

Arbetslöshetsförsäkringen – för vem?

Arbetslöshetsförsäkringen – för vem?
Integrationsverkets rapportserie 2000:21
© Integrationsverket, 2000
ISSN 1404-5370
Integrationsverket
Box 633
601 14 Norrköping

Tryck: Berling Skogs AB, Trelleborg

Arbetslöshetsförsäkringen – för vem?

En jämförelse av skyddet vid arbetslöshet
för personer födda i Sverige och utrikes födda



INTEGRATIONSVERKETS RAPPORTSERIE 2000:21

Innehåll

7	Förord
9	Inledning
10	Bakgrund
12	Syftet och avgränsning
13	Frågeställningar
13	Material och urval
13	Definitioner
16	Resultatredovisning
16	Arbetslösheten högst för invandrare som kom i början av 1990-talet
18	Arbetslösa invandrare med kort vistelsetid har sällan A-kassa
20	Socialbidrag vanligast för invandrare med kort vistelsetid
23	Stor skillnad i ekonomisk standard mellan arbetslösa med olika födelsebakgrund
25	Slutsatser och kommentarer
29	Litteratur

Förord

Integrationsverkets uppgift är bl.a. att öka kunskapen om hur de integrationspolitiska målen uppfylls inom olika samhällssektorer och vilka hinder som finns för integration. Med denna utgångspunkt har Integrationsverket tagit initiativet till att se närmare på trygghetssystemet vid arbetslöshet och hur det fungerar för personer med utländsk härkomst.

Vår studie visar att hur trygghetssystemet fungerar beror i stor utsträckning på var man är född och hur länge man har bott i Sverige. Andelen utrikes födda som får ersättning från A-kassan är betydligt mindre jämfört med motsvarande andel födda i Sverige. Vistelsetiden i Sverige har dessutom stor betydelse för hur arbetslöshetsförsäkringen faller ut. Inträdeskraven till a-kassan har i högsta grad missgynnat de flyktingar som kom under 1990-talet och som inte hunnit få någon förankring på arbetsmarknaden.

Förändringar i socialförsäkringssystemet måste ske för att underlätta för nya flyktingar och invandrare att inkluderas i trygghetssystemet så tidigt som möjligt.

Norrköping den 7 februari 2001

Sven Hjelmkog
T.f. avdelningschef

Abdullahi Aress

Inledning

I samband med lågkonjunkturen under början av 1990-talet hamnade en betydande del av befolkningen utanför arbetsmarknaden. Arbetslösheten drabbade inte minst personer som var födda utomlands. Att vara utan arbete får för de flesta mycket negativa konsekvenser. Arbetet är ofta en väsentlig del av identiteten. Frånvaron av det sociala nätverk som arbetskamrater utgör upplevs också som negativt. Även hälsoförhållanden kan påverkas ogynnsamt av arbetslöshet. För invandrare kan ett arbete ofta vara nyckeln till integrationen i det svenska samhället. Arbetet ger språkträning, svenska arbetskamrater, en högre inkomst och inte minst en bättre självkänsla.

Den ekonomiska situationen förändras till det sämre när en människa förlorar sitt arbete. Hur kännbar förlusten blir beror till stor del på om arbetsinkomsten kan ersättas genom dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen eller om personen är hänvisad till socialbidrag. Avgörande för den arbetslöses ekonomiska standard är också eventuell partners inkomst samt hushållsstorleken. Uppgifter från socialbidragsregistret tyder på att socialbidragsberoendet är större hos invandrare jämfört med personer födda i Sverige, vilket skulle kunna innebära att ersättning från arbetslöshetskassa (A-kassa) inte förekommer i samma utsträckning hos utrikes födda. Förutsättningarna för att erhålla ersättning från A-kassa är att man haft arbete under viss tid, vilket naturligtvis har varit svårt för t.ex. flyktingar som invandrat till Sverige under 1990-talet. Utöver den högre ekonomiska ersättningen ger arbetslöshetsförsäkringen rätt till utbildning och andra kompetenshöjande åtgärder med bibehållen ersättning. Ett exempel är kunskapslyftet där den studerande får ett s.k. särskilt utbildningsbidrag som motsvarar det belopp man haft från A-kassan.

Bakgrund

Under slutet av 1980-talet var arbetslösheten mycket låg i Sverige – 1,5 procent 1989. Fullt friska personer som var motiverade att arbeta hade i de flesta fall ett jobb. För de ungdomar samt nyanlända invandrare som trots allt hade svårt att få in en fot på arbetsmarknaden ordnade kommunen arbeten som gav kvalificering till A-kassan. Eftersom merparten av alla arbetssökande vid den tidpunkten hade A-kassa var det få arbetssökande utan andra problem än arbetslösheten som var socialbidragstagare. Den låga arbetslösheten innebar att det fanns ett utrymme i statsbudgeten för ett generöst och väl fungerande välfärdssystem. Arbetssökande fick ersättning från A-kassa, medan socialbidrag förhållandevis ofta var ett tillfälligt bidrag i väntan på studier, rehabilitering, sjukbidrag, förtidspension, ålderspension m.m.

Hösten 1991 kom lågkonjunkturen som visade sig bli den värsta i Sverige sedan depressionen under 1930-talet. Mer än en halv miljon människor stod året efter utan arbete. Många blev uppsagda från sina arbeten och ungdomar som slutade skolan hade mycket svårt att få anställning. Förutom ungdomar drabbades invandrare hårdast av arbetslösheten. Den snabba strukturomvandlingen inom svenskt näringsliv innebar att många arbeten som endast krävde en låg formell kompetens bortrationaliserades. Invandrare som kom under slutet av 1980-talet och som före lågkonjunkturen hade en anställning förefaller ha varit bland de första som permitterades eftersom de endast varit anställda en kort period. Steget för att komma in på arbetsmarknaden blev större i takt med stigande krav på formell kompetens. Under 1990-talet har också invandrare i allt högre grad fått konkurrera om jobben med många andra arbetslösa.

