

# Sammanfattning

Sverige har haft en ökande nettoinvandring sedan 1980-talet och flyktingar har kommit att utgöra en stor andel av de som invandrat. Hur väl utrikes födda integreras i samhället och kan etablera sig på arbetsmarknaden är självklart betydelsefullt för de invandrade själva, men har också konsekvenser för samhällsekonomin. Inte minst innebär de utrikes födda både en möjlighet och en risk när det gäller att möta den framtida utmaningen med en åldrande befolkning och förutsättningarna för att finansiera de offentliga utgifterna.

Sverige har en ambitiös och aktiv politik för mottagande och arbetsmarknadsetablering av nyanlända flyktingar. Men inträdesprocessen är långsam. Sysselsättning och inkomster av arbete är även på lång sikt lägre för invandrade än för genomsnittet i arbetskraften.

Det är svårt att peka på en enskild insats som skulle kunna göra en betydande skillnad för att korta tiden för etablering på arbetsmarknaden för de nyanlända. Det krävs snarare insatser på ett flertal områden för att påverka såväl utbudet, efterfrågan som matchningen på arbetsmarknaden. Betydelsen av ekonomiska incitament för arbetsutbudet har också tagits upp i olika sammanhang, men någon systematisk kartläggning av hur det ekonomiska utbytet av arbete ser ut har inte gjorts.

Huvudsyftet med denna rapport är att skapa kunskap kring de ekonomiska drivkrafter som nyanlända flyktingar möter inför etableringen på arbetsmarknaden. Hur ser det ekonomiska utbytet av arbete ut för nyanlända flyktingar? På vilket sätt och varför skiljer sig det ekonomiska utbytet av arbete för nyanlända flyktingar från övriga i befolkningen? Rapporten är avgränsad till en kartläggning av det kortsiktiga ekonomiska utbytet av att arbeta.

*Simuleringar för kartläggning av ekonomiskt utbyte av arbete 2017*

Kartläggningen baseras på inkomstfördelningsstatistik för 2015 som har skrivits fram till 2017 års ekonomiska och demografiska förhållanden och till de regler som gäller 2017 med mikrosimuleringsmodellen FASIT.

Det ekonomiska utbytet av att arbeta beror på relationen mellan den disponibla inkomsten och hur mycket man arbetar. Två dimensioner av ekonomiska drivkrafter att arbeta beaktas i rapporten: det ekonomiska utbytet av att arbeta jämfört med att inte arbeta och det ekonomiska utbytet av att öka sin löneinkomst på marginalen. Som mått på det ekonomiska utbytet av att arbeta jämfört med att inte arbeta används tröskeeffekten och ersättningsgraden. Som mått på det ekonomiska utbytet av att öka sin löneinkomst på marginalen används marginaleffekten.

Det ekonomiska utbytet av arbete redovisas både med modellberäknade statistiska genomsnitt för grupper i befolkningen 20–64 år och typfallsberäkningar. Jämförelser görs mellan fyra redovisningsgrupper. Den första gruppen består av flyktingar och skyddsbehövande inklusive deras anhöriga som bott i Sverige upp till 4 år och motsvarar i stort de personer som omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Resterande grupper är övriga utrikes födda som bott i Sverige upp till fyra år, utrikes födda som bott mer än fyra år i Sverige samt personer som är födda i Sverige.

*Ekonomiskt utbyte av att arbeta jämfört med att inte arbeta 2017*

De modellberäknade ersättningsgraderna är baserade på att man arbetar heltid hela året eller att man deltar i etableringsinsatser, alternativt är arbetslös. Enligt modellens antagande antas man som arbetslös ha inkomstrelaterad ersättning från a-kassan. De som deltar i etableringsinsatser antas ha månadslönen 18 000 kronor när de arbetar.

