgärder.

En annan bieffekt av arbetsmarknadspolitiken är undanträngning av reguljär sysselsättning. Calmfors m fl (2001) finner att subventionerade anställningar har undanträngningseffekter, medan detta inte är fallet för utbildningsåtgärder. Om man vill skapa sysselsättning via ökade anställningssubventioner (som diskuterats ovan), bör man beakta att detta sannolikt hindrar vissa individer från att få ett reguljärt arbete direkt.



Figur 4. Arbetslöshet första halvåret 2001 (procent), naturaliserade och utländska medborgare.

Anm: SCB:s bearbetningar av AKU. Födelseland för naturaliserade, medborgarskapsland för utländska medborgare. "Sverige" anger svenskfödda (svenska medborgare som ej är naturaliserade).

C.2 Introduktion för nyanlända invandrare

Den överenskommelse om introduktion för nyanlända invandrare som träffades under 2001 har ett tydligt fokus på att tidigt försöka etablera individer på arbetsmarknaden. Medel för detta ska vara t ex tidig kartläggning av kompetens och arbetsplatsförlagd introduktion.

Resultat i Edin m fl (2000b) tyder på att denna inriktning kan vara bra ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Författarna studerar vilka långsiktiga effekter en tidigare reform av flyktningmottagningen (1985, Hela Sverige-strategin) hade på individens sysselsättning och förvärvsinkomster. Den reformen försköt i praktiken fokus från arbetsmarknad till språkundervisning och inkomststöd, och detta

verkar ha haft stora negativa långsiktiga effekter. Att ha en tät koppling mellan flyktingmottagning och arbetsmarknadspolitik förefaller alltså vara en bra idé.

En del av introduktionsarbetet som enligt planerna ska förändras är språkundervisningen. I Skolverket (1997) framkommer kritik på flera punkter mot svenskundervisningen för invandrare: samverkansproblem inom organisationen, heterogena grupper beträffande t ex individernas utbildningsbakgrund, och bristande pedagogik är exempel på detta. Eftersom ny forskning tyder på att språkkunskaper är en viktig faktor för sysselsättning (Rooth 2001a), så är en väl fungerande språkundervisning värdefull ur ett arbetsmarknadsperspektiv.

C.3 Åtgärder mot diskriminering

Den nya lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet har ännu inte prövats. Det är ändå värt att här påpeka behovet av en fungerande lagstiftning på detta område.

Lange (2000) rapporterar att det inom vissa invandrargrupper är vanligt med upplevd diskriminering i arbetslivet, och Höglund (1998) konstaterar att diskriminering förekommer. Att bevisa diskriminering i studier av arbetslöshet och inkomster är mycket svårt. Det finns ofta andra möjliga förklaringar; i fallet med invandrare kan det t ex röra sig om skillnader i språkkunskaper mellan infödda och utrikes födda. Ett antal relativt nya studier har ändå kunnat ge indikationer på att diskriminering förekommer. Rooth (2001b) finner att adoptivbarn med ”utländskt” utseende har högre arbetslöshet än adoptivbarn med ”svenskt” utseende. Le Grand & Szulkin (2000) finner löneskillnader mellan svenskfödda och invandrare som inte förklaras av utbildning eller erfarenhet.

C.4 Sammanfattning

Under 1990-talets sista år och början av 2000-talet ökade sysselsättningen kraftigt i invandrargrupper med i genomsnitt svag ställning på arbetsmarknaden. Detta berodde med all sannolikhet till största delen på den gynnsamma konjunkturen.

Det finns förhållandevis lite samlad kunskap om hur arbetsmarknadspolitik påverkar invandrarbefolkningen som enskild grupp. Den existerande kunskapen pekar på att det som fungerar bäst för befolkningen som helhet också fungerar bäst för invandrare. Utifrån detta perspektiv verkar det rimligt att arbetsmarknadspolitiken inte varit ett effektivare verktyg för sysselsättningsökningar bland utrikes födda än bland befolkningen i övrigt, eftersom invandrare tende-

rar att oftare befinna sig i utbildningsåtgärder som inte förefaller ge samma sysselsättningseffekter som vissa former av subventionerade anställningar.

Utomnordiska medborgare ska vara prioriterade till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Av statistiken framgår att detta gäller för vissa grupper med problem på arbetsmarknaden, men inte för andra. I likhet med tidigare studier pekar vi också på olämpligheten att använda medborgarskap som kriterium för prioritering.