Majoriteten av dem som blev arbetslösa hade A-kassa, medan ungdomar och flyktingar som tidigare inte haft arbete i Sverige ofta var hänvisade till socialbidrag. Det finns dock en avgörande skillnad mellan ungdomar och flyktingar. Ungdomar har ofta möjlighet att bo kvar hos sina föräldrar, har få fasta utgifter och ingen att försörja utöver sig själva. Många flyktingfamiljer har däremot många barn och en annan försörjningssituation än ungdomar. I Socialstyrelsens rapport *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet* redovisas siffror på att 120 000 barn levde i familjer som var långva-

riga socialbidragstagare. Ca 75 procent av dessa var barn till utrikes födda föräldrar.

Ett av Integrationsverkets verksamhetsmål är att öka kunskaper om hur de integrationspolitiska målen uppfylls inom olika samhällssektorer och vilka hinder som finns för integration. Verket skall prioritera en uppföljning och analys av utvecklingen inom arbetslivet och arbetsmarknadssektorn. I regleringsbrevet står det att Integrationsverket i en särskild rapport under 2000 skall redovisa och analysera hur arbetslivet och arbetsmarknaden fungerar i förhållande till de integrationspolitiska målen och hur dess strukturer påverkar individens möjligheter till egenförsörjning, kompetensutveckling och utbildning. Denna rapport utgör en del av detta återrapporteringskrav. Inom ramen för detta krav har utredningen studerat hur skillnader i ersättningsförmåner vid arbetslöshet är relaterade till faktorer som födelsebakgrund och vistelsetiden i Sverige.

Syftet och avgränsning

Den svenska välfärdsmodellen förutsätter att det sociala skydds nätet omfattar alla samhällsmedborgare. Mycket tyder dock på att det föreligger stora skillnader vad gäller ersättningsförmåner vid arbetslöshet mellan utrikes födda och födda i Sverige.

Syftet med denna studie är att kartlägga hur skillnader i ersättningsförmåner vid arbetslöshet är relaterade till faktorer som födelsebakgrund och vistelsetiden i Sverige. Studien handlar i första hand om olika ersättningsförmåner för arbetsökande (arbetslösa eller i arbetsmarknadsåtgärd). Vidare undersöks sambanden mellan arbetslöshetsersättningar och socialbidrag respektive ekonomisk standard.

Kartläggningen avser åren 1997 och 1998, men betoning på det senare året.

En annan anledning till undersökningen är att officiell statistik som redovisar arbetslösheten för invandrare ibland kan vara missvisande. I statistiken används ofta begreppet »utländska medborgare eller utomnordiska medborgare«. Detta begrepp kan omfatta både individer som nyligen kommit till Sverige och personer som är födda i Sverige, men som har utrikes födda föräldrar. Det kan därför vara svårt att utifrån denna statistik säga hur invandrare lyckas på den svenska arbetsmarknaden. Förändring i andelen arbetslösa för gruppen »utländska medborgare« påverkas av vilka som ett visst år lämnar gruppen, dvs. blir svenska medborgare och vilka som tillkommer, dvs. som nyligen har invandrat. En stor flyktinginvandring under ett enskilt år påverkar statistiken i mycket hög grad. Det finns en uppenbar risk att arbetslöshetsbilden som förknippas med invandrare genom denna definition enbart reflekterar de nyanländas svårigheter att i en lågkonjunktur etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. I denna studie används istället begreppet »utrikes födda«.

Samma problem gäller även den statistik som redovisar arbetslöshet efter individens födelseland. Indelning efter både medborgarskap och födelseland verkar utgå från antagandet att framgångar och svårigheter på arbetsmarknaden för utrikes födda i första hand avgörs av deras geografiska ursprung. Det är sant att invandrare från länder utanför Europa har svårare på den svenska arbetsmarknaden, men skillnader beror framförallt på vistelsetiden i Sverige och i mindre grad på

födelsebakgrunden. T.ex. är arbetslöshetssiffrorna för invandrare från Bosnien och Somalia höga, men detta beror i huvudsak på att de invandrat till Sverige under 1990-talet. Den höga arbetslösheten i dessa grupper har inte i första hand med deras etniska bakgrund att göra utan att de har kortare vistelsetid i Sverige. För att förstå integrationsgraden på arbetsmarknaden är det helt nödvändigt att veta hur arbetslöshet och sysselsättning bland utrikes födda varierar med vistelsetiden i Sverige.

Frageställningar

- 1 Har arbetslösheten förändrats mellan åren 1997 och 1998 för personer med olika *födelsebakgrund och vistelsetid i Sverige?*
- 2 Finns det skillnader i andel arbetslösa som är respektive inte är arbetslöshetsförsäkrade vid arbetslöshet som kan bero på födelsebakgrunden?
- 3 Har vistelsetiden i Sverige *betydelse för att förklara en sådan eventuell skillnad?*
- 4 Finns det skillnader i förekomsten av olika former av arbetslöshetsersättning som kan bero på födelsebakgrunden?
- 5 Hur vanligt är det med socialbidrag bland gruppen arbetslösa som är respektive inte är arbetslöshetsförsäkrade?
- 6 Vilka skillnader i ekonomisk standard finns det för arbetslösa som har olika *födelsebakgrund och vistelsetid i Sverige?*

Material och urval

Kartläggningen grundar sig på statistik från Integrationsverkets databas STATIV. Ursprungligen kommer materialet från Statistiska Centralbyrån (SCB) och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Eftersom studien avser arbetsmarknadsförhållanden har populationen avgränsats till åldersgruppen 20–64 år. Materialet avser förhållandena åren 1997 och 1998.

Databasen STATIV är en totalräknad databas där hela befolkningen åren 1997 och 1998 ingår. Statistiken omfattar följande områden; demografi, utbildning, inkomster, bidrag, boende, sysselsättning samt arbetslöshet.

Definitioner

Populationen avgränsas till befolkningen i åldern 20–64 år.