För nyanlända som har etableringsersättning beräknas den genomsnittliga ersättningsgraden vara ungefär 70 procent, vilket innebär att deras disponibla inkomst vid deltagande i etableringsinsatsen motsvarar 70 procent av den de får om de arbetar. Men variationen är stor och beror även på hushållets sammansättning. Hushåll utan barn har lägre ersättningsgrad, cirka 60 procent i

genomsnitt, och därmed ett större ekonomiskt utbyte av att arbeta. För hushåll med barn är det ekonomiska utbytet av att arbeta lägre, med en genomsnittlig ersättningsgrad på cirka 80 procent.

Den genomsnittliga ersättningsgraden vid etableringsinsatser ligger på samma nivå som den genomsnittliga ersättningsgraden vid arbetslöshet utan avtalsersättning. Beaktas avtalsersättningarna är den genomsnittliga ersättningsgraden något högre, 78 procent. Även för övriga i befolkningen varierar den genomsnittliga ersättningsgraden vid arbetslöshet, men låga ersättningsgrader är vanligare vid etableringsersättning än vid arbetslöshetsersättning. Ersättningsgraderna vid arbetslöshet har beräknats för de som haft en inkomst på minst cirka 135 000 kronor under året.

Mycket få av de nyanlända flyktingarna har kvalificerat sig för a-kassa. I modellberäkningen ingår bara 17 procent av gruppen men även det är en överskattning av hur många som faktiskt är kvalificerade för inkomstrelaterad a-kassa. Genomgången av gruppernas inkomster visar att ytterst få nyanlända flyktingar får a-kassa under året. Däremot är aktivitetsstöd en vanlig ersättning, vid sidan av etableringsersättning. En stor andel av de som lämnat etableringsplanen går över till jobb- och utvecklingsgarantin och får då aktivitetsstöd som ligger på en så låg nivå att det ofta behövs kompletterande försörjningsstöd.

Typfallsberäkningarna för de som har eller kan vänta sig låga inkomster visar att det kan löna sig olika mycket att arbeta jämfört med att inte arbeta beroende på om man har etableringsersättning eller försörjningsstöd.

För sammanboende ger försörjningsstödet mycket höga ersättningsgrader för den första i hushållet som börjar arbeta men betydligt lägre för den andra, givet att man inte har många barn. Med etableringsersättning blir det ekonomiska utbytet av arbete högre för den första som börjar arbeta. Men jämfört med försörjningsstödet är det ekonomiska utbytet av att arbeta sämre för den andra partnern.

Jämfört med andra låginkomsttagare som har kvalificerat sig till a-kassa med inkomstrelaterad ersättning är det ekonomiska utbytet av att arbeta ofta högre. För typfallen ligger ersättningsgraderna för de som har a-kassa mellan 82 och 93 procent. En viktigt principiell skillnad mellan a-kassa och etableringsersättning är att a-kassan är

en försäkring mot inkomstbortfall som man måste kvalificera sig till genom arbete.

*Ekonomiskt utbyte av att öka sin löneinkomst på marginalen 2017*

För många arbetslösa är inte heltidsarbete det första alternativet utan de första jobben kan istället handla om kortare arbetsinsatser. De genomsnittliga marginaleffekterna visar att en extra arbetsinsats (motsvarande en ökad löneinkomst om 12 000 kronor per år) i genomsnitt lönar sig bättre för nyanlända flyktingar än för befolkningen i genomsnitt. Det beror bland annat på att den genomsnittliga marginaleffekten till största delen bestäms av marginalskatten och nyanlända flyktingar har ofta låga arbetsinkomster. Etableringsersättningen är inte inkomstprövad och påverkar inte direkt den modellberäknade marginaleffekten.

För de nyanlända som har etableringsersättning och arbetar vid sidan av etableringsplanen blir marginaleffekten ofta detsamma som summan av en låg marginalskatt samt – i de fall individen har bostadsbidrag och barn i förskolan – avräkning av bostadsbidrag och barnomsorgsavgift (givet att hushållet inte har rätt till försörjningsstöd).

För nyanlända som får ett arbete inom ramen för etableringsplanen blir det ekonomiska utbytet av arbete mindre än av att övergå till arbete på heltid och även här spelar inkomstprövade familjestöd in.

