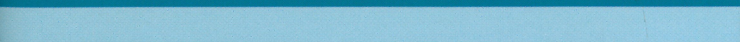


SANTÉRUS
FÖRLAG

Sverker Gustavsson
Lars Oxelheim
Nils Wahl
[REDAKTÖRER]

EN GRÄNSLÖS EUROPEISK ARBETSMARKNAD?

EUROPAPERSPEKTIV 2006



SVERKER GUSTAVSSON, LARS OXELHEIM
& NILS WAHL (REDAKTÖRER)

EN GRÄNSLÖS EUROPEISK ARBETSMARKNAD?

EUROPAPERSPEKTIV 2006

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTÉRUS
FÖRLAG

NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. Dessa arrangerar gemensamma arbetsmöten för behandling av pågående forskning. Samarbetet syftar till att bättre utnyttja nationella resurser och internationella kontakter. Härtill kommer uppgiften att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet. Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

Nätverket för Europarättsforskning leds av Nils Wahl vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Sverker Gustavsson vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet. Närmare information om verksamheten finns på nätadressen <http://europaperspektiv.statsvet.uu.se>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – <http://www.juridicum.su.se/nef/>

Statskunskap – <http://europaperspektiv.statsvet.uu.se/statsvetenskap/index.htm>

Ekonomi – <http://www.snee.org/>

Varning! All kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Detta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 1403-3879

ISBN 10: ISBN 91-89449-86-x

ISBN 13: ISBN 978-91-89449-86-2

© Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Förlaget

Santérus Förlag

Surbrunnsgatan 56^{VI}, 113 48 Stockholm

08-30 34 62

08-34 37 07 fax

www.santerus.se

Tryck: Book Printers of Tallinn, Tallinn, Estland 2006

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 9

André Sapir

Globaliseringen och de europeiska sociala modellernas reformering • 17

Karin Borevi

Invandrings- och medborgarskapspolitik i Europa • 43

Olof Åslund

Är EU en gränslös arbetsmarknad? • 71

Jan Ekberg

Kan invandrare bidra till att förverkliga målen i Lissabonstrategin? • 97

Gregor Noll

Asylsystemet, migrantnätverk och den informella arbetsmarknaden • 125

Anders Widfeldt

Högerpopulismen, migrationen och arbetsmarknaden • 143

Anders Kjellgren

Polska rörmokare och den gränslösa arbetsmarknaden för tjänster • 167

Ronnie Eklund

Fri rörlighet av tjänster och skyddet av arbetstagare • 195

Katariina Hakkala

Utlokalisering av produktion – vad händer med jobben i Europa? • 221

Presentation av författare och redaktörer • 251

Förord

Våren 2004 inträdde ytterligare tio länder i Europeiska unionen. Det föranledde en politiskt viktig justering av hur det vilande förslaget till nytt fördrag borde inledas. På polskt initiativ kompletterades den högstämnda påminnelsen om arvet från antiken med ett elementärt historiskt påpekande. Texten tillfördes en lika pregnant som allvarsmättad formulering om att Europa nu är "återförenat efter smärtsamma erfarenheter".

Minnena av hyperinflation, massarbetslöshet, rasism, totalitära ideologier, krig, nationell utplåning och frånvaro av mänskliga rättigheter gör sig inte bara starkt gällande i fråga om formerna för att fatta beslut. Inslaget av historiskt allvar märks också i diskussionen om politikens innehåll. Hur förhindras ett upprepande av 1900-talets katastrofer, då länderna försöker hävda sina olika sociala modeller i den globala konkurrensen?

Problemet inför 2000-talet anses av många bedömare vara reglerna på arbetsmarknaden och utformningen av ländernas välfärdsstater. På grund av ökad livslängd och lägre födelsetal räcker inte minskad arbetslöshet och högre kvinnlig förvärvsfrekvens för att vidmakthålla och höja levnadsstandarden. Så förhåller det sig även om vi förutsätter fullt fungerande tjänstehandel och arbetskraftsrörlighet inom unionen. Likafullt kommer det att behövas en avsevärd invandring av människor från andra delar av världen.

Frågan är hur dessa antagna möjligheter till ökad effektivitet skall kunna inhöstas utan att det leder till politisk destabilisering. De möjligheter till högre välstånd, som en ökad konkurrens principiellt möjliggör, får inte köpas till priset av att medborgarnas sociala och fackliga rättigheter försvagas. Om detta råder bred enighet. Debatten gäller *på vad sätt* och *i vad mån* starka rättigheter kan förenas med fri rörlighet inte bara för varor och kapital utan också vad gäller tjänster och arbetskraft.

FÖRORD

Innebörden av denna praktiska problematik behöver fixeras och aktivt debatteras. De nio uppsatser, som vi har samlat i denna volym, belyser möjligheterna till ökad rörlighet för tjänster och arbetskraft med vidmakthållande av sociala och fackliga rättigheter av skilda slag. Författarna diskuterar detta mot bakgrund av medlemsländernas historiska erfarenheter och medborgarnas ovilja att kompromissa om erövrade friheter.

Huvudsynpunkten är att rörlighet och starka rättigheter teoretiskt inte skall behöva stå i motsättning till varandra. Samtidigt finns det i praktiken skäl att förvänta sig betydande friktioner. Ett tecken på detta är det ännu inte avgjorda Vaxholmsfallet. Detta tilldrar sig ett betydande intresse inte bara i Lettland och Sverige utan inom unionen som helhet.