Vistelsetid i Sverige: 1–4 år, 5–9 år, 10–19 år samt 20 år eller mer. De som varit i Sverige kortare tid än ett år har exkluderats.

Arbetslösa = Personer som definierats som öppet arbetslösa eller som är i arbetsmarknadsåtgärd. Definitionen omfattar AMS sökandekategorier 11–13, 52 samt 54–82.

A-kassa = Samtliga A-kassor är privaträttsliga organisationer, som administreras av fackförbunden, och som följer lagen om arbetslöshetskassor. De administrerar arbetslöshetsförsäkringen bestående både av grund- och inkomstrelaterad försäkring. Grundförsäkringen ersatte 1998 det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). Grundbeloppet betalas ut till den som uppfyller arbetsvillkoret eller studerandevillkoret, men inte medlemsvillkoret.

Ersättningen från den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen betalas ut till den som är medlem i en arbetslöshetskassa och uppfyller ett medlemsvillkor och ett arbetsvillkor. Storleken på dagpenningen beror på den inkomst man hade innan man blev arbetslös. Arbetsvillkoret innebär att man under den senaste 12-månadersperioden måste ha förvärvat arbetat 6 månader och minst 70 timmar per månad. Om man inte uppfyller detta, krävs det att man arbetat 450 timmar under en sammanhängande period av 6 månader. Minst 45 timmars arbete i varje månad krävs. Studerandevillkoret innebär avslutad heltidsutbildning, över grundskolenivå, som omfattar minst ett läsår. Dessutom måste man ha varit anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen eller arbetat minst 90 dagar under 10 månader i direkt anslutning till den avslutade utbildningen.

ALFA = Alfa-kassan är fristående från fackförbund och övriga intresseorganisationer. Kassan har i uppdrag att betala ut grundersättning till dem som inte tillhör någon A-kassa. Det kan förekomma att Alfa-kassan betalar ut ersättning från den inkomstrelaterade försäkringen och det förekommer också att A-kassan betalar ut grundersättning, men till stora delar motsvarar Alfa-kassan det gamla kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS).

Utbildningsbidrag = Utbildningsbidrag ges till personer som är i arbetsmarknadsåtgärd. Storleken på ersättningen är samma som ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. För personer som inte är försäkrade uppgår beloppet till 103 kronor per dag.

Ekonomisk standard = Disponibel inkomst i förhållande till socialbidragsnormen. Disponibel inkomst är vad som återstår till konsumtion och sparande sedan skatt dragits ifrån och skattefria transfereringar (bidrag) lagts till den skat-

tepliktiga bruttoinkomsten. Beräkningen av den ekonomiska standarden har gått till på följande sätt. Varje familjs disponibla inkomst har relaterats till den socialbidragsnivå som enligt schablon gällt för respektive familj (baserad på familjens sammansättning och bostadsort). Det mått vi fått fram gäller för samtliga individer i familjen. Har familjen en disponibel inkomst som är på 130 procent av socialbidragsnormen, dvs. 30 procent bättre än den skäliga levnadsnivån, får varje individ i hushållet detta värde, även barnen.

Resultatredovisning

Andelen arbetslösa utrikes födda var under mitten av 1990-talet mycket hög. Den stora gruppen flyktingar som kom från f.d. Jugoslavien hamnade till mycket stor del utanför arbetsmarknaden. För dem som anlände i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet kom lågkonjunkturen i ett skede då introduktionstiden i Sverige var avslutad och många hade i ett bättre konjunkturläge sannolikt varit i arbete.

Mellan år 1998 och det första halvåret 2000 har det skett en markant förbättring av arbetsmarknaden för utrikes födda. Sysselsättningsgraden har ökat för gruppen utrikes födda med nästan femprocentenheter till 58,4 procent och arbetslösheten har minskat från 14,9 till 11,6 procent. Det första halvåret 2000 var sysselsättningsgraden och arbetslösheten för födda i Sverige 75,7 respektive 4,2 procent. Förändringarna jämfört med 1998 var 1,6 respektive 1,3 procentenheter, dvs. ganska måttliga förbättringar jämfört med utvecklingen för utrikes födda. Den största förbättringen har skett för bosnier som halverat sin arbetslöshet mellan 1998 och första halvåret 2000, men även för invandrare från Asien och Afrika har arbetslösheten markant minskar.

Statistiken nedan är från 1998 och visar därför en mer negativ bild av arbetsmarknadsläget för utrikes födda än vad som gäller för år 2000. Diskussionen som förs kring resultaten är fortfarande giltiga, även om skillnaderna i arbetslöshetstalen mellan födda i Sverige och utrikes födda i dagsläget inte är lika stor. Några regelförändringar som påverkat tillgången till arbetslöshetsförsäkringen har inte skett.

Arbetslösheten högst för invandrare som kom i början av 1990-talet

Som arbetslösa definieras här öppet arbetslösa samt personer som är i arbetsmarknadsåtgärd.

Bland födda i Sverige var det 7 procent som 1998 var arbetslösa. För utrikes födda var motsvarande siffra nästan det dubbla. Det är dock stor skillnad mellan utrikes födda med olika vistelsetid i Sverige. För dem som varit här i minst 20 år var arbetslösheten endast marginellt högre än bland

Tabell I

Andel arbetslösa den 31/12 respektive år fördelat efter födelsebakgrund och vistelsetid i Sverige

	Andel arbetslösa 1997	Andel arbetslösa 1998	Förändring i procentenheter
Födda i Sverige	8,1	7,0	-1,1
Utrikes födda	15,7	13,8	-1,9
Vistelsetid 1–4 år	21,5	16,3	-5,2
Vistelsetid 5–9 år	25,4	22,4	-3,0
Vistelsetid 10–19 år	17,3	16,5	-0,8
Vistelsetid 20 år-	8,6	8,0	-0,6

Källa: AMS och SCB

dem som är födda i Sverige. Högst var arbetslösheten bland invandrare som kom i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Mer än var femte person var arbetslös i den gruppen. För dem som nyligen kommit till Sverige var arbetslösheten avsevärt lägre. Detta beror på att många av dem som läser SFI inte är arbetssökande eller inte definieras som arbetslös på arbetsförmedlingen. I grupperna med lägre vistelsetid förekommer sannolikt också en dold arbetslöshet, dvs. arbetslösa personer som varken studerar eller är föräldralediga. Det kan vara personer som arbetsförmedlingen inte anser vara anställningsbara t.ex. på grund av bristande språkkunskaper. Det händer att invandrare vägras inskrivning beroende på detta. I utredningen DS 1999:54 har det också framkommit att arbetskraftsdeltagande är lågt för äldre utrikes födda kvinnor. Mycket tyder också på att en mindre grupp ger upp hoppet om att få ett arbete och därmed blir avregistrerade som arbetslösa.