Utan etableringsersättning är marginaleffekterna höga vid låga inkomster och så länge det finns rätt till försörjningsstöd är de mycket höga. Jobbstimulansen inom försörjningsstödet gör visserligen att den som uppfyller villkoren numera får behålla 25 procent av en inkomstökning, men den som inte uppfyller villkoren får ingen ökad inkomst från en extra arbetsinsats så länge det fortfarande finns behov av försörjningsstöd.

*Flera förklaringar till att nyanländas ekonomiska drivkrafter skiljer sig från övrigas*

Det ekonomiska utbytet av arbete varierar således både för nyanlända flyktingar och övriga i befolkningen men skiljer sig också åt mellan grupperna.

Humankapitalet och vilka inkomster man har betyder mycket för det ekonomiska utbytet av arbete. Flyktinggruppen är generellt yngre och många har mycket låg utbildningsnivå. Därför är den förväntade lönen oftast låg, vilket bidrar till ett litet ekonomiskt utbyte av arbete. Etableringen på arbetsmarknaden tar tid och få kvalificerar sig till inkomstrelaterade ersättningar. För mottagare av försörjningsstöd blir det ekonomiska utbytet av arbete litet, men med etableringsersättning som alternativ försörjningsform ökar det ekonomiska utbytet av arbete för många nyanlända.

Hushållssammansättningen är också en faktor som spelar roll för det ekonomiska utbytet av arbete, både genom att den egna inkomsten betyder relativt mindre om det finns andra inkomster och för att det finns inkomstprövade familjestöd.

För hushåll med barn, och framför allt om man har många barn, är det ekonomiska utbytet av arbete ofta lågt för de med låga inkomster. Det gäller både det ekonomiska utbytet av att arbeta jämfört med att inte arbeta och det ekonomiska utbytet av att öka sin arbetsinsats på marginalen. Marginal effekterna blir betydande även vid relativt höga inkomster vilket gör att många nyanlända kan ha svårt att hitta ett arbete som gör att de inte har behov av kompletterande försörjningsstöd.

Närmare hälften av de nyanlända flyktingarna är sammanboende med barn. Jämfört med övriga befolkningen är en något större andel ensamstående med barn, även om gruppen är liten i alla redovisningsgrupper. Det är också något vanligare att nyanlända flyktingar har många barn även om också den gruppen är relativt liten. Men eftersom nyanlända flyktingar oftast har låga inkomster är de i högre grad beroende av inkomstprövade familjestöd vilket gör att familjestöden, mer än för andra grupper, bidrar till att minska det ekonomiska utbytet av arbete.

Störst ekonomiskt utbyte av arbete har hushåll utan barn. Drygt en tredjedel av de nyanlända flyktingarna är ensamstående utan barn. Etableringsersättningen betyder mycket för att en extra arbetsinsats

vid sidan av etableringsplanen ska löna sig 2017. För ensamstående utan barn är ersättningsgraden i stort sett densamma oavsett om man har försörjningsstöd eller etableringsersättning.

*Inte självklart om och hur nyanländas ekonomiska incitament bör förstärkas*

De ekonomiska drivkrafterna till arbete har stärkts under senare år, både generellt och för de med låga inkomster. Införandet av etableringsersättningen har bidragit till att öka det ekonomiska utbytet av arbete för många nyanlända. Ersättningen är ofta högre än försörjningsstödet. I exempelvis Danmark har man valt att stärka de ekonomiska drivkrafterna genom att ha lägre nivå på ersättningen för nyanlända än för övriga befolkningen.

Det är osäkert vad ekonomiska incitament betyder för personer med sämre förutsättningar på arbetsmarknaden. Studier som gjorts pekar på att stärkta ekonomiska incitament att arbeta ökar sannolikheten att arbeta för dem med bäst förutsättningar, medan de med sämst förutsättningar riskerar att lämna arbetskraften. En effektutvärdering av etableringsreformen tyder på att den haft små positiva effekter på sysselsättning och arbetsinkomster. Den svenska forskningen ger också stöd för att utrikes födda har stor nytta av individualiserad och förstärkt arbetsförmedling. Med tillräckligt höga ersättningar under den tid de nyanlända förbättrar sina förutsättningar kan de motiveras att bli kvar i arbetskraften. Det är därför inte självklart att sänka ersättningsnivåer enbart har positiva effekter.