Gemensamt för bokens författare är att de söker efter lösningar, som inte bara gynnar effektiviteten utan även bidrar till att förhindra ett nytt socialt och rättsligt sammanbrott. Svårigheterna att ratificera det nya fördraget, utvidgningen till fler länder och en växande medvetenhet om åldersfördelningen och den hårdnande globala konkurrensen ger delvis nya förutsättningar för debatten om arbetsmarknad och välfärdspolitik. Dessa forskningsnära, men för den skull inte svårtillgängliga, uppsatser hoppas vi skall kunna bidra till en vitalisering och ett fördjupande av detta välbehövlige meningsutbyte.

Detta är nionde årgången av svenska ekonomers, juristers och statsvetares gemensamt publicerade årsbok. Utgivare är de tre nätverken för Europaforskning i ekonomiska ämnen, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. Som företrädare för vart och ett av dessa har undertecknade valt ämnen och författare.

På ett praktiskt plan har arbetet hållits samman av Thomas Persson och Karl-Oskar Lindgren vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala med stöd av Victoria von der Burg vid juridiska institutionen i Stockholm och Jens Forssbäck vid Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund. Bokens uppläggning diskuterades med författarna i Mölle den 24 maj 2005 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Uppsala, Lund och Stockholm i januari 2006

Sverker Gustavsson

Lars Oxelheim

Nils Wahl

Inledning

Europeiska rådets möte i Lissabon våren 2000 kröntes med deklARATIONEN att EU före utgången av år 2010 ska "bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning". Avgörande för EU:s chanser att nå detta högt satta mål är att fler människor kommer i arbete. Idag står mer än en tredjedel av EU:s befolkning i arbetsför ålder utanför den reguljära arbetsmarknaden.

En låg sysselsättningsnivå är inte bara hämmande för den ekonomiska tillväxten, utan den resulterar också i stort personligt lidande och ökade spänningar mellan olika grupper i samhället, något som kravallerna i Frankrike hösten 2005 tydligt illustrerar. Dessa problem förvärras samtidigt av att Europa har en åldrande befolkning. Européerna lever längre men föder allt färre barn. Det innebär att försörjningsbördan för dem som arbetar kommer att fortsätta stiga om inte antalet personer i arbete ökar i samma takt som de äldre blir fler.

Något förenklat kan man urskilja tre olika strategier i arbetet med att öka antalet förvärvsarbetande inom EU. En första strategi för att få fler människor i arbete är att öka rörligheten på arbetsmarknaden inom EU. Om människor har viljan och möjligheterna att flytta dit jobben finns förbättras matchningen på arbetsmarknaden och problemen med så kallade flaskhalsar minskar, vilket i sin tur ökar sysselsättningen. Redan från början har därför EU:s strävan varit att skapa en gränslös arbetsmarknad inom unionen, där människor fritt kan röra sig över gränserna och ta arbete i andra medlemsländer. Under 1990-talet undanröjdes många ekonomiska och juridiska hinder för rörligheten av varor, personer och kapital över nationsgränserna inom

EU. För närvarande pågår arbetet med att ta det sista steget i förverkligandet av den inre marknaden genom att även undanröja hindren för rörligheten av tjänster inom unionen. Kommissionens omdiskuterade förslag till tjänstedirektiv är ett resultat av detta arbete.

Den andra strategin innebär att varje medlemsland åläggs ett ansvar för att öka sysselsättningsgraden i det egna landet. Genom den så kallade sysselsättningsstrategin, som införlivats i Lissabonstrategin, är målet att 70 procent av den arbetsföra befolkningen i samtliga länder ska vara i arbete senast år 2010. Medlemsländerna väljer själva hur detta mål ska uppnås men tanken är att länderna, genom olika typer av resultatjämförelser, ska kunna lära av varandras reformarbete.

Nyligen har det höjts röster för att en tredje strategi måste till om Europas länder på sikt ska kunna möta de utmaningar de ställs inför: arbetskraftsinvandringen till EU måste öka. Eftersom samtliga EU-länder (möjligtvis med undantag för Irland) delar det demografiska problemet med en snabbt åldrande befolkning, krävs att EU öppnar sina gränser för arbetskraftsinvandring från länder utanför unionen. Om EU ska kunna förverkliga målet att bli världens mest konkurrenskraftiga ekonomi, måste således inte bara de *inre* gränserna på arbetsmarknaden undanröjas utan även de *yttre* gränserna måste göras mer öppna.

Även om de flesta av EU:s medborgare ställer sig bakom målet om att öka antalet personer i arbete råder ingen enighet om hur detta mål bäst uppfylls. På nationell nivå pågår exempelvis en livlig diskussion, med ideologiska förtecken, kring huruvida sysselsättningsmålet är förenligt med bevarandet av de relativt generösa välfärdssystem som finns i många europeiska länder. Samtidigt finns också en stor osäkerhet bland många medborgare i EU:s rikare medlemsländer för vilka konsekvenserna blir av en ökad rörlighet inom unionen och en ökad arbetskraftsinvandring till unionen. De polska rörmokarna har blivit symbolen för denna oro.

I debatten som föregick den franska folkomröstningen om en ny EU-konstitution varnade nej-sidan för konsekvenserna av en fri marknad för tjänster i EU. Frankrike skulle då riskera att översvämmas av billiga polska rörmokare som skulle konkurrera ut sina franska kollegor. Det faktum att merparten av EU:s gamla medlemsländer i

samband med östutvidgningen införde övergångsregler som begränsar flyttmöjligheterna för arbetare från de nya medlemsländerna visar att det inte bara är fransmännen som oroar sig för effekterna av billig utländsk arbetskraft. Sannolikt skulle denna oro spädas på ytterligare om arbetskraftsinvandringen till EU tilläts öka, vilket kan medföra stora politiska komplikationer inte bara för regeringarna i medlemsländerna utan också för EU som helhet.