Mellan åren 1997 och 1998 minskade arbetslösheten mer för utrikes födda än för födda i Sverige. Skillnaden var nästan en procentenhet. Minskningen av arbetslösheten för utrikes födda skedde dock från en avsevärt högre nivå. Mest har arbetslösheten minskat för utrikes födda med kortare vistelsetid. Sannolikt personer där den tidigare arbetslösheten i högre grad berott på den korta tiden i Sverige och bristande språkkunskaper än på dålig utbildning eller bristande yrkeserfarenhet.

Sökandekategori 14 består av arbetssökande som inte omedelbart anses kunna ta ett arbete. Personer i denna kategori definieras inte som öppet arbetslösa i statistiken. Gruppen utgörs bl.a. av snart mammalediga kvinnor, personer som snart »muckar« från värnplikten eller som går sista terminen på högskolan. Bland utrikes födda med kort vistelsetid finns

Tabell 2

Andel arbetslösa 1998–12–31 inklusive sökandekategori 14 fördelat på födelse-land och vistelsetid i Sverige

	Andel med kod 14	Arbetslösa inkl kod 14
Födda i Sverige	1,0	8,0
Utrikes födda	3,1	16,9
Vistelsetid 1–4 år	8,0	24,3
Vistelsetid 5–9 år	4,4	26,8
Vistelsetid 10–19 år	2,1	18,6
Vistelsetid 20 år–	1,4	9,4

Källa: AMS och SCB

en överrepresentation i sökandekategori 14. Det är personer som läser svenska för invandrare (SFI) och som samtidigt är inskrivna på arbetsförmedlingen. Även om många har dåliga kunskaper i svenska skall detta inte innebära att de inte anses kunna ta ett arbete. Många arbetsförmedlare gör formellt fel när SFI-studerande klassificeras som personer som står utanför arbetsmarknadens förfogande. Det förekommer också att utrikes födda med dåliga språkkunskaper t.o.m. förhindras att skriva in sig som arbetssökande.

Även när sökandekategori 14 inkluderas i gruppen arbetslösa är det faktiskt färre utrikes födda med vistelsetid 1–4 år som är arbetslösa än bland gruppen med vistelsetid 5–9 år. För den senare gruppen har konjunkturutvecklingen varit mycket olycklig. Många hade i ett bättre konjunkturläge fått eller bibehållit ett jobb. Det finns också olikheter i genomsnittlig utbildningsnivå mellan dessa grupper som kan förklara att en större andel är arbetslösa bland gruppen med vistelsetid 5–9 år.

Arbetslösa invandrare med kort vistelsetid har sällan A-kassa

Arbetslöshetsförsäkringen består fr.o.m. 1998 av två delar; en grundförsäkring och en frivillig inkomstrelaterad försäkring. Grundförsäkringen ersatte 1998 det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS). Grundbeloppet betalas ut till den som uppfyller ett arbetsvillkor eller studerandevillkoret, men inte är medlem i någon arbetslöshetskassa eller inte varit medlem tillräckligt länge. Ersättningen från den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen betalas ut till den som är medlem i en arbetslöshetskassa och uppfyller ett medlemsvillkor och

ett arbetsvillkor. Storleken på dagpenningen beror på den inkomst man hade innan man blev arbetslös. Ersättningen kan administreras genom A-kassan eller Alfa-kassan. Till skillnad från A-kassan är Alfa-kassan fristående från fackförbund och övriga intresseorganisationer. Både A-kassan och Alfa-kassan betalar ut ersättning från grundförsäkringen och den inkomstrelaterade försäkringen. I huvudsak så administrerar Alfa-kassan ersättning från grundförsäkringen och motsvarar till stor del det gamla kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS).

Utbildningsbidrag ges till personer som är inskrivna vid AF och är i arbetsmarknadsåtgärd. För dem som saknar arbetslöshetsförsäkring uppgick bidraget 1998 till 103 kr/dag.

Reglerna innebär att arbetssökande som tidigare inte varit inne på arbetsmarknaden ofta hänvisas till det lägsta utbildningsbidraget och/eller socialbidrag för sin försörjning. Ungdomar och flyktingar som nyligen inträtt i arbetskraften har naturligtvis haft svårt att kvalificera sig till någon arbetslöshetsersättning med nuvarande regler och med den arbetsmarknadssituation som rått under stora delar av 1990-talet.

För arbetslösa personer födda i Sverige och för utrikes födda som varit i Sverige i minst 10 år förekom A-kassa och Alfa-kassan i ungefär lika hög grad. Ca en femtedel av de arbetslösa i dessa grupper var inte arbetslöshetsförsäkrade, ca 5–7 procent hade Alfa-kassa (flertalet hade enbart grundförsäkringen) och ca 75 procent hade A-kassa. Bland utrikes födda som endast varit här mellan 1–4 år var det ovanligt med A-kassa och hela två av tre hade ingen arbetslöshetsersättning alls. De flesta var därmed hänvisade till socialbidrag för sin försörjning. I tabell 1 och 2 har vi visat att utrikes födda som varit i Sverige mellan 5–9 år t.o.m. hade en högre arbetslöshet än de med kortast vistelsetid. En avsevärt större andel i denna grupp har dock kvalificerat sig för A-kassan.