Ett antal initiativ är nya och därmed svårbedömda, men några av dem har en inriktning som verkar lämplig. Det gäller exempelvis introduktionen av nyanlända invandrare och den nya lagen mot etnisk diskriminering. Det bör här påpekas att vi ännu inte sett om riktlinjerna för den nya introduktionen följs i praktiken, eller om den nya lagen blir ett fungerande verktyg.

På ett område är kunskapen i dagsläget så låg att det inte går att ge en bedömning av effektivitet. Detta gäller lokala projekt finansierade via t ex Storstadsstatsningen eller Europeiska socialfonden. För att i framtiden bättre kunna utforma en politik för att stärka vissa invandrargrupperns ställning på arbetsmarknaden, förefaller det nödvändigt att förbättra kunskapsläget i allmänhet, och kring dessa lokala initiativ i synnerhet.

Referenser

- Ackum Agell S, A Forslund, M Hemström, O Nordström Skans, C Runeson & B Öckert (2002) ”Uppföljning av EU:s rekommendationer för arbetsmarknadspolitiken”. Forskningsrapport 2002:1, IFAU, Uppsala
- Ams (1999a) *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder – Årsrapport 1998*, Apra 1999:2.
- Ams (1999b) *Uppföljning av Mål 3 inom EU:s strukturfondsarbete*, ISEKuu 1999:2.
- Ams (2000a) *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 1999*, Apra 2000:1.
- Ams (2000b) *Redovisning av hur den tillfälliga personalförstärkningen fördelats i storstadsregionerna*, Redovisning av uppdrag G enligt regeringens regleringsbrev 2000.
- Ams (2001a) *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2000*, Prora 2001:2.
- Ams (2001b) *Delrapport om kompletterande utbildningsinsatser för arbetslösa invandrare med främst högskoleutbildning inom bristyrken enligt uppdrag f) i regleringsbrevet år 2001*, Dnr Pro 01-000785-21.
- Ams (2001c), Faktablad arbetsmarknadsutbildning, vis.ams.se (2001-12-04).
- Ams m fl (2001) *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*.
- AMV:s regleringsbrev för budgetåren 1999-2001.
- Arai M, H Regnér & L Schröder (1999) *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999 (SOU 2000:7), Fritzes, Stockholm.
- Arai M, H Regnér & L Schröder (2000) ”Invandrare på den svenska arbetsmarknaden”, i Näringsdepartementet (Ds 2000:69) *Alla lika olika – expertbilagor*, Fritzes, Stockholm.
- Berggren K & A Omarsson (2001) ”Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet”, Ura 2001:5, Ams.
- Calmfors L, A Forslund & M Hemström (2001) ”Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences”, uppsats presenterad på IFAU:s konferens *Effekter av arbetsmarknadspolitiken*, 8 oktober 2001.
- Carling K & K Richardson (2001) ”The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990’s”, Working paper 2001:2, IFAU.
- Carling K & L Gustafson (1999) ”Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-unemployment risk?”, Working paper 1999:6, IFAU.

- Edin P-A & O Åslund (2001) "Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad", Forskningsrapport 2001:7, IFAU.
- Edin P-A, P Fredriksson & O Åslund (2000a) "Ethnic Enclaves and the economic success of immigrants", Working paper 2000:9, IFAU.
- Edin P-A, P Fredriksson & O Åslund (2000b) "Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants", Working Paper 2000:22, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Ekberg J & D-O Rooth (2000) "Arbetsmarknadspolitik för invandrare – Rapport till Riksdagens Revisorer", Working paper 2000/6, Växjö universitet.
- Ekberg J & M Ohlsson (2000) "Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart", *Ekonomisk debatt* 28(5), 431–439.
- Franzén E C (1997) *Invandring och arbetslöshet*, Studentlitteratur, Lund.
- Franzén E C (1998) "Invandrare lär sig svenskt arbetsliv – i reell miljö", Forskningsrapport Nr 61, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Höglund S (1998) *Svensk forskning om diskriminering av invandrare i arbetslivet 1990–1996*, Rådet för arbetslivsforskning.
- Integrationsverket (2001a) *Förbättrad introduktion för nyanlända invandrare*.
- Integrationsverket (2001b), *Storstadsarbetet*, www.integrationsverket.se (2001-10-31).
- Lange A (2000) *Diskriminering, integration och etniska relationer*, Integrationsverket, Norrköping.
- Le Grand C & R Szulkin (2000) "Permanent Disadvantage or Gradual Integration: Explaining the Immigrant-Native Earnings Gap in Sweden", Working paper 7/2000, SOFI, Stockholms universitet.
- Martin J P & D Grubb (2001) "What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies", Working paper 2001:14, IFAU.
- NUTEK (2001) *Storstadsarbetet – Utvärdering av tillväxtperspektiv och tillväxtpotential i de lokala utvecklingsavtalen*.
- Regeringens proposition (1997/98:177), *Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet*.
- Regeringens proposition (2001/02:1), *Budgetpropositionen för 2002*.
- Regeringskansliet (1998-2001), *Sveriges handlingsplaner för sysselsättning (NAP)*.
- Regeringskansliet (1999) *Riktlinjer för utvecklingsavtal*, Faktablad, Kulturdepartementet.
- Ringborg, P. (2001), E-post från Näringsdepartementet (2001-08-28).