Som synes ställs här EU inför ett mycket delikat problem. För att kunna klara den ökande försörjningsbördan måste den europeiska arbetsmarknaden göras mer gränslös både genom att undanröja inre gränser och öppna upp de yttre. Förändringarna måste dock ske i en sådan takt och på ett sådant sätt att de kan accepteras av medborgarna i Europa. *Europaperspektiv 2006* behandlar denna problematik. Den övergripande frågeställning som de olika bidragen belyser är i vilken utsträckning det är möjligt och önskvärt att skapa en gränslös europeisk arbetsmarknad och på vilket sätt detta i så fall bäst låter sig göras.

I bokens inledande kapitel tar *André Sapir* sig an frågan om hur EU:s medlemsländer ska möta de nya utmaningar som ländernas ekonomiska system ställs inför som en följd av den pågående globaliseringen. Hans slutsats är att om länderna ska kunna dra fördel av de möjligheter som globaliseringen medför så måste ländernas social- och arbetsmarknadspolitik reformeras. Särskilt viktigt är det, menar Sapir, att öka incitamenten att arbeta och att göra produkt- och arbetsmarknaderna mer flexibla så att de tillåter den nödvändiga omflyttningen av resurser mellan företag, sektorer och länder. Behoven av social- och arbetsmarknadspolitiska reformer är dock inte desamma i alla länder utan det är främst länder med ineffektiva sociala modeller, i huvudsak de sydeuropeiska och kontinentala länderna, som behöver reformeras. Enligt Sapir står emellertid länder med ineffektiva sociala modeller i dagsläget för två tredjedelar av EU:s sammanlagda BNP.

Medan Sapir i huvudsak diskuterar behovet av arbetskraftsrörlighet inom Europa ger *Karin Borevi* den historiska bakgrunden till de nuvarande problemen med att samordna och harmonisera reglerna för invandring av arbetskraft från länder *utanför* unionen. Borevi visar hur medlemsländernas historiska erfarenheter av in- och utvandring

har lett till olika principer för vem som ska räknas som invandra-re och vilken formell status som invandrare åtnjuter i olika länder. Vidare beskriver Borevi hur de europeiska ländernas inställning till invandring i allmänhet och till arbetskraftsinvandring i synnerhet har varierat över tid. Sedan början av 1970-talet har Europa tillämpat en restriktiv invandringspolitik men frågan är om denna hållning kommer att ändras till följd av det nyligen aktualiserade behovet av invandrad arbetskraft från länder utanför unionen. Borevi ställer sig dock tveksam till att vi skulle stå inför ett sådant trendbrott. Snarare finns det en tendens till att EU:s yttre gränser har förstärkts under senare tid till följd av hotet från den internationella terrorismen.

Olof Åslund diskuterar frågan om i vilken utsträckning EU redan idag kan sägas utgöra en gränslös arbetsmarknad. Som grund för diskussionen tar Åslund ny statistik om migrationsflöden mellan olika länder inom EU. Arbetsmarknadsläget betydelse för migrationen mellan olika länder ägnas särskild uppmärksamhet. Beter sig medborgarna som EU:s ledning hoppas och flyttar dit där jobben finns? Eller är det främst andra faktorer än möjligheten att få jobb som förklarar varför människor flyttar till andra länder? Åslunds studie visar att arbetsmarknadsläget har en viss betydelse för hur flyttströmmarna inom EU går. Ungefär tio procent av variationen i utflyttningen från ett visst land förklaras av arbetslösheten i landet. Till viss del tycks således människor flytta till andra länder för att få arbete. Slutsatsen är ändå att det är långt till det att EU kan karakteriseras som en gränslös arbetsmarknad. Exempelvis visar Åslund att den långväga geografiska rörligheten fortfarande är betydligt högre i USA än vad den är i EU, även om han också finner att den mindre långväga rörligheten är relativt jämförbar i de två områdena. Åslund avslutar därför sitt kapitel med en diskussion av olika politiska åtgärder som skulle kunna bidra till en ökad rörlighet inom EU.

Jan Ekberg behandlar frågan huruvida arbetskraftsinvandring från länder utanför unionen kan vara ett verksamt medel för att bidra till att förverkliga målen i Lissabonstrategin. Utgångspunkten är att det finns ett omfattande behov i länderna i Europa av att bredda skattebaserna och föryngra befolkningen för att klara finansieringen av välfärden. Utifrån vad som hittills är känt av de demografiska och

ekonomiska effekterna av invandring diskuterar Ekberg eventuella effekter av en framtida arbetskraftsinvandring till EU. Slutsatsen är att arbetskraftsinvandring knappast är lösningen på Europas problem. Varken erfarenheter från efterkrigstidens invandring till unionens medlemsstater eller resultat från demografiska framtidskalkyler ger mycket hopp. Den invandring som skett i många EU-länder under efterkrigstiden har förvisso ökat befolkningens storlek men har inte kunnat förhindra en fortskridande åldringsprocess. Demografiska kalkyler visar att en framtida invandring endast i begränsad utsträckning kan bromsa den åldringsprocess som nu sker i Europa. För att helt stoppa höjningen av befolkningens genomsnittsålder skulle det krävas en orealistiskt stor invandring, menar Ekberg. Under de närmaste 15 till 20 åren är det därför mer effektivt att söka höja sysselsättningsgraden bland infödda och i EU-länderna redan bosatta invandrare för att därigenom underlätta finansieringen av de offentliga välfärdssystemen.