Tabell 3

Andel arbetslösa 1998–12–31 med eller utan arbetslöshetsersättning fördelat på födelseland och vistelsetid i Sverige

	Ingen ersättning	ALFA	A-kassa
Födda i Sverige	19	6	75
Utrikes födda	34	7	59
Vistelsetid 1–4 år	68	6	27
Vistelsetid 5–9 år	36	11	53
Vistelsetid 10–19 år	22	7	72
Vistelsetid 20 år–	20	5	76

Källa: AMS och SCB

Detta tyder på att en del tidigare haft arbete, men blivit arbetslösa under lågkonjunkturen. Under 1980-talet och början av 1990-talet förekom det också att kommunerna erbjöd arbetslösa tillfälliga arbeten vilket kvalificerade dem till A-kassa.

Den ekonomiska standarden för en arbetslös person beror i hög grad på om han eller hon kvalificerat sig till A-kassa eller inte. Givetvis spelar också andra faktorer in, t.ex. hur stor den tidigare lönen varit, inkomsten för eventuell make/maka/sambo, hur stora levnadsomkostnaderna är m.m.

Bland samtliga som hade A-kassa 1998-12-31 hade endast 11 procent haft socialbidrag under året. Motsvarande siffra för dem som hade Alfa eller var helt utan ersättning var 38 respektive 43 procent. Skillnaden i socialbidragstagande mellan dem med Alfa (dvs. i huvudsak personer med enbart grundärsättning) och dem utan ersättning var endast marginell. Grundärsättningen är följaktligen så låg att många inte klarar sig ekonomiskt utan ett tillskott i form av socialbidrag.

Socialbidrag vanligast bland invandrare med kort vistelsetid

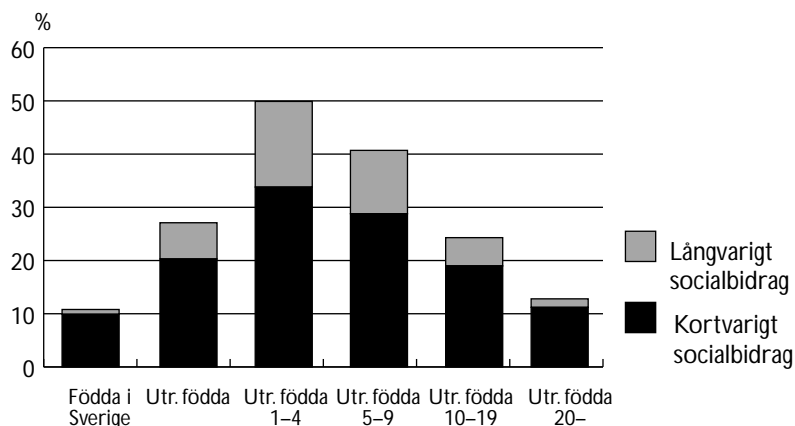
Det arbetsmarknadsrelaterade beroendet av socialbidrag har ökat kraftigt under 1990-talet. År 1990 fanns knappast några långvarigt socialbidragsberoende arbetslösa, vilket kan förklaras av att arbetslösheten vid denna tidpunkt var mycket låg. Det var också lättare att få tillträde till arbetslöshetsförsäkringen genom att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (DS 1999:54).

Det bör noteras att socialbidragstagare kan ha haft bidraget under del av året och en arbetslöshetsersättning under en annan del av året. Ersättningarna behöver inte ha betalats ut samtidigt.

Andelen socialbidragstagare bland arbetslösa med A-kassa skiljer sig markant åt beroende på vistelsetiden i Sverige. (Diagram 1) Bland utrikes födda med kort vistelsetid hade över hälften socialbidrag och även bland dem med vistelsetid 5-19 år var andelen socialbidragstagare högt. En förklaring är att A-kasseersättningen för dessa grupper i genomsnitt baseras på en lägre inkomst. Mycket tyder på att invandrare ibland accepterar arbeten som inte står i paritet med deras yrkeskvalifikationer eller utbildningar. Socialbidragstagandet beror också på hur arbetsförhållandet ser ut för övriga familjemedlemmar. Är båda parterna arbetslösa är naturligtvis risken större för socialbidrag även om någon eller båda har ersättning från A-kassa.

Diagram 1

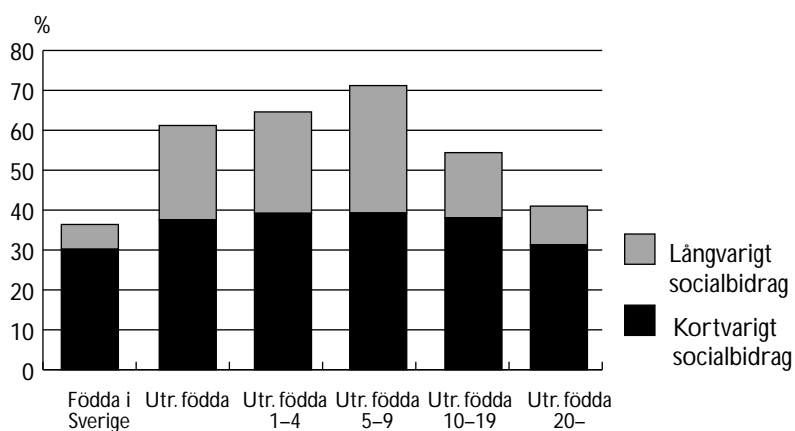
Andel med kortvarigt respektive långvarigt socialbidragstagande 1998 bland arbetslösa 1998-12-31 som erhöll ersättning från A-kassa fördelat på födelsebakgrund och vistelsetid i Sverige



Källa: AMS och SCB

Diagram 2

Andel med kortvarigt respektive långvarigt socialbidragstagande 1998 bland arbetslösa 1998-12-31 som erhöll ersättning från Alfa-kassa fördelat på födelsebakgrund och vistelsetid i Sverige