- Rooth (2001a) "The effect of language proficiency on employment for immigrants – the case of Sweden", mimeo, Högskolan i Kalmar.
- Rooth (2001b) "Etnisk diskriminering och 'Sverige-specifik' kunskap – vad kan vi lära från studier av adopterade och andra generationens invandrare?", under publicering i *Ekonomisk debatt*.
- Rooth D-O (2000) "Flyktingar på arbetsmarknaden: är utbildning eller arbetserfarenhet det bästa 'valet'?", *Ekonomisk debatt* 28(5), 441–449.
- SCB (1996) "De svenska arbetskraftsundersökningarna (AKU)", Bakgrundsfakta till arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken 1996:2, Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2000) Utbildningsnivå för utrikes födda, Statistiska meddelanden UF 49 SM 0001, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2001) "Urvals- och estimationsförfarandet i de svenska arbetskraftsundersökningarna (AKU)", Bakgrundsfakta till arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken 2001:5 Statistiska Centralbyrån.
- Skolverket (1997) *Vem älskar SFI? Utvärdering av svenskundervisningen för invandrare – en utbildning mellan två stolar*, Skolverkets rapport nr 131, Liber, Stockholm.
- SOU 2000:47, *Mångfald i högskolan – reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan*, Utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan
- SOU 2001:78, *Validering av vuxnas kunskap och kompetens*, Utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens.
- Storstadsdelegationen (2001), *Storstadspolitik*, www.storstad.gov.se (2001-11-14).
- Svenska ESF-rådet (2000a), *Gemenskapsinitiativprogram för Equal 2000–2006 Sverige*.
- Svenska ESF-rådet (2000b); *Samlat programdokument för mål 3 2000–2006 Sverige*.
- Thomsson H & L Hoflund (2000) "Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med invandrarbakgrund", Forskningsrapport 2000:9, IFAU.

Bilaga A

Förändringar i politiken för integrering av invandrare på arbetsmarknaden

Här följer en sammanställning av de förändringar i politiken för att integrera invandrare på arbetsmarknaden som redovisas i de svenska handlingsplanerna för sysselsättning (NAP). Även utredningar och förslag på åtgärder som ännu ej beslutats presenteras. Genomgående är det regeringens intentioner med förändringarna som presenteras och vi kommenterar ej det faktiska utfallet.

A.1 Personalförstärkningar vid arbetsförmedlingar:

NAP 1999 Arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut tillförs 700 miljoner kr för tillfälliga personalförstärkningar. 100 miljoner kr av dessa ska användas till att särskilt stärka invandrares ställning på arbetsmarknaden, bl a till att förbättra tillgången på praktikplatser.

NAP 2000 Riksdagen har beslutat om att 100 miljoner kr av medlen för tillfälliga personalförstärkningar ska användas för att stärka invandrares ställning på arbetsmarknaden. Regeringen avser att föreslå motsvarande för 2001.

NAP 2001 Medel har även i år avsatts för tillfälliga personalförstärkningar för att stärka invandrares ställning på arbetsmarknaden. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2002 föreslå att de tillfälliga personalresurserna permanentas. 165 miljoner kr ska användas för att särskilt stärka invandrares ställning.

A.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utbildning:

NAP 1999 En stor del av de utomnordiska medborgarna ingår i målgruppen för Kunskapslyftet.

NAP 1999 Invandrare med utländsk lärarutbildning ska få kompletterande utbildning för att få svensk behörighet. Även civilingenjörer, naturvetare och civilekonomer är aktuella för satsningen.

NAP 2000 Regeringen föreslår att en aktivitetsgaranti införs fr o m den 1 augusti 2000. Förhoppningar finns om att aktivitetsgarantin ska få stor betydelse för utsatta gruppers situation på arbetsmarknaden.