I många EU-länder finns redan en betydande informell arbetsmarknad där personer som har invandrat till EU, men som av olika anledningar inte har beviljats uppehållstillstånd i unionen, är verk samma. Som *Gregor Noll* påpekar i sitt bidrag till denna bok är den officiella hållningen att såväl den informella arbetsmarknaden som den illegala invandringen ska bekämpas. Trots detta görs relativt lite i praktiken för att komma tillrätta med bägge dessa problem. Detta faktum får Noll att ställa frågan om det restriktiva asylsystem, som tillämpas av de flesta medlemsländer, helt enkelt är ett sätt att reglera den informella arbetsmarknaden inom unionen. Slutsatsen av Nolls studie är att så tyvärr är fallet. Det starka skyddet av EU:s yttre gränser leder i realiteten till att de invandrare som inte beviljas uppehållstillstånd i EU tvingas ta jobb i den informella sektorn, något som hjälper till att hålla ned priset på varor och tjänster vilket många konsumenter uppfattar som positivt. Noll menar därför att öppnare yttre gränser skulle leda till ökade priser på varor och tjänster i EU vilket kan göra en liberaliseringspolitik politiskt kostsam för de styrande. Väljarna är sällan särskilt förtjusta i en politik som leder till stigande priser. Enligt Noll måste emellertid Europas regeringar vara beredda att ta denna risk, eftersom de potentiella vinsterna av libe-

raliseringen, både i termer av ekonomisk tillväxt och i termer av förverkligandet av mänskliga rättigheter, på lång sikt är mycket stora.

Anders Widfeldt behandlar i sitt kapitel den politiska utmaning som frågor kring migration och arbetsmarknad skapar i EU. Populistiska partier på högerkanten utmanar det politiska etablissemangent genom att rikta kritik mot invandringen och de problem som föreligger på arbetsmarknaden. Högerpopulismens framgångsvåg är därför förknippad med den europeiska integrationsprocessen, som syftar till att skapa en gränslös arbetsmarknad, konstaterar Widfeldt. Slutsatsen är dock att en hög men konstant andel invandrare inte behöver ha effekt på högerpopulismens dragningskraft, medan däremot en ökning av andelen invandrare, oavsett nivå, tycks ha det. Förhållandet är likartat när det gäller arbetslösheten. Arbetslöshetsnivån har snarast ett negativt samband med röstning på högerpopulismen, medan en ökning av arbetslösheten tycks ha en positiv inverkan. Högerpopulismen fungerar alltmer som en bromskloss i den europeiska integrationsprocessen, menar Widfeldt. Högerpopulistiska partier har aktivt motarbetat Maastricht- och Amsterdamfördragen, euron, utvidgningen och det nya EU-fördraget. På samma sätt kommer högerpopulisterna också att göra vad de kan för att motarbeta utvecklingen mot en gränslös arbetsmarknad. De potentiella sociala och politiska spänningar, som kan komma att följa i den gränslösa arbetsmarknadens spår, kan därför komma att spela högerpopulismen i händerna, konstaterar Widfeldt.

Anders Kjellgren belyser dagens rättsliga situation på området för den fria rörligheten för tjänster och diskuterar det så kallade tjänstedirektivet. Tjänstesektorn sysselsätter idag majoriteten av den arbetande befolkningen i Europa, konstaterar Kjellgren. Redan idag finns också grundläggande rättigheter som medger tjänsterörlighet över gränserna och som kommer att vara tillämpliga på områden som undantas från tjänstedirektivets regelverk. Den fria rörligheten för tjänster på den inre marknaden står därför inte och faller med tjänstedirektivet. Det är dock långtifrån säkert att polska rörmokare och andra intressenter i praktiken kan utnyttja den existerande rätten att erbjuda tjänster i andra medlemsstater, hävdar Kjellgren. De hinder som existerar varierar starkt beroende på vilket land det

är fråga om och vilka myndigheter tjänsteutövaren har att göra med. Medlemsstaterna motiverar sina inskränkningar av tjänsterörligheten med olika allmänintressen, vilka i många fall får anses fullt legitima. Det är dock viktigt, menar Kjellgren, att röja undan alla de mindre befogade, ofta rent protektionistiska regelverk som möter tjänsteutövare från andra medlemsstater.

Ronnie Eklund behandlar i sitt kapitel den nyligen så uppmärksammade Vaxholmskonflikten. Upptakten till Vaxholmskonflikten var att Svenska Byggnadsarbetarförbundet i november 2004 vidtog fackliga stridsåtgärder mot ett lettiskt bemanningsföretag, eftersom företaget vägrat att teckna svenskt kollektivavtal för de lettiska byggnadsarbetare som utstationerats till ett skolbygge i Vaxholm. Tvisten hamnade så småningom i Arbetsdomstolen, vilken nu har begärt förhandsbesked från EG-domstolen för att få frågan utredd om de vidtagna stridsåtgärderna är förenliga med skyddet för den fria rörligheten i EG-rätten. Enligt Eklund kan EG-domstolens avgörande i Vaxholmsfallet komma att utgöra en milstolpe i EG-rättens utveckling. Om EG-domstolen finner att stridsåtgärderna i Vaxholmskonflikten strider mot EG-rätten så riskerar nämligen den arbetsrättsliga modell som tillämpas i Sverige och Danmark – och som bygger på att arbetsrätten främst regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter snarare än i den offentliga lagstiftningen – att fullständigt undermineras. Eklund menar att knäckfrågan för domstolen är huruvida man väljer att se på stridsrätten som en mänsklig fri- och rättighet eller inte. Om EG-domstolen väljer att betrakta stridsrätten som en mänsklig rättighet, vilket Eklund menar att domstolen bör göra, följer att rätten att strejka är överordnad de rättsliga hänsyn som följer av den fria rörligheten. Detta skulle innebära att de fackliga stridsåtgärderna i Vaxholmskonflikten var lagliga och att den privaträttsliga regleringen av arbetsrätten som tillämpas i Sverige och Danmark kan bestå, konstaterar Eklund.

