

EU:s fria arbetsmarknad: Kan Riksbanken skrota NAIRU-begreppet?

Ökningen av området för den fria rörligheten som följde av EU:s utvidgning ledde till kraftiga ökning av arbetsutbudet i framför allt Norge, Storbritannien och Irland. Efter att krisen lagt sig kan arbetsutbudet i Sverige komma att kunna öka kraftigt under en lång tid framöver genom invandring, inte bara från nya EU-länder utan också från tredje land såsom Indien och Kina. Vakaner kan tillsättas utan hämmande löneinflation med betydelse för penningpolitiken där begreppet NAIRU efterhand kan förväntas bli irrelevant. I stället måste Riksbanken beakta ex arbetskraftens utbudselasticitet i utvandringsländerna, konkurrensen om arbetskraft från andra höglöneländer, som underlag för sina penningpolitiska beslut.

I maj 2004 utvidgades EU med åtta nya medlemmar från Central- och Östeuropa¹ och två från Sydeuropa.² Knappt tre år senare, i januari 2007, utvidgades unionen med ytterligare två länder: Rumänien och Bulgarien. EU15 kom därmed att ha expanderat med ca 180 miljoner människor till ett EU27 med en befolkning på närmare en halv miljard. Den genomsnittliga PPP-justerade per capita BNP är mycket låg i många av de nya, och i vissa fall stora, länderna. Jämfört med EU15:s genomsnittliga PPP-justerade BNP per capita för år 2008 var Polens andel 51,9 procent, Estlands 61,6, Lettlands 50,4, Litauens 55,1, Bulgariens 36,3 och Rumäniens 41,3. Med stor befolkning, låga relativa realinkomster, samt geografisk närhet förelåg goda förutsättningar för betydande arbetskraftsinvandring från de nya länderna när marknaderna öppnades.

Utvidgningen hade föregåtts av hårda diskussioner i de gamla medlemsländernas parlament om eventuella övergångsregler för arbetskraften från de nya länderna. Mycket av diskussionerna före utvidgningen gällde i vilken utsträckning den invandrade arbetskraften skulle komma att utnyttja välfärdssystemen i de rikare länderna, en antagen företeelse som kom att få den något oegentliga benämningen ”social turism”.³ Andra frågor gällde riskerna för lönedumping och utträngning på arbetsmarknaden. Sverige utmärkte sig i sitt ställningstagande bland EU15 genom att reservationslöst öppna sina gränser för arbetskraftsinvandring från de nya länderna från och

PER LUNDBORG

är professor i nationalekonomi och verksam vid CEIFO, Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer, Stockholms universitet. Han är också knuten till programstödet SULCIS, Stockholm University Linneaus Center for Integration Studies. Hans forskning är inriktad mot bl a löneeffekter av invandring och av integrationen av flyktingar på den svenska arbetsmarknaden. per.lundborg@ceifo.su.se

¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Ungern.

² Cypern och Malta.

³ Benämningen är oegentlig eftersom man enbart i egenskap av godkänd arbetskraftsinvandrare ges tillgång till ett lands välfärdssystem. Frågan var snarare om arbetskraftsinvandrare i någon bemärkelse skulle komma att överutnyttja systemet i ett värdland. Några sådana tecken under tidigare perioder av arbetskraftsinvandring kunde man dock inte peka på.

Jag är tacksam för kommentarer från Juhana Vartiainen, Eskil Wadensjö och Christer Gerdes.

med Dag 1. De rådande EU-reglerna tillämpades således även på invandringen från de nya medlemsländerna. Sverige har dessutom sedan december 2008 underlättat för företagen att anställa arbetskraft även från alla andra delar av världen, t ex Indien och Kina.

Storbritannien och Irland visade också stor öppenhet redan från början, men införde vissa mindre begränsningar när det gällde ersättningar i välfärdssystemet för arbetskraftsinvandrarna. Samtliga övriga medlemsländer utnyttjade de möjligheter till övergångsperiod som fanns men de flesta länder har i dag avvecklat övergångsperioden.⁴ Tyskland och Österrike har meddelat att de har kvar övergångsreglerna till 2011 även om Tyskland i andra avseenden har lättat upp sina invandringsregler. Noteras bör också att EES-länderna, däribland Norge och Island, kom att omfattas av den fria rörligheten med vissa restriktioner på invandringen.⁵ Från och med maj 2009 är dock de norska övergångsreglerna avskaffade.