- NAP 2000* I regleringsbrevet för 2000 anges att universitet och högskolor vid behov bör ordna stödundervisning i svenska för studenter med utländsk bakgrund.
- NAP 2000* Regeringen föreslår att 100 miljoner kr per år 2001-03 ska användas för att öka sysselsättningen bland invandrare.
- NAP 2001* Satsningen för att öka sysselsättningen bland invandrare har påbörjats under 2001. Bl a har 100 miljoner kr tillförts Ams för kompletterande utbildning inom vård och andra bristyrken för personer med utländsk högskoleutbildning och vårdutbildning för arbetslösa invandrare. Medel har även anslagits till förbättrad svenskundervisning och introduktion för nyanlända samt för att främja etnisk mångfald inom offentlig förvaltning och privata företag.
- NAP 2001* IT-utbildningen som pågick från december 1997 till mars 2000 hade arbetslösa som främsta målgrupp. Kvinnor, invandrare och arbetshandikappade skulle prioriteras.

A.3 Lokala utvecklingsavtal:

- NAP 1999* Kommuner med utsatta bostadsområden erbjuds teckna lokala utvecklingsavtal med staten.
- NAP 2000* Arbetet med lokala utvecklingsavtal för vissa utsatta stadsdelar påbörjades 1999. Staten ska sluta avtal med sju kommuner avseende 24 bostadsområden. Åtgärderna har som yttersta mål att bryta den sociala och etniska segregeringen.
- NAP 2000* Regeringen föreslår i vårpropositionen att det statliga stödet för utvecklingsarbetet i storstadsregionerna förlängs och att 230 miljoner kr anvisas för insatser 2003.
- NAP 2001* Regeringen har tecknat lokala utvecklingsavtal med sju storstadskommuner. Kommunerna ska teckna nya avtal under våren 2001. Regeringen har gett Nutek i uppdrag att granska avtalen utifrån ett tillväxtperspektiv. I en första rapport redovisas att ca 20 procent av medlen används direkt till insatser för ökat arbetskraftsdeltagande.

A.4 Företagande:

- NAP 1999* Regeringen har intensifierat arbetet med att identifiera och lösa problem som särskilt småföretag upplever. Arbetet har bl a resulterat i ett antal åtgärder för att främja invandrares företagande.

- NAP 1999* Projekt genomförs av Ams för att stödja och stimulera nyföretagande bland invandrare, speciellt bland kvinnor och ungdomar.
- NAP 1999* Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppgift att föreslå åtgärder som medför att personer med utländsk bakgrund får lika behandling vid start och utveckling av egna företag. Förslagen är under remissbehandling.
- NAP 1999* Regeringen har under 1999 förstärkt rådgivningen till invandrare som vill starta eget genom att bidra med finansiering till rådgivningskontor initierade av Internationella Företagarföreningen.
- NAP 2001* En redovisning ska göras av bl a invandrades, kvinnors och ungdomars möjligheter att få lån till företagande.
- NAP 2001* En utvärdering ska göras av rådgivningsverksamhet riktad till invandrare som startar och driver företag.
- NAP 2001* Regeringen planerar insatser för att främja kvinnors och invandrades företagande med 9 miljoner kr 2002, 14 miljoner kr 2003 och 19 miljoner kr 2004.

A.5 Alternativ platsförmedling för invandrare:

- NAP 1999* Nya sätt att förmedla arbete till arbetslösa invandrare ska påbörjas i försöksform.
- NAP 2000* Regeringen ska genomföra en försöksverksamhet med alternativ platsförmedling för invandrare.

A.6 Validering av utländsk kompetens:

- NAP 1999* Ams har i uppdrag att genomföra pilotprojekt för att bedöma utländsk yrkeskompetens och gymnasieutbildning.
- NAP 2000* Regeringen har gett en utredare i uppdrag att utveckla former för validering av vuxnas icke formella kunskaper. Utredaren ska bl a leda tre pilotprojekt för att utveckla metoder för validering av utländsk yrkeskompetens. Uppdraget ska vara slutfört i december 2000.
- NAP 2001* Regeringen har uppdragit åt en utredare att se över frågan om validering av utländsk yrkeskompetens. Uppdraget ska redovisas under 2001.