Katariina Hakkala behandlar i bokens avslutande kapitel frågan om utlokalisering av produktion och vad som händer med jobben i Europa till följd av denna utflyttning. Hakkala analyserar effekterna av den globala integrationen på produktions- och arbetsmarknaden i Sverige och i EU. Hon konstaterar att de ”gamla” EU-länderna i

Västeuropa har en krympande inhemsk tillverkningsindustri medan de "nya" EU-länderna i Östeuropa bär frukten av ökade direktinvesteringar. I de "gamla" EU-länderna drabbar denna utveckling framförallt den mindre kvalificerade arbetskraften som har färdigheter och kunskaper inom yrken och branscher som trängs undan på grund av globaliseringen och som inte är lika användbara i andra branscher. De "gamla" EU-länderna står därför inför utmaningen att genomföra politiska reformer som kan underlätta anpassningen till den nya globalt integrerade ekonomin. Hakkala diskuterar tänkbara åtgärder på arbetsmarknaden som kan säkerställa jobben och konkurrenskraften i de europeiska länder som drabbas av produktionsflytt. Arbetsmarknadspolitikerna spelar här en viktig roll eftersom den pågående strukturomvandlingen kräver att arbetskraft och andra produktionsfaktorer kan flöda friktionsfritt från produktion som har blivit olönsam till mer lönsamma verksamheter. En mer flexibel arbetsmarknad, konstaterar Hakkala, kan inte hindra utlokaliseringar men den kan stimulera skapandet av nya jobb, vilket behövs för att sysselsätta den arbetskraft som frigörs på grund av utlokaliseringar.

Lästa tillsammans ger de olika kapitlen en bra bild av de utmaningar EU nu står inför. Det är ännu långt till förverkligandet av den gränslösa europeiska arbetsmarknad som enligt många är en nödvändig förutsättning för att EU ska bli världens ledande ekonomi. Flera av bidragen pekar också på ett intressant faktum. Medan de potentiella vinsterna av öppnare gränser, inre såväl som yttre, är stora så finns det inga enkla lösningar för att åstadkomma detta i praktiken. EU:s arbete på det här området försvåras inte bara av medlemsländernas olika kulturella och historiska erfarenheter, utan även av den oro som finns hos många medborgare för hur öppnare gränser ska påverka deras välfärd. Den stora utmaningen för EU är därför att hitta en form för den gränslösa europeiska arbetsmarknaden som är förenlig med olika nationella traditioner och som samtidigt dämpar den oro som många människor känner inför den ökande öppenheten. Det är kring detta viktiga ämne som den fortsatta diskussionen bör kretsa.

Globaliseringen och de europeiska sociala modellernas reformering

av André Sapir

Trots avsevärda landvinningar av annat slag misslyckas EU:s ekonomiska system i allt högre grad att åstadkomma tillfredsställande tillväxt. Som jag och mina medförfattare framhöll i vår rapport år 2003, *An Agenda for a Growing Europe* ("Program för ett Växande Europa"), är EU:s tillväxtproblem ett symptom på en ekonomi som fastnat i ett system av massproduktion, stora företag, existerande teknologi och långsiktiga anställningsmönster. Detta system passar inte i dagens värld, som karakteriseras av snabba teknologiska förändringar och stark global konkurrens. Rapporten framhöll att Europa behöver genomföra massiva ekonomiska och sociala förändringar för att utveckla en innovationsbaserad ekonomi med fokusering på forskning och utveckling, teknologi och mänskliga resurser. Den drog slutsatsen att tillväxt måste bli Europas främsta ekonomiska målsättning – inte bara i dess ledares uttalanden utan framför allt i deras handlingar. Den varnade också för att om tillväxtmålet inte uppnåddes kunde detta hota inte bara den europeiska modellens fortbestånd, utan även själva den europeiska integrationsprocessen som grundas på de två förutsättningarna om fred och välstånd.

Detta budskap får ökad kraft idag efter nejresultatet i både den franska och den holländska folkomröstningen, som många ser som resultatet av Europas dåliga ekonomiska utvecklingstakt. Det föreligger i själva verket en utbredd uppfattning att väljarna har uttryckt inte bara sin irritation över Europas svaga agerande inför de ekonomiska utmaningar det står inför, utan framför allt sin känsla av ekonomisk osäkerhet, vilken är resultatet av dessa olösta utmaningar. I

detta kapitel kommer jag att försöka argumentera för tre saker.

För det första: den globala ekonomin i det tjugoförsta århundradet karakteriseras av snabba förändringar, vilka skapar både hot och möjligheter. Den största utmaningen för den europeiska ekonomin är att bli tillräckligt flexibel för att kunna dra nytta av möjligheterna och övervinna hoten. Framför allt kräver detta att arbetsmarknads- och socialpolitiken reformeras. Misslyckande härvidlag kan inte bara hindra Europa från att tillgodogöra sig globaliseringens fördelar, utan kan även äventyra två av dess väsentligaste strävanden – den enhetliga marknaden och valutaunionen – vilka i praktiken kan underlätta för Europa att möta globaliseringens utmaningar, men endast under förutsättning att arbetsmarknaden och socialpolitiken blir vederbörligen reformerade.

För det andra: begreppet ”Europas sociala modell” är vilseledande. Det finns i verkligheten olika europeiska sociala modeller som skiljer sig åt vad gäller utformning och resultat i fråga om effektivitet och rättvisa. Modeller som inte är effektiva kan inte upprätthållas och måste reformeras. Den sammanlagda bruttonationalprodukten (BNP) i länder med ineffektiva modeller står för två tredjedelar av hela EU:s BNP och för 90 procent av eurozonens BNP.