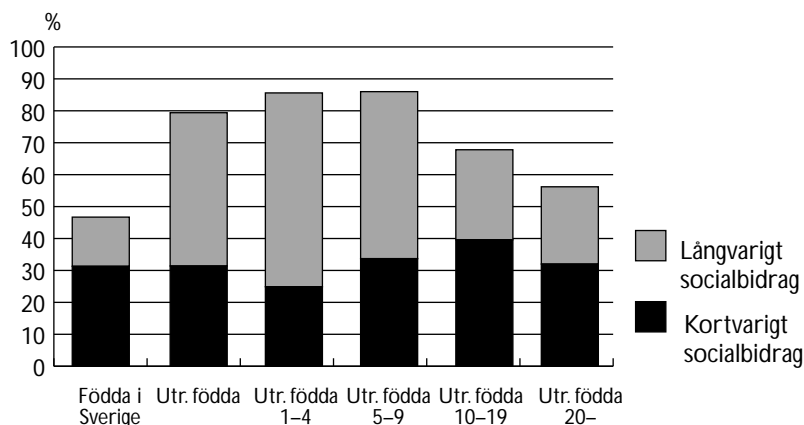


Källa: AMS och SCB

För dem som får grundersättningen från Alfa-kassan vid arbetslöshet var det avsevärt vanligare med socialbidrag bland utrikes födda än bland födda i Sverige. (Diagram 2) Efter-som grundersättningen utgörs av ett fast belopp förklaras sannolikt skillnaderna av att familjesituationen ser olika ut för personer som är födda i Sverige och utrikes. Bland födda

Diagram 3

Andel med kortvarigt respektive långvarigt socialbidragstagande 1998 bland arbetslösa 1998–12–31 som saknade arbetslöshetsersättning fördelat på födelsebakgrund och vistelsetid i Sverige



Källa: AMS och SCB

i Sverige är det i huvudsak ungdomar utan annat försörjningsansvar än till sig själv som erhåller grundersättningen. Invandrare kommer däremot ofta hit i vuxen ålder och har vanligtvis både familj och barn och en grundersättning vid arbetslöshet räcker inte långt för en flerbarnsfamilj.

Över 80 procent av alla utrikes födda med vistelsetid 1–9 år som saknade ersättning vid arbetslöshet var socialbidragstagare (se diagram 3). För personer födda i Sverige och utrikes födda med lång vistelsetid var det avsevärt lägre andel som var socialbidragstagare. Hur försörjer sig personer som är arbetslösa och varken har ersättning från A-kassa, Alfa eller socialbidrag? En del, speciellt ungdomar försörjs av föräldrarna. Andra är endast arbetslösa en kort period under året och får sedan arbete. Det finns också personer som har för stora ekonomiska tillgångar för att vara berättigade till socialbidrag. Detsamma gäller om eventuell make/maka/sambo har en högre inkomst.

Oavsett om man har ersättning vid arbetslöshet eller inte är det vanligare att utrikes födda har socialbidrag visar bland annat denna studie och Socialstyrelsens studie om långvarigt socialbidragstagande (Socialstyrelsen, 1999). Detta har inget att göra med att utrikes födda är mer benägna att söka socialbidrag utan beror på ett antal andra faktorer. Bland arbetslösa som är födda i Sverige är en stor andel ungdomar där föräldrarna kan bidra ekonomiskt på olika sätt. Det kan vara genom

att man bor kvar hemma, får mat eller kontanta medel. För födda i Sverige och även utrikes födda med lång vistelsetid finns det ibland en ekonomisk buffert att ta av vid kortare perioder av arbetslöshet. Man är därför inte berättigad till socialbidrag, även om inkomsten tillfälligt är lägre än socialbidragsnormen. Flyktingar som kommer till Sverige saknar i de flesta fall förmögenhet eller kontanta medel och är i stor utsträckning berättigad till socialbidrag vid arbetslöshet. Familjeförhållanden och eventuell partners arbetslöshet spelar också roll. Det är vanligare att utrikes födda familjer har många barn och att eventuell make/maka/sambo är arbetslös.

Stor skillnad i ekonomisk standard mellan arbetslösa med olika födelsebakgrund

I detta avsnitt används den disponibla inkomsten i förhållande till socialbidragsnormen som mått på den ekonomiska standarden för arbetslösa personer. En person med värdet 125 som mått på sin ekonomiska standard ingår i en familj som har en disponibel inkomst som är 25 procent högre än socialbidragsnormen. (Tabell 4)

Den ekonomiska standarden 1998 för samtliga personer födda i Sverige och utrikes födda var 190 respektive 160. Denna skillnad i ekonomisk standard mellan personer med olika födelsebakgrund återspeglar sig även bland gruppen arbetslösa. Arbetslösa som är födda i Sverige har generellt en högre ekonomisk standard oavsett om de har någon form av arbetslöshetsersättning eller ej. Det är endast arbetslösa utri-

Tabell 4

Disponibel inkomst i förhållande till socialbidragsnormen 1998 för personer som var arbetslösa 1998-12-31 fördelat på födelsebakgrund och vistelsetid

	Ingen ersättning	ALFA	A-kassa
Född i Sverige	148	152	172
Utrikes född	113	120	144
Vistelsetid 1-4 år	105	114	128
Vistelsetid 5-9 år	109	115	128
Vistelsetid 10-19 år	124	124	137
Vistelsetid 20 år-	132	132	167

Källa: AMS och SCB

kes födda som varit här 20 år eller mer och har A-kassa som kan mäta sig med motsvarande grupp bland födda i Sverige.

De stora skillnaderna mellan arbetslösa med olika födel-sebakgrund har flera förklaringar. Arbetslösa ungdomar bor ofta kvar hos sina föräldrar och delar då den ekonomiska stan-darden med sina föräldrar. Eftersom familjer födda i Sverige generellt har en högre ekonomisk standard än utrikes födda ger detta också arbetslösa svenskfödda kvarboende ungdo-mar en högre standard. En annan förklaring är att det är van-ligare att båda parterna i en familj är arbetslösa bland utrikes födda. Den andre partnerns inkomster kan då inte kompen-sera för den arbetslöses lägre inkomster. En tredje förklaring är att det finns fler barnfamiljer bland utrikes födda där en eller båda parterna är arbetslösa. Många barn minskar gene-rellt den ekonomiska standarden.