Jag ska i uppsatsen diskutera erfarenheterna från de första fem åren av fri arbetskraftsrörlighet ur ett makroekonomiskt perspektiv. Först ges en mer övergripande bild, så långt detta är möjligt, av hur migrationen utvecklades mellan de nya medlemsländerna och de gamla. Därefter går jag över till att diskutera utvecklingen i de länder som upplevt en omfattande arbetskraftsinvandring under de första åren med betoning på de makroekonomiska och ekonomisk-politiska konsekvenserna av utvidgningen. Speciellt intressanta länder att studera invandringen till i detta sammanhang är Storbritannien, Irland och Norge. Utifrån detta och möjligheterna till arbetskraftsinvandring till Sverige dras sedan slutsatser om förutsättningar för ekonomisk tillväxt och konsekvenser för framför allt penningpolitiken.

1. Invandringen till EU15

Att i detalj beskriva hur migrationen har utvecklats inom EU sedan utvidgningen 2004 låter sig inte enkelt göras på ett konsekvent sätt. Många länder rapporterar vare sig bestånd eller flöden av invandrare i den nationella statistiken och där detta görs är migranterna ofta underskattade då framför allt korttidsmigranter inte finns med. Vidare skiljer sig definitionen av begreppet invandrare mellan länderna. En stor del av de rapporterade migrationsflödena gäller tidigare inflyttade illegala invandrare som i och med utvidgningen kom att legaliseras. Den följande texten bör därför läsas med dessa problem i åtanke.⁶

⁴ Övergångsperioden omfattade en sjuårsperiod där under de första två åren de nationella parlamenten själva bestämmer invandringen. De nationella reglerna kunde sedan utvidgas med ytterligare tre år, medan de sista två åren fick övergångsreglerna tillämpas enbart om man kunde påvisa betydande arbetsmarknadsstörningar av arbetskraftsinvandringen. Finland, Grekland, Spanien och Portugal avvecklade reglerna 1 maj 2006, Italien 27 juli 2006, Nederländerna 1 maj 2007, Luxemburg 1 november 2007, Frankrike 1 juli 2008 och Belgien och Danmark 1 maj 2009.

⁵ Norge: <http://www.ssb.no/innvutv/tab-2009-05-07-03.html>

⁶ Två färiska antologier över utvecklingen är Kahanec och Zimmermann (2009) och Galgoczi m fl (2009) som tillsammans ger en god bild av utvecklingen.

Utvandringsland	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Estland</i>	40	100	147	186	339	493
<i>Lettland</i>	83	60	105	239	386	577
<i>Litauen</i>	161	435	681	1 203	2 192	2 628
<i>Polen</i>	342	1 414	3 030	7 090	13 432	13 009
<i>Slovakien</i>	70	99	97	265	437	504
<i>Tjeckien</i>	29	79	60	89	135	145

Tabell 1
Invandringen till
Norge 2003–08 från
valda nya EU-länder

Källa: Statistisk sentralbyrå, Norge.

Beståndet av invandrare från Baltikum, Polen, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Ungern boende i EU15 ökade från knappt 900 000 personer 2003 till över 1,9 miljoner i slutet av 2007.⁷ Andelen invandrade till EU15 ökade således kraftigt, men fördelningen över invandringsländer var ojämn. De klart största invandringsländerna när det gäller ökningar är Storbritannien och Irland som har fångat upp ca 70 procent av de nya invandrarna sedan 2003. Till dessa 1,9 miljoner kommer 1,8 miljoner personer från Bulgarien och Rumänien som i slutet av 2007 levde i EU15 i hög utsträckning bosatta i Spanien och Italien. Uttryckt som andel av den egna befolkningen är dock Irland den största mottagaren av arbetskraft från de nya EU-länderna.