För det tredje: I EU:s system för ekonomisk styrning fattas beslut inom vissa områden nationellt medan andra beslut tas på EU-nivå. Beslut om arbetsmarknads- och socialpolitiska reformer tas av medlemsländerna var för sig, inte på EU-nivå. Trots detta kan fördelar vinnas genom att samordna dessa reformer med andra nödvändiga reformer, speciellt för länderna i eurozonen som har en gemensam valuta. En samordnad strategi som kombinerar reformer på EU-nivå och på nationell nivå vore det bästa. Lissabonstrategin försökte uppnå detta men har misslyckats. Alla EU:s ansträngningar bör nu inriktas på att fullborda den gemensamma marknaden för de 27+ medlemmarna i EU. Medlemsstaterna bör för sin del koncentrera sig på att reformera sin arbetsmarknads- och socialpolitik.

Utmaningar

Under de senaste 25 åren har världsekonomin genomgått en snabb teknologisk förändring. Tillsammans med politiska förändringar, som lett till att Kina, Indien och det forna sovjetblocket antagit kapitalistiska marknadssystem, har detta lett till uppkomsten av "En Värld" karakteriserad av stark global konkurrens. Resultatet har blivit en global ekonomisk transformation av tidigare aldrig skådad omfattning.

Ett mått på förändringen i de globala handelsmönstren är tillväxten i utvecklingsländernas andel av marknaden för industriprodukter, en marknad som sedan länge dominerats av leverantörer i industriländerna. Så sent som 1970 var utvecklingsländernas andel av industriländernas import av industriprodukter knappt 10 procent. Idag är deras andel över 45 procent. Den största delen av denna fenomenala tillväxt kommer från Östasien – där Kinas inträde kommit relativt sent men extremt snabbt – vars andel av industriländernas import av industriprodukter steg från bara 2 procent 1985 (i början av Kinas ekonomiska transformation) till över 15 procent idag. Såvitt EU beträffar har Kina år 2004 blivit den näst största leverantören av industriprodukter och har nu även passerat Japan i detta avseende.

Framväxten av utvecklingsländer som dominerande leverantörer av produkter, både industriprodukter och tjänster, som konkurrerar med europeiska producenter har bara börjat. Trenden kommer med nödvändighet att öka under de kommande årtiondena allteftersom nya leverantörer ger sig in i kampen. Speciellt utvecklingsländerna i Asien (inklusive Kina och Indien), som står för mer än 50 procent av världens befolkning men 25 procent av världens (köpkraftsjusterade) BNP, förväntas ha en stabil ekonomisk tillväxttakt på över 6 procent per år under åtminstone en generation. Detta tack vare sina stora resurser av arbetskraft, kombinerat med deras alltmer sofistikerade teknologiska förmåga. Denna utveckling är inte bara oundviklig, utan också önskvärd i ljuset av den nuvarande fördelningen av världens inkomster, där G-7 svarar för nära 45 procent av världens BNP med bara 11 procent av världens befolkning (de respektive siffrorna

är 21 och 7 för EU-25 och 21 och 5 för USA). Tillväxtekonomierna i utvecklingsvärlden är dock inte bara producenter och leverantörer, utan också konsumenter och importörer. Det är i själva verket så att samma sex tillväxtekonomier som idag inräknas bland världens tio största exportörer (Kina, Hong Kong, Korea, Mexico, Taiwan och Singapore) också är bland de tio största importörerna.

Världsekonomin snabb förändring skapar både möjligheter och hot. Den erbjuder möjligheter för dem som förmår reagera snabbt med rätt teknologi och erfarenhet, men hotar dem som reagerar långsamt och besitter föråldrad teknologi och erfarenhet. Dessutom är det så att de fördelar som kan vinnas tar tid att materialiseras, eftersom de uppkommer genom nyinvesteringar, medan den kostnad som hotet medför uppkommer snabbare, då den är resultatet av existerande investeringar. Men att senarelägga nödvändiga förändringar är inte ett önskvärt alternativ. Detta skulle enbart försena fördelarna och öka kostnaderna. Uppgiften för den ekonomiska politiken är därför att så snart som möjligt utforma och genomföra ekonomiska och sociala reformer med inriktning på större ekonomisk flexibilitet och bättre socialt skydd. Målet måste vara att skapa en flexibel miljö som förmår ta vara på de möjligheter den nya ekonomin medför och reagera effektivt emot hoten.

I Europa gäller de nödvändiga ekonomiska och sociala reformerna framför allt arbetsmarknads- och socialpolitiken. Politiken på dessa områden som utformades på femtio- och sextiotalen, då den ekonomiska miljön var relativt stabil och förutsebar, har visat sig fungera allt mindre väl i den mer föränderliga ekonomiska miljö som karakteriserar det sena nittonhundratalet och tidiga tvåtusentalet. Istället för att främja den nödvändiga anpassningen till de allt snabbare förändringarna så försvarar de moderna europeiska välfärdsstaterna numera ofta status quo trots att de under "*trente glorieuse*" (de 30 åren 1945–1975 då Europa upplevde en exempellös period av tillväxt, stabilitet och social sammanhållning) hjälpte till att driva på de ekonomiska och sociala framstegen. Men som James Heckman (nobelpristagaren) helt riktigt framhåller i sin insiktsfulla analys av Europa, "Alternativkostnaden för säkerhet och bevarande av status quo – vare sig det gäller status quo-teknologi, status quo-handelspart-

ner, eller status quo-arbete – har stigit avsevärt under senare tid.”