Slutsatser och kommentarer

Att arbetslösheten under 1990-talet hårdast har drabbat människor födda utanför Sverige är inte någon överraskning. Det är också välkänt att den ekonomiska konsekvensen av arbetslösheten drabbar människor olika beroende på om man har rätt till arbetslöshetsförsäkring eller ej. Vad denna studie visar är att konsekvenserna skiljer sig beroende på var man är född och hur länge man har bott i Sverige. Utgångspunkten för denna studie är variablerna födelsebakgrund och vistelsetid i Sverige. De trygghetssystem som finns utgår från att arbetslöshetsförsäkringen gäller för dem som tidigare har kommit in på arbetsmarknaden, dvs. en inkomstbortfallsprincip. Att arbetslöshetsförsäkringen är konstruerad för en full sysselsättning blev tydligt under 1990-talets massarbetslöshet. En stor del av de arbetslösa hamnade utanför socialförsäkringssystemen. De arbetslösa som saknade ersättning från A-kassa hänvisades i många fall till socialbidrag för sin försörjning.

Socialbidraget förekommer mest bland utrikes födda. Detta bekräftas av denna studie liksom andra studier under 1990-talet. Det är inte bara förekomsten av socialbidrag som är oroväckande. Beroendet av socialbidrag är också långvarigt. Socialbidragstagandet i dessa grupper beror inte enbart på arbetslösheten. Enligt Statistiska centralbyrån är invandrarhushållen i genomsnitt större än svenska hushåll, vilket innebär att de har en större försörjningsbörda. Inkomster från arbete eller arbetslöshetsersättning räcker inte till familjeförsörjningen. Det kan handla om låga löner eller låga arbetslöshetsersättningar. Det finns tecken på att fler utrikes födda fastnar i lågavlönade arbeten som inte motsvarar deras yrkesutbildning. Dessutom har neddragningarna i barn- och bostadsbidragen samt slopandet av flerbarnstillägget bidragit till att försämra försörjningsvillkoren för invandrarhushåll med många barn.

Utbildningsbidraget till de oförsäkrade har sänkts i flera omgångar under 1990-talet, från 338 till 103 kr. Det har hösten 2000 lagts ett budgetförslag på en successiv ökning till 223 kr år 2003. De grupper som främst drabbats av sänkningen under 1990-talet är ungdomar och invandrare som kommit till Sverige under 1990-talet. Sänkningen motiverades bl.a. av att försöka öka drivkraften för ungdomar att studera och arbeta. Många ungdomar bor kvar hemma hos sina

föräldrar, har få fasta utgifter och ingen försörjningsbörda för andra än sig själva. Flyktingfamiljer lever däremot under helt andra ekonomiska förutsättningar och minskningen i bidraget har lett till att fler blivit beroende av kompletterande socialbidrag även när de deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Arbetslösa som inte har kvalificerat sig till a-kasseersättning har sämre ekonomiska möjligheter att delta i olika studiestödsformer, som t.ex. kunskapslyftet. Starta eget-bidraget är också kopplat till a-kasseersättningen, vilket innebär att den som inte är kvalificerad/berättigad till a-kassa får den lägsta ersättningen som uppgår till 103 kr per dag (år 2000). Många invandrarfamiljer med stor försörjningsbörda kan ha svårigheter att starta företag eftersom de inte kan räkna med att få kompletterande socialbidrag. En egen företagare, måste i princip ha avvecklat sin verksamhet för att vara berättigad till socialbidrag.

Transfereringssystemet, främst bostadsbidrag och barnbidrag, syftar till att utjämna inkomstskillnader och därmed göra människor oberoende av socialbidrag om de har en inkomst av tjänst. Det framgår av denna studie att transfereringssystemen inte alltid uppfyller detta syfte. En stor andel av framförallt de arbetslösa utrikes födda är beroende av socialbidrag trots att de har ersättning från A-kassa.

Alla arbetslösa, oavsett etnisk bakgrund, har samma rättigheter till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De som saknar arbetslöshetsersättning ska ha möjlighet att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men med en lägre ersättning. Utrikes födda skall enligt regeringen vara en prioriterad grupp, men i praktiken är så inte fallet. Enligt utredningen Ds 1999:54 visar en studie att arbetslösa socialbidragstagare i mindre utsträckning tar del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder än arbetslöshetsförsäkrade.

Av vår studie framkommer det att vistelsetiden har stor betydelse för hur arbetslöshetsförsäkringen faller ut. De invandrare som kom före 1993 hade i mycket högre grad ersättning från A-kassa vid arbetslöshet än dem med kortare vistelsetid. Nyanlända flyktingar har mindre tillgång till arbetslöshetsförsäkringen och är tillsammans med invandrare som kom i slutet av 1980-talet och början 1990-talet starkt överrepresenterade när det gäller socialbidragsberoendet. Däremot visar studien att utrikes födda som bott i Sverige i minst 20 år t.o.m. har en lika bra tillgång till arbetslöshetsförsäkringen som de som är födda i Sverige.

Var man är född och hur länge man har bott i Sverige är alltså avgörande faktorer för att man skall vara berättigad till A-kassa. Inträdeskraven till arbetslöshetsförsäkringen har

i högsta grad missgynnade de grupper som inte har hunnit få någon förankring på arbetsmarknaden. Denna grupp består till viss del av ungdomar som är födda i Sverige, men den största delen är invandrare och flyktingar som kommit till Sverige under 1990-talet. Dessa grupper har blivit hänvisade till socialbidrag för sin försörjning under en lång period. Detta leder till frågan om det är rimligt att socialbidraget blir en försörjningskälla för människor vars enda problem är att de inte har kommit in på arbetsmarknaden. Utredningen Ds 1999:54 betonar att om personer som inte har andra sociala problem än arbetslöshet är tvungna att uppsöka socialtjänst för sin försörjning är detta både ett problem för individen och en belastning för samhället. Detta faktum måste uppfattas som kränkande för individen och kostsamt för samhället. Dessutom kan socialbidragsberoende i vissa fall vara passiviserande och minska individens egna initiativ.