Storbritannien och Irland blev mottagare av stora mängder arbetskraft från framför allt Polen. Mellan 2004 och 2007 kom 900 000 arbetare från de nya EU-länderna att registrera sig för arbete i Storbritannien och av dessa kom över en halv miljon från Polen. Andra stora invandrargrupper kom från Litauen och Slovakien med vardera ca 77 000 personer.⁸ Till invandrare från Central- och Östeuropa gavs 812 000 arbetstillstånd.⁹

För det betydligt mindre Irland kom antalet medborgare från de nya medlemmarna att öka från ca 10 000 år 2002 till ca 120 000 år 2006. Under den perioden växte befolkningen med hela 8 procent, eller 300 000 personer varav ca två tredjedelar bestod av inflyttade av annan nationalitet än irländsk.¹⁰ En uppskattning visar att år 2002 bodde knappt 14 000 personer från de blivande EU-länderna i Irland och denna siffra hade till 2006 stigit till 120 534 personer, alltså en tillväxt med över 100 000 personer. Av dessa var 63 276 polacker, 24 628 litauer och 13 319 letter.

Som EES-land har även Norge kunnat dra nytta av att arbetskraften kunnat röra sig fritt över gränserna. Norge kom att bli en stor mottagare av arbetskraftsinvandrare från de nya medlemsländerna. Av tabell 1 framgår nettoinvandringen från Polen med över 13 000 personer både 2007 och 2008. Även från Litauen invandrade förhållandevis många personer medan invandringen inte ökade lika starkt från Estland, Lettland, Slovakien och Tjeckien. Från övriga, i tabellen ej redovisade, länder var invandringen till Norge begränsad.

7 Brucker och Damelang (2009); Brucker m fl (2009).

8 McKay (2009).

9 Exklusive Bulgarien och Rumänien. Källa: Home Office (2008). Se också McKay (2009).

10 Barrett (2009).

Mer imponerande siffror, och ett bättre uttryck för ökningen av arbetsutbudet, erhålls om man i stället ser på antalet arbetstillstånd i Norge till medborgare från de nya medlemsländerna. Mellan 1 maj 2004 och 31 juli 2007 utfärdades hela 89 430 nya arbetstillstånd och 69 200 förnyade arbetstillstånd i Norge vilket kan jämföras med 16 900 nya och 2 550 förnyade arbetstillstånd i Sverige, som ändå har en betydligt större arbetsmarknad.¹¹ För de fem nordiska länderna utfärdades 151 246 nya och 75 892 förnyade tillstånd vilket innebär att det förhållandevis lilla landet Norge kom att svara för en mycket stor andel av de sammanlagda arbetstillstånden till Norden.

Dessa officiella siffror säger dock inte allt om omfattningen av arbetskraftens rörlighet över gränserna. Svenska data över arbetstillstånd inkluderar inte arbete kortare än tre månader vilket förklarar en del av skillnaden gentemot Norge. Många är de som tar kortsiktiga tidsbegränsade arbeten i ett annat land där de under denna period arbetar långa dagar och ofta kanske sex eller to m sju dagar i veckan.

Inte heller kommer de utländska arbetare som arbetar under den fria rörligheten för tjänster med i den officiella invandringsstatistiken. Om ett uppdrag i EU15 läggs ut på ett entreprenadföretag registrerat i något av de nya medlemsländerna kommer den arbetskraft som ska utföra arbetet inte att registreras som arbetskraftsinvandrare. Denna invandring behandlas under den fria tjänsterörligheten och omfattningen härvidlag är i hög grad okänd för länderna i EU15. Det totala arbetsutbudet i såväl invandrings- som utvandringsland av den fria rörligheten för arbetskraft och tjänster kan därför vara gravt underskattad i den officiella invandringsstatistiken. Att den officiella invandringen till exempelvis Finland är låg vill vissa förklara med en hög tjänsteinvandring.¹² I Sverige uppskattade LO att det 2006 fanns ca 20 000 utstationerade arbetstagare från de nya medlemsländerna enbart i den svenska byggbranschen vilket vida översteg antalet registrerade individuella arbetstagare.¹³