Europa har dock inte förblivit överksamt under de senaste 25 åren. Medvetandet om behovet av att förbättra Europas ekonomiska förmåga har förvisso varit den drivande kraften bakom mycket av EU:s ekonomiska politik under de senaste två decennierna. I mitten av åttiotalet utformades programmet för en gemensam marknad helt med avsikt att ingjuta frisk dynamik i den europeiska ekonomin och underlätta anpassningen till den nya ekonomiska miljön. Samtidigt stödde EU i hög grad forskning och utveckling med sikte på att möta den utmaning, som globaliseringen och den teknologiska förändringen medförde, först genom ESPRIT (som startades 1983) sedan med *Framework Programme for Research and Technological Development* (”Ramprogram för Forskning och Teknologisk Utveckling”) som startades 1984. Valutaunionen som syftade till att främja både makroekonomisk stabilitet och den gemensamma marknaden (”En Marknad, En Valuta”) kan också ses som en del av Europas svar på globaliseringens utmaningar.

Detta till trots tycks det som om dessa viktiga institutionella landvinningar har misslyckats med att skapa större ekonomisk dynamik. Tvärtom så har Europas ekonomi stadigt försämrats, dess potentiella tillväxttakt har fallit med nästan en hel procent under de senaste 25 åren. Enligt de flesta uppskattningar är EU:s potentiella tillväxttakt nu bara 2 procent per år, jämförd med nästan 3,5 procent i USA och mer än 4 procent för världen som helhet.

En orsak till Europas svaga utveckling är uppenbarligen att dess institutionella reformer inte har varit tillräckligt snabba och djupgående i förhållande till de stora förändringar som globaliseringen och den tekniska utvecklingen har gett upphov till. Fullbordandet av den gemensamma marknaden fortskrider för långsamt, EU:s budget förblir en relik från det förgångna som styr alldeles för stora resurser till jordbruket och alldeles för lite till forskning och innovationer, och valutaunionens fiskala ramverk har ännu inte lyckats att i tillräcklig mån höja kvaliteten på de nationella offentliga finanserna vad gäller tillväxt och stabilitet.

Men den främsta orsaken till Europas svaga utveckling är förmodligen att förändringar på EU-nivå inte har följts av nödvändiga

förändringar på nationell nivå. Föråldrad arbetsmarknads- och socialpolitik hindrar helt enkelt den gemensamma marknaden och den offentliga satsningen på forskning och utveckling och valutaunionen från att bli ett effektivt svar på den utmaning som globalisering och teknologiska förändringar medför.

Europas politiska beslutsfattare står idag inför ett enkelt men svårt val. Antingen kan de reformera den nationella arbetsmarknads- och socialpolitiken, varigenom globaliseringen kommer att innebära möjligheter, inte minst genom att den gemensamma marknaden blir mer dynamisk, offentliga satsningar på forskning och utveckling genererar fler innovationer och valutaunionen blir mer flexibel. Eller så kommer nationell arbetsmarknads- och socialpolitik att fortsätta att hindra förändring, vilket kommer att leda inte bara till att globaliseringen blir ett allvarligt hot, utan även till att också den gemensamma marknaden och valutaunionen uppfattas som hot.

Betrakta först den gemensamma marknaden. Att förvandla den utvidgade Europeiska unionen bestående av 27+ medlemmar till en genuin gemensam marknad där varor, tjänster, kapital och arbetskraft tillåts cirkulera fritt skulle erbjuda goda möjligheter för både gamla och nya medlemsstater. Att tillåta länder att i full utsträckning dra fördel av sina komparativa fördelar och företag att omstrukturera sina aktiviteter i full europeisk skala skulle i hög grad förbättra Europas attraktivitet som en plats där välstånd och arbetstillfällen kan skapas.

Men detta rosiga scenario som Europas elit ser framför sig, en elit som upplever utvidgning som ett spel där både gamla och nya medlemsstater kan vinna och som en chans att bemöta globaliseringens utmaningar, kan bara realiseras om nationell arbetsmarknads- och socialpolitik ändras så att de befrämjar förändringar i specialisering. Detta gäller framförallt "Gamla Europa" där de som förlorar sina jobb i gamla aktiviteter har små chanser att finna anställning någon annanstans och där medborgarna ofta tenderar att betrakta utvidgningen som ett nollsummespel där vinsterna för de nya medlemmarna sker på bekostnad av de gamla. Den övergripande europeiska industriella omorganisationen uppfattas då inte som en positiv möjlighet att möta globaliseringen, utan som en börda som läggs ovanpå tyngden av global konkurrens och som inte bara ökar hotet från konkurreran-

de import och omflyttning, men också väcker immigrationsspöket.

Eftersom utvidgningen inte längre bara är en möjlighet utan en realitet så kommer motreaktionen i form av opposition mot själva den gemensamma marknaden. Som debatten om tjänstedirektivet har visat, har utvidgningen definitivt gjort det svårare att förverkliga den gemensamma marknaden, genom att den har gett upphov till större sociala skillnader och ett större omstruktureringsbehov inom Europeiska unionen. Ändå så är den gemensamma marknaden inte bara grunden för den europeiska integrationen, utan också det mest effektiva europeiska medlet att möta de utmaningar som följer av globaliseringen. Om en utvidgad gemensam marknad betraktas som ett hot är Europas chanser att kunna dra fördel av de möjligheter som globaliseringen erbjuder små. Förmågan att reformera arbetsmarknads- och socialpolitiken i rätt riktning är återigen nyckeln till att kunna dra fördel av den gemensamma marknaden och globaliseringen. Ett misslyckande på den här punkten kommer enbart att öka rädslan för ”polska rörmokare” och utlokalisering.