A.7 Arbete för ökat etniskt mångfald och mot diskriminering:

- NAP 1999* En ny skärpt lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet trädde ikraft den 1 maj 1999. Skyldighet för arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för att främja etnisk mångfald i arbetslivet föreslås.
- NAP 1999* Regeringen har tillsatt en styrgrupp som ska analysera orsakerna till och omfattning av vissa gruppers svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Styrgruppen ska vid behov ge förslag till förbättrade åtgärder.
- NAP 2000* Utbildningsdepartementet har tillsatt en utredning som bl a ska lämna förslag på åtgärder för att öka den sociala och etniska mångfalden inom högskolan. Utredningen ska slutföra uppdraget under våren 2000.
- NAP 2000* Högskoleverket har lagt fram en rapport med en bedömning av hur universitet och högskolor arbetar med bl a social och etnisk mångfald. Utvärderingen ska följas upp om två till tre år.
- NAP 2000* Regeringen har beslutat att samtliga myndigheter direkt under regeringen ska upprätta handlingsplaner för etnisk mångfald bland sina anställda.
- NAP 2000* Ett särskilt mångfaldsprojekt har initierats inom Näringsdepartementet. Projektet ska senast den 1 december 2000 presentera förslag till ett nationellt program för hur ökad och bättre tillvaratagen mångfald kan främja tillväxt och sysselsättning.
- NAP 2001* Regeringen har i februari 2001 överlämnat skrivelsen En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering till riksdagen. Här aviseras bl a en utredning om möjligheterna till en generell lagstiftning mot diskriminering. Regeringen uttalar också att den avser att använda de antidiskrimineringsklausuler som kan finnas vid offentlig upphandling. Vidare aviseras ett utredningsarbete om möjligheterna att förena statliga stöd med krav relaterade till icke-diskriminering.
- NAP 2001* Ett antal uppdrag ges till olika myndigheter till följd av handlingsplanen. Bl a ska Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige hjälpa de som vill ansöka om ekonomiskt stöd inom ramen för EU:s handlingsprogram mot diskriminering och Ams ska under 2001 ges uppdrag om att utbilda personalen i frågor som rör diskriminering.

NAP 2001 Under 2001 inleds genomförandet av EU:s Equal inom vilket diskriminering på arbetsmarknaden ska bekämpas.

Appendix till B och C

Detta appendix beskriver den klassificering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som gjorts vid indelningen i grupperna subventionerad anställning, praktik och utbildning. Den visar också den allokering av programkostnader som gjorts.

Tabell A1. Klassificering av åtgärder och allokering av kostnader

Åtgärd	Skat	Grupp	Kostnad per må- nad
Rekryteringsstöd	44	Subv. anst.	5 968
Individuellt anställningsstöd	45	Subv. anst.	5 968
Start av näringsverksamhet (tidigare Starta eget)	46	Subv. anst.	9 689
Allmänt anställningsstöd	47	Subv. anst.	5 968
Förstärkt anställningsstöd, 2-årsinskrivna	48	Subv. anst.	5 968
Särskilt anställningsstöd, personer över 57 år	49	Subv. anst.	5 968
Förstärkt anställningsstöd, 4-årsinskrivna	50	Subv. anst.	5 968
Beredskapsarbete	51	Subv. anst.	9 201
Arbetslivsutveckling	52	Praktik	9 294
Utbildningsvikariat	53	Subv. anst.	7 665
Arbetspraktik	54	Praktik	6 993
Arbetsplatsintroduktion	55	Praktik	6 993
Offentligt tillfälligt arbete	56	Subv. anst.	9 201
Aktivare användning av arbetslöshetsersättning	57	Övriga	-----
Resursarbete	58	Subv. anst.	9 201
Ungdomspraktik	61	Praktik	6 993
Datortek	64	Utbildning	7 269
Kommunalt program, ungdomar under 20 år	65	Praktik	6 993
Ungdomsgaranti för ungdomar 20-24 år	66	Praktik	6 993
Arbetslivsinriktad rehabilitering	71	Övriga	-----
Särskilt introduktionsstöd, SIUS	72	Övriga	-----
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	73	Övriga	-----
Jobsökar- och vägledningsinsatser utanför aktivitetsgarantin	74	Övriga	-----
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	75	Övriga	-----
Arbetsmarknadsutbildning	81	Utbildning	13 940
Förberedande utbildning	83	Utbildning	13 940
IT-utbildning	82	Utbildning	13 940

Anm: Uppgifter om kostnader för olika program är tagna från Carling & Richardson (2001). För vissa saknas uppgifter; dessa har tilldelats samma kostnader som andra liknande program. Notera t ex att de olika formerna av subventionerade anställningar tilldelats samma kostnad.