Den officiella nettoinvandringen till Sverige från de nya medlemsländerna ökade från ca 2 000 personer år 2003 till drygt 12 000 år 2007. Med tanke på den svenska arbetsmarknadens relativa storlek, närheten till låglöneländerna i Baltikum och till Polen bör detta betraktas som en begränsad ökning i synnerhet i jämförelse med Norge och Storbritannien. Invandringen till Sverige från de nya medlemsländerna kom, inte oväntat, att domineras av polacker. Invandringen därifrån ökade under samma period från drygt 1 000 personer till ca 7 500. Av de baltiska staterna ökade invandringen kraftigast från Litauen. När Bulgarien och Rumänien blev medlemmar 2006 ökade också invandringen från dessa länder relativt kraftigt. Från övriga nya medlemsländer förblev invandringen på låg nivå.¹⁴

Noterbart är att könssammansättningen i invandringen ändrades relativt kraftigt under perioden. År 2003, dvs före utvidgningen, var andelen

¹¹ Dölvik och Eldring (2008); Lundborg (2009).

¹² Dölvik och Eldring (2008).

¹³ Dölvik och Eldring (2008, s 37-38).

¹⁴ Lundborg (2009).

män från Polen i invandringsflödet 40 procent och från Litauen 31 procent. År 2007 var andelen 56 procent för Polen och 55 för Litauen. Andelen män i inflödet från Bulgarien år 2006 var 42 procent och 2007 hela 63 procent. Andelen män från Rumänien ökade mellan dessa år från 41 till 57 procent. Detta återspeglar naturligtvis den kraftigt ökade andelen arbetare i de totala flödena.

Långt ifrån alla de personer som anlant har varit sysselsatta, utan ett stort antal har kommit som anhörig eller, liksom före utvidgningen, för giftermål. Medan sysselsättningsandelen för personer födda i Sverige 2006 var 75,2 procent var den i genomsnitt 45,4 procent för invandrare som anlände mellan maj 2004 och november 2006.¹⁵ Andelen sysselsatta var högre bland polacker och litauer än bland andra invandrargrupper. Antalet arbetade timmar bland de sysselsatta var dock högre än bland personer födda i Sverige. I synnerhet jobbar män från Litauen många fler timmar än andra.

En stor andel av de invandrade från de nya EU-länderna, 19 procent jämfört med 6 procent för födda i Sverige, var sysselsatta i byggsektorn. Polacker är här överrepresenterade. En annan sektor är jordbruk, skog m m som sysselsätter 7 procent av invandrarna jämfört med 2 procent för de födda i Sverige. I denna sektor dominerar litauer. Invandrarna är också överrepresenterade i sektorn finansiella tjänster.¹⁶

2. Invandring och konjunktur: Norge, Storbritannien och Irland

Att inflyttningen till Norge, Storbritannien och Irland blev så omfattande under de första fyra till fem åren pekar på hur viktig konjunktursituationen är för flödena av den internationellt rörliga arbetskraften från närliggande medlemsländer med relativt låga löner. När utvidgningen skedde var alla de tre länderna i en positiv konjunkturfasa. I Norges fall spelade sannolikt också det höga löneläget för de tillgängliga vakanserna en stor roll för landets attraktionskraft på invandrare. Konjunktorens betydelse märks också av att finanskrisen påverkade rörligheten. Under andra kvartalet 2009 var antalet ansökningar om arbetstillstånd från de nya EU-länderna i Storbritannien 26 150 vilket innebar en nedgång från 46 070 samma kvartal året innan och från 53 970 samma kvartal 2007.¹⁷

Arbetslösheten är ett uttryck för konjunkturläget och denna redovisas för Irland, Norge och Storbritannien i tabell 2.

Som framgår sjönk arbetslösheten i Norge efter 2005 samtidigt som arbetskraftsinvandringen ökade dramatiskt. Att den starka invandringen kombineras med fortsatt fallande arbetslöshet i Norge visar på kraften i den norska konjunkturen under perioden. I Storbritannien och på Irland låg arbetslösheten på fortsatt låga nivåer och med i stort sett oförändrade procenttal som i början av 2000-talet. Detta är ett uttryck för att även dessa

¹⁵ Gerdes och Wadensjö (2009).

¹⁶ Gerdes och Wadensjö (2009).

¹⁷ Se www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/09/jimmq209.pdf.