För att korta tiden för etablering på arbetsmarknaden behövs insatser på ett flertal områden. En sund incitamentsstruktur är naturligtvis en viktig del i detta, men på basis av vad som kommit fram under arbetet med denna rapport är det inte givet hur incitamenten till arbete på bästa sätt kan stärkas för gruppen nyanlända flyktingar.

Sedan etableringsersättningen infördes har reglerna förändrats vid ett flertal tillfällen och de ekonomiska drivkrafterna har både förstärkts och försvagats, nu senast 1 januari 2018. I promemorian som föregick det ändrade regelverket för etableringsuppdraget diskuterades inte frågan om ersättningarnas utformning och vilken betydelse de har för de ekonomiska drivkrafterna att arbeta över

huvud taget. Vid tidigare ändringar förefaller inte heller analyser av hur förändringarna samverkat med andra transfereringssystem eller hur de påverkar olika grupper gjorts. Området är komplext och behöver utredas ordentligt. Inte minst behöver betydelsen av de familjepolitiska stöden belysas. I den här rapporten kommer det fram förslag på förändringar som bör övervägas i en översyn av etableringsersättningen.

- *Individualisera etableringstillägget.* Med etableringsersättning blir det ekonomiska utbytet av arbete högre för den första personen i ett sammanboende par som börjar arbeta. Jämfört med försörjningsstödet är det ekonomiska utbytet av att arbeta sämre för den andra partnern. Det är sannolikt oftare en kvinna som är i situationen att en partner redan arbetar. Den effekten skulle kunna mildras genom att etableringstillägget individualiseras (vilket då blir på bekostnad av ett något lägre ekonomiskt utbyte av arbete när den första börjar arbeta). Detta skulle med fördel läggas upp så att effekten kan utvärderas, exempelvis genom att den nya regeln gäller för de som beviljas etableringstillägg från ett visst datum.
- *Se över ersättningsnivåerna för barn i etableringstillägget och i försörjningsstödet.* När etableringsersättningen infördes 2010 ansågs det viktigt att den skulle ligga på en sådan nivå att det endast i undantagsfall skulle kunna bli aktuellt med kompletterande försörjningsstöd. Sedan dess har ersättningarna varit oförändrade medan priser, löner och andra ersättningar höjts. Det är generellt sett förhållandevis ovanligt med kompletterande försörjningsstöd under längre tid. För familjer med många barn förekommer det oftare, vilket sannolikt förklaras av att den extra ersättningen när man har många barn är högre inom försörjningsstödet.
- *Se över samordning mellan etableringstillägg och underhållsstöd.* Det underhållsbidrag som den andra föräldern betalar minskar inte etableringstillägget för en ensamstående med barn, vilket det statliga underhållsstödet gör. Det betyder att ensamstående med barn kan ha olika stor disponibel inkomst, beroende av hur den andra föräldern tar sitt försörjningsansvar. Frågan är om det är rimligt eller om underhållsbidraget och underhållsstödet ska hanteras lika. Inom försörjningsstödet görs ingen skillnad mellan underhållsbidrag och underhållsstöd.

Avslutningsvis – låga ersättningar kan främja övergången till arbete men innebär också ökade inkomstskillnader och ökad risk för ekonomisk utsatthet, inte minst för barn. Även om regelverken, utom etableringsersättningen, gäller lika för alla, kan många i gruppen nyanlända flyktingar förvänta sig ett lågt kortsiktigt ekonomiskt utbyte av arbete och riskerar därför att hamna i en fattigdomsfälla, samtidigt som de också lever under knappa ekonomiska omständigheter. Valet mellan starka ekonomiska incitament att arbeta och rimliga levnadsförhållanden ställs här på sin spets.