Två utredningar som berört dessa frågor är *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb* (Ds 1999:54) samt *Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen* (Ds 1999:58). Utredningarna har båda kommit med olika förslag till förändringar av försäkringssystemen samt anpassningar till dagens läge på arbetsmarknaden. Den svaga punkten i utredningarna är enligt Integrationsverket att de inte tagit hänsyn till den integrationspolitiska aspekten i tillräckligt hög grad. Ungdomar och invandrare delar problemet med att stå utanför arbetslöshetsförsäkringen, men detta betyder inte att de delar villkoren i övrigt eller att de båda gruppernas problem kan lösas med samma åtgärder.

Den grundläggande ambitionen är naturligtvis att så många som möjligt skall kunna få ett arbete och bli självförsörjande. I dagsläget pekar arbetslöshetssiffrorna nedåt och allt fler utrikes födda kommer in på arbetsmarknaden och blir självförsörjande. Det gäller dock att ta tillvara på den positiva spiral som följer av en högkonjunktur och att så många som möjligt kommer ut på arbetsmarknaden. De invandrare som inte har fått arbete till nästa lågkonjunktur kommer att ha mycket svårt att få arbete i framtiden.

Ett långvarigt utanförskap i socialförsäkringssystemet måste därför förhindras. Eftersom arbetslösa invandrare i så stor omfattning står utanför arbetslöshetsförsäkringen är det fråga om en strukturell diskriminering som inte får förekomma om integrationspolitiken, dvs. lika rättigheter och möjligheter för alla, skall kunna tillämpas till fullo. Sverige har i vissa avseenden anpassat sina socialförsäkringsregler för EU-medborgare. För invandrare som kommer från länder utanför EU gäller dock andra regler och arbetserfarenhet från hemlandet ger inte någon kvalificering till socialförsäkringssystemet.

Syftet med denna studie har inte varit att komma med några färdiga förslag på lösningar utan att beskriva de svårigheter invandrare har att få tillträde till arbetslöshetsförsäkringen. Det finns dock vissa påpekande som vi vill lyfta fram.

Om en person inte uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen kan den lägsta nivån i grundersättningen ändå ges om personen varit i heltidsutbildning på lägst gymnasienivå under minst ett år. Invandrare med avslutade SFI-studier anses dock inte uppfylla detta studerandevillkor, vilket utestänger denna del av befolkningen från arbetslöshetsförsäkringen på ett närmast systematiskt sätt. Vi menar därför att SFI-studier skulle kunna jämföras med andra studier och att arbetslösa personer med avslutad SFI-utbildning därför skulle kunna bli kvalificerade till den lägsta grundersättningen på 240 kr per dag.

Arbets sökande som börjar en arbetsmarknadsutbildning eller annan åtgärd och som inte har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen erhåller ett belopp på 103 kr per dag. Detta belopp har i omgångar sänkts från 338 kr per dag. Beloppet är idag så lågt att i princip ingen utom ungdomar som bor kvar hos föräldrarna kan försörja sig utan att komplettera ersättningen med socialbidrag. Det är framförallt ungdomar och invandrare som kommit till Sverige under 1990-talet som får den lägsta ersättningsnivån. Den höjning av ersättningen som regeringen aviserat i sin senaste budgetproposition är i minsta laget och borde kunna införas snabbare än den tidsplan som regeringen föreslagit. Det viktigaste argumentet för detta är att ersättningsnivån skall ge motivation att delta i aktiva åtgärder och att socialbidragsberoendet ska minska. Det bör finnas en klar koppling mellan att delta i en arbetsmarknadsåtgärd och en bättre ekonomisk standard.

Integrationsverket har fr.o.m. sommaren år 2000 tillgång till en databas som omfattar uppgifter om demografi, inkomster, bidrag, sysselsättning, arbetslöshet, utbildning, boendeform m.m. för åren 1997 och 1998. Databasen kommer att uppdateras årligen, och uppgifter för 1999 kommer finnas tillgängliga våren 2001. Denna studie baseras på statistiken från denna databas. Vår ambition är att årligen följa upp denna undersökning och även göra fördjupade studier inom området.

Litteratur

- AMS, [1998], *Kontantstöd vid arbetslöshet – Ersättning från arbetslösheten*, Verksamhetsberättelse för 1998.
- Arai, M & Schröder, L. [1999] *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6, Långtidsutredningen [1999], Fritzes, Stockholm.
- Arbetsrörelsens Ekonomiska Råd, [1997], *Tretton inlägg om arbetslöshet*, AER-Rapport 2.
- Den gamla socialförsäkringens nya kläder*, Rapport från forskarseminariet i Umeå 1999.
- Ds 1999:10 *Indexering av högsta och lägsta dagpenningnivå i arbetslöshetsförsäkringen*, 1999.
- Ds 1999:54 *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*
- Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete- Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*
- Edebalk, Per-Gunnar; Ståhlberg, Ann-Charlotte; Wadensjö, Eskil: *Socialförsäkringarna*. SNS Förlag 1998.
- Lundh, C. & Ohlsson, R. [1995] *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring* SNS Förlag, Stockholm.
- Schröder, L & Vilhelmsson, R. [1998] »Sveriges specifikt humankapital och ungdomars etablering på arbetsmarknaden«, *Ekonomisk Debatt*, årgång 26, nr 8, s.595-601.
- Socialstyrelsen, [1999] *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*, Stockholm.
- SOU 2000:3, *Delbokslut: Välfärd under 1990-talet – en sammanfattning*.
- SOU 1999:97, *Socialtjänst i utveckling*.