Tabell 2
Arbetslösheten i
Irland, Norge och
Storbritannien
2002–08

Land	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Irland	4,5	4,8	4,5	4,3	4,4	4,6	6,0
Norge	3,9	4,5	4,5	4,6	3,5	2,5	2,6
Storbritannien	5,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,3	5,7

Källa: OECD.

länders ekonomier var i en långsiktigt expansiv fas. 2008 hade finanskrisen börjat sätta sina spår i arbetslöshetstalen.

Dessa låga siffror för arbetslösheten 2004–07 skulle kunna tyda på att man låg väldigt nära NAIRU och att alltså inflationstakten borde vara stigande. Inflationstakten i de tre invandringsländerna framgår av tabell 3.

I framför allt Norge och Storbritannien var inflationstakten fortsatt mycket låg fram till 2007 men i takt med att arbetskraftsinvandringen minskade i och med krisen föll arbetsutbudet vilket sannolikt är en bidragande orsak till att inflationen steg 2008. Irland hade över hela perioden en högre inflationstakt än de andra länderna.

Den positiva utvecklingen i framför allt Norge och Storbritannien fram till 2007 med hög sysselsättning, stark ökning av arbetskraftsutbudet genom fri arbetskraftsinvandring, samt fortsatt låg inflation bröts drastiskt av den internationella finanskrisen. Mycket talar dock för att efter att krisen har lagt sig och situationen normaliserats, kommer förutsättningarna att återigen vara goda för långa perioder av tillväxt, full sysselsättning, hög arbetskraftsinvandring och låg inflation. Med en fortsatt expansiv politik kan vakanserna fortsätta att öka trots att den inhemska arbetskraften är fullt sysselsatt. Även om vissa sektorer alltid kommer att uppleva strukturella begränsningar kan bruttonationalprodukten fortsätta att öka utan att inflationen tar fart.

3. Invandringen, NAIRU och penningpolitiken

Den nya situationen med fri arbetskraftsinvandring påverkar omvärldsmiljön för den ekonomiska politiken. Antag först en *sluten* ekonomi som befinner sig i en expansiv fas med en ökning av det inhemska arbetskraftsutbudet. Om Riksbanken bedömer att utbudsexpansionen kan fortsätta är den normala slutsatsen att inte heller löner och priser nödvändigtvis ökar i en takt som hotar inflationsmålet. Så länge som andelen sysselsatta av den arbetsföra befolkningen underskrider den långsiktigt uthålliga arbetskraften kan arbetsutbudet stiga trots minskande arbetslöshet. När det inhemska arbetsutbudet slagit i taket kommer dock målet att hotas. Bedömningen av NAIRU bestäms utifrån efterfrågans effekter på det inhemska arbetsutbudets flexibilitet som således blir avgörande för de penningpolitiska besluten.

Efter en övergång till fri rörlighet som ger stora låglöneländer tillgång

Tabell 3
Inflationen i Irland,
Norge och Storbri-
tannien 2003–08

Land	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Irland	3,48	2,20	2,41	3,94	4,92	4,05
Norge	2,47	0,46	1,52	2,33	0,73	3,77
Storbritannien	1,36	1,34	2,05	2,33	2,32	3,61

Källa: OECD.

till landets arbetsmarknad måste Riksbanken revidera denna bedömning. Om rörligheten från låglöneländerna är hög kommer en ökning av efterfrågan på arbetskraft vid full sysselsättning i invandringslandet att leda till en ökad invandring varvid uppkomna vakanser snabbt kan tillsättas. NAIRU kommer att skifta inåt i och med att det totala arbetsutbudets flexibilitet ökar.¹⁸ Detta kommer att gradvis ha ökande betydelse för penningpolitikens utformning.

Erfarenheterna framför allt från Norge men även från Storbritannien och Irland visar på möjligheterna till långsiktig ekonomisk expansion vid fri arbetskraftsrörlighet med full inhemsk sysselsättning och utan inflations-tendenser. Så länge det finns ett i stort sett oändligt utbud av hög- och lågutbildad arbetskraft att tillgå i de nya EU-länderna och andra delar av världen kan den ekonomiska tillväxten upprätthållas utan att inflationsmålet hotas. Penningpolitiken i invandringslandet kan tillåtas vara expansiv under en lång period med låg risk för överhettning. Detta gäller så länge löneläget i utvandringsländerna kraftigt underskrider löneläget i invandringslandet varvid tillkommande vakanser hela tiden kan fyllas av nya arbetskraftsinvandrarer. Även om inte tillgången på ledig arbetskraft är den enda faktorn bakom den ekonomiska tillväxten är det trots allt denna faktor som står i centrum för Riksbankens bedömning av hur expansiv eller kontraktiv penningpolitiken bör vara.

I en situation med ett i princip oändligt utbud av arbetskraft under en tid framöver kommer NAIRU-begreppet att förlora sin relevans. I stället för att beakta den inhemska arbetskraftens utbudselasticitet måste Riksbanken göra bedömningar av möjligheterna till fortsatt arbetskraftsinvandring vilket kräver kunskap om arbetskraftens utbudselasticitet i utvandringsländerna. Begränsningarna i arbetskraftsinvandringen gäller framför allt konkurrensen från andra höglöneländer. Storbritannien, Irland och Norge har under de första åren av fri invandring för arbetskraft etablerat kanaler som framdeles underlättar rekryteringen av arbetskraft från Polen och andra länder. Riksbanken behöver vidare kunskap om det verkliga arbetsutbudet, inklusive korttidsinvandringen och den invandring som döljer sig under den fria tjänsterörligheten. Statistiken är härvidlag dock undermålig.

Skulle Riksbanken underskatta betydelsen av den nya regimen med ett i

¹⁸ Effekterna på NAIRU har för Storbritanniens del diskuterats av bl a Blanchflower och Shadforth (2009) där den minskade friktionen på arbetsmarknaden till följd av invandringen har lett till ett skift inåt av Phillipskurvan.

det närmaste oändligt arbetskraftsutbud för den ekonomiska tillväxten kan man komma att bedriva en alltför restriktiv penningpolitik efter att finanskrisen har lagt sig. Det ligger således en fara i att utgå från det inhemska arbetskraftsutnyttjandet och inte inse vidden av det potentiella arbetskraftsutbud som arbetskraften från de nya medlemmarna och andra länder representerar.

Man kan argumentera för att man med den fria rörligheten lättare kan rekrytera till vissa sektorer än till andra och att strukturella begränsningar därmed sätter gränser för hur länge ekonomin kan växa baserad på arbetskraftsinvandring. Invandrare från de nya EU-länderna är klart överrepresenterade i byggsektorn och i jordbruk, skog och fiske samt i viss mån i sektorn för finansiella tjänster. Många har också sökt sig till industrin även om andelen av de invandrade här är något lägre än bland personer födda i Sverige. Det är således förhållandevis höga andelar av den invandrade arbetskraften som söker sig till de privat dominerade sektorerna som kan expanderas av den ekonomiska politiken.

Att de strukturella begränsningarna kan förväntas vara små vid en ekonomisk expansion förstärks av att Sverige sedan december 2008 har en friare invandringspolitik från tredje land. Det är sedan dess lättare för företagen att fylla vakanser inom avancerade arbetsområden med arbetskraft från t ex Indien, Kina och andra länder med en i absoluta tal stor tillgång på högt utbildad, framför allt högteknologisk, personal. Finanskrisen har naturligtvis kraftigt hämmat invandringen under de nya reglerna. Men under perioden januari 2009 till maj 2010 har, om vi räknar bort anställda i jordbruk, skogsbruk, trädgård och fiske för att exkludera det stora antalet bärplockare, totalt 11 182 arbetstillstånd beviljats för personer utanför EES-området.¹⁹ Av dessa har 4 571 personer någon form av teoretisk specialistkompetens. Under mer normala konjunkturförhållanden och framför allt i högkonjunktur kan dessa siffror komma att öka mycket kraftigt framför allt från låglöneländerna i Asien.

Tabellerna ovan över arbetslöshet och inflation antyder att det inte är realistiskt att hävda att Norge befann sig i en sådan situation under de fyra till fem första åren av fri arbetskraftsinvandring från de nya EU-länderna. Denna situation hade kunnat fortsätta om inte den finansiella krisen hade slagit till. För Sveriges del skulle vi med en långsiktigt expansiv ekonomisk politik på liknande sätt kunna dra fördel av den fria rörligheten av arbetskraft från våra låglönegrannländer i öster när den finansiella krisen är över och situationen normaliserats. Situationen skulle likna den vi hade på 1960- och 1970-talen med fri arbetskraftsinvandring från Finland vilket bidrog till att lindra överhettningen av arbetsmarknaden.

Den ovan beskrivna situationen är dock inte för evigt. Tillväxtpotentialen i de nya medlemsländerna är högre än i de nuvarande invandringsländerna och en dag kommer reallöneskillnaderna sannolikt inte att vara

¹⁹ Inkluderas de nämnda sektorerna, dvs om bärplockare m fl inkluderas, är det totala antalet arbetstillstånd 18 725.

tillräckligt stora för att invandringsländernas vakanser med automatik kommer att fyllas av invandrad arbetskraft. Detta på samma sätt som när Sverige under 1980-talets konjunkturuppgång inte längre kunde fylla nya vakanser med invandrad finländsk arbetskraft. De finska reallönerna hade då närmat sig de svenska så att utvandring till Sverige inte längre var intressant för någon stor del av den finländska arbetskraften. När reallönerna har utjämnats kommer invandringsländerna återigen att bli mer beroende av det inhemska arbetskraftsutbudet men det är tveksamt om NAIRU åter får sin relevans för de penningpolitiska besluten. Situationen för ett enskilt land som omges av länder med ungefär samma reallönenivå och med hög rörlighet kommer att vara jämförbar med den som gäller för enskilda delstater i USA, för vilka NAIRU på grund av rörligheten knappast kan sägas vara ett relevant begrepp.

4. Hur påverkas utvandringsländerna?

I en allmän ekonomisk uppgångsfas har höglöneländerna ett klart övertag över låglöneländerna. Även om tillväxten skulle vara högre i t ex Polen, Baltikum och Rumänien kan länderna här inte utan vidare locka tillbaka eller hålla kvar arbetskraften inom landet. Därför kan arbetskraftsbrist lättare uppkomma i dessa länder under den fria rörligheten och NAIRU kommer att vara relevant för dessa länders penningpolitik.

Arbetskraften som utvandrar kan vara sysselsatt såväl i jordbruk som i industri eller service. I de senare fallen lämnar då arbetskraften normalt expanderande sektorer. Låglöneländerna har, till skillnad från höglöneländerna, fortfarande en intern migration, dvs från landsbygd till städerna, att förlita sig på när det gäller försörjningen av arbetskraft till expanderande industri och servicenäringar. Fortfarande finns en stor potential för utflyttning från landsbygd till stad i många av de nya EU-länderna som i många fall har mellan 10 och 20 procent av arbetskraften i jordbruket. En fortsatt tillväxt kan då ske genom ökad urbanisering samtidigt som utvandringen kan fortsätta.

Man kan vidare fortsätta att expandera genom att öppna sina arbetsmarknader för invandring från länder utanför EES-området. Under goda konjunkturer skulle de nya EU-länderna kunna underlätta arbetskraftsinvandring från t ex Ukraina, Ryssland, Vitryssland och andra stater även om man ännu inte byggt upp de nödvändiga institutionerna för detta. Detta skulle också vara ett naturligt sätt att utvidga området för arbetskraftsinvandring bortom EES-området och bidra till att sprida välfärden.

Att en del av de nya medlemsländernas arbetskraft är verksam utomlands gör också att man kan tillgodogöra sig kända extra värden. Remitteringar, dvs återflöden av intjänade pengar, besparingar som används för investeringar efter återvändande till hemlandet, nya arbetsmetoder som man lärt sig i andra mer utvecklade länder m m gör att även utvandringsländerna kan tjäna på den fria rörligheten även i de fall högutbildade utvandrat.

Det är också fallet att utvandringsbenägenheten från höglöneländerna är hög vid en ekonomisk tillbakagång. Då långt ifrån alla invandrare har kvalificerat sig för A-kasseersättningar under en kort arbetsvistelse i ett EES-land kommer vid arbetslöshet många att tvingas återvända till hemlandet eller att söka sig till ett tredje land. För höglöneländerna kommer då arbetskraften från de geografiskt närliggande låglöneländerna att fungera som en ekonomisk reservstyrka som kan rycka in vid konjunkturuppgångar och som inte i någon hög grad belastar välfärden vid konjunktturnedgångar.

Under den nuvarande globala krisen har därför den fria rörligheten inneburit att trycket på arbetsmarknaden i EU15 kunnat lindras genom ökat återvändande och minskad invandring. Framför allt kommer efterfrågan på den kortsiktigt anställda arbetskraften från de nya medlemsländerna som inte kommit med i invandringsstatistiken samt arbetskraften som medföljer företag under den fria tjänsterörligheten att minska.

Den återvändande arbetskraften möter då en inhemsk arbetsmarknad som också befinner sig i kris. Den lätttröliga ”reservstyrkan” kommer således att ta den första och största smällen av den globala krisen. Återvändare har dock under arbetet i höglönelandet tjänat betydligt bättre än vad man skulle ha gjort om man stannat i hemlandet och kan därför i vissa fall ha en någorlunda gynnsam ekonomisk ställning vid hemkomsten. Samtidigt kan de erfarenheter man skaffat sig under arbetet utomlands vara av värde för individen vid konkurrens om jobben i hemlandet.

5. Slutsatser

EUs utvidgning med åtföljande fri arbetskraftsrörlighet och de förbättrade möjligheterna att anställa personal från länder utanför EES-området kan förväntas leda till förändrade förutsättningar för den ekonomiska politiken. Det uppkommer en reservstyrka av arbetskraft som är lätttrölig mellan länder och som förbättrar förutsättningarna för en långsiktigt uthållig ekonomisk expansion. Med utgångspunkt i erfarenheterna från Norge, Storbritannien och Irland har jag i uppsatsen diskuterat hur den nya regimen för arbetskraftsinvandring kan bidra till en långsiktigt uthållig period av ekonomisk expansion. En NAIRU-baserad analys blir inte längre användbar som grund för penningpolitiska beslut i en situation där under en lång tid framöver nya vakanser kan tillsättas med invandrad personal. En penningpolitik som inte fullt ut beaktar övergången till den nya regimen för arbetskraftsinvandring hotar att bli alltför restriktiv med konsekvensen att den ekonomiska tillväxten blir lägre än den potentiella efter att finanskrisen överkommit.

Barrett, A (2009), "EU Enlargement and Ireland's Labor Market", i Kahanec, M och K F Zimmermann (red), *EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration*, Springer, Berlin.

Blanchflower, D och C Shadforth (2009), "Fear, Unemployment and Migration", *Economic Journal*, vol 119, s F136-F182.

Brucker, H och A Damelang (2009), "Labor Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements. Analysis of the Scale, Direction and Structure of Labour Mobility", Deliverable 2, IAB, Nurnberg.

Brucker, H m fl (2009), "Labor Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements", Final Report (IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw), Nurnberg.

Dölvik, J E och L Eldring (2008), "Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser", *TemaNord* 2008:502.

Galgoczi, G, J Leschke och A Watts (red) (2009), *EU Labour Migration Since Enlargement*, Ashgate, Farnham.

Gerdes, C och E Wadensjö (2009), "Post-Enlargement Migration and Labour Market Impact in Sweden", i Kahanec, M och K F Zimmermann (red) (2009), *EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration*, Springer, Berlin.

Home Office (2008), "Accession Monitoring Report", maj 2004 – mars 2008", http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accesion_monitoring_report/report15/may04mar08.pdf?view=Binary.

Kahanec, M och K F Zimmermann (red) (2009), *EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration*, Springer, Berlin.

Lundborg, P (2009), "The Dimensions and Effects of EU Labour Migration in Sweden", i Galgoczi, G, J Leschke och A Watts (red), *EU Labour Migration Since Enlargement*, Ashgate, Farnham.

McKay, S (2009), "The Dimensions and Effects of EU Labour Migration in the UK", i Galgoczi, G, J Leschke och A Watts (red), *EU Labour Migration Since Enlargement*, Ashgate, Farnham.

REFERENSER