Ineffektiv arbetsmarknads- och socialpolitik utgör inte bara ett hot mot globaliseringen och den gemensamma marknaden, utan också mot valutaunionen. Vilket europeiskt land som helst kommer med nödvändighet att lida skada av strukturella förändringar, vare sig de orsakas av utvidgning, av globalisering eller av teknologiska framsteg, om dess marknader inte är flexibla och inte tillåter nödvändig förflyttning av resurser mellan företag, sektorer och regioner. För medlemmar i eurozonen är marknadernas flexibilitet än mer betydelsefull eftersom de deltar i en gemensam monetär politik, vilken utesluter användandet av växelkurser som ett medel att uppnå flexibilitet, låt vara att detta medel är mycket ineffektivt som svar på strukturella förändringar. Avsaknaden av lämpliga marknadsmekanismer kommer med nödvändighet att leda till försök att använda skattepolitiken som en tillfällig lösning. Sådana försök kommer emellertid inte bara att leda till konflikt med valutaunionens fiskala politik (stabilitetspakten) utan även hota dess överlevnad om försöken leder till ohållbara fiskala positioner (i strid med stabilitetspakten) eller om respekterandet av stabilitetspakten leder till allmänt missnöje med själva valutaunionen, vilket nyligen var fallet i flera eurozonländer.

Några få dagar efter nejresultaten i de franska och holländska folkomröstningarna skrev Martin Wolf en artikel i *Financial Times* med titeln "Eurozonens förkrossande verklighet" där han i sammanfattningen säger att "Kampen för ett konstitutionellt fördrag är över. Kampen för en framgångsrik monetär union har börjat." Hans budskap var att en av de främsta orsakerna till nejresultaten var eurozonens dåliga ekonomiska resultat och att valutaunionen kanske inte kommer att överleva en utdragen period av ekonomiska svårigheter. Även om eurozonens död, eller några medlemmars utträde, säkerligen inte är så nära förestående som vissa vill göra gällande så är det ett faktum att diskussioner om en möjlig upplösning av valutaunionen kommer att förekomma då och då så länge som medlemmarna fortsätter att plågas av osmidiga marknader – speciellt arbetsmarknader – som hindrar dem från att göra nödvändiga ekonomiska anpassningar.

Fyra europeiska sociala modeller

Det finns så stora olikheter mellan nationella välfärdssystem att själva idén om en "Europeisk modell" eller "Sociala Europa" förefaller tveksam. Jag föredrar att använda den nu välbekanta grupperingen av nationella system i fyra olika socialpolitiska modeller i avsikt att undersöka varje modells verkningar längs ett antal dimensioner. De fyra modellerna täcker fyra olika geografiska områden.

Den nordiska modellen (Danmark, Finland och Sverige plus Nederländerna) uppvisar den högsta graden av satsning på, och utgifter för, generell social välfärd. Där förekommer en mycket stor fiskal styrning av arbetsmarknaden baserad på ett stort antal "aktiva" styrmedel. Starka fackföreningar har lett till en starkt sammanpressad lönestruktur. Den *anglosaxiska modellen* (Irland och Storbritannien) uppvisar relativt stor socialhjälp som en sista utväg. Kontanta transfereringar riktas främst till människor i arbetsför ålder. Stimulerande åtgärder är viktiga liksom regler som gör anställning till ett villkor för åtnjutande av förmåner. På arbetsmarknaden karakteriseras denna modell av en blandning av svaga fackföreningar, relativt vida och ökande löneskillnader och relativt stor förekomst av låglönejobb. Den

kontinentala modellen (Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland och Luxemburg) förlitar sig i hög grad på försäkringsanknutna förmåner oberoende av anställning samt på ålderspensioner. Den *mediterrana modellen* (Grekland, Italien, Portugal och Spanien) koncentrerar sina sociala utgifter till ålderspensioner och tillåter stor spridning av förmåner och status. Deras sociala välfärdssystem inriktar sig typiskt på anställningstrygghet och tidig pensionering för att utestänga vissa segment av befolkningen i arbetsför ålder från deltagande på arbetsmarknaden. Löneförhandlingarna är, åtminstone i den formella sektorn, kollektiva och lönestrukturen är kraftigt sammanpressad.

Redan inledningsvis bör jag framhålla att jag är fullt medveten om att det inte bara finns stora skillnader mellan dessa fyra modeller, utan också inom var och en av dem. En grundlig analys skulle uppenbarligen kräva att man noga granskar även sådana skillnader. Detta kommer dock inte att göras här av utrymmesskäl. Jag kommer därför att avstå från att kommentera individuella stater vilket i vissa fall innebär starka förenklingar.

Tito Boeri jämför de fyra modellernas effektivitet genom att se hur de uppfyller tre av socialpolitikens mål: (1) att skapa jämlikhet och reducera fattigdom, (2) att erbjuda skydd mot arbetsmarknadsrisker som inte kan täckas med försäkring, och (3) att belöna deltagande på arbetsmarknaden.

Vad gäller *skapande av jämlikhet och reduktion av fattigdom* finner han att den omfördelning som sker genom skatter och transfereringar är högst i de nordiska länderna (med 42 procents reduktion av ojämlikhet) och lägst i de mediterrana länderna (35 procents reduktion) medan de anglosaxiska och kontinentala länderna placerar sig mitt emellan (39 procents reduktion). Emellertid är de fyra gruppernas inbördes ordning något annorlunda när det gäller förekomsten av fattigdom efter skatter och transfereringar (beräknad som andelen personer med disponibel inkomst under existensminimum, definierat som 60 procent av medianinkomsten i landet). De nordiska länderna kommer också här först (med bara 12 procent) och de mediterrana länderna sist (20 procent), men i detta sammanhang presterar de kontinentala länderna lika bra som de bästa medan de anglosaxiska länderna presterar lika dåligt som de sämsta.

Skydd mot arbetsmarknadsrisker som inte kan täckas med försäkring kan skapas antingen genom lagstiftning om anställningstrygghet som ger arbetstagaren skydd mot avskedande, eller genom arbetslöshetsunderstöd. Skillnaden mellan dessa två system är tydlig: anställningstrygghet skyddar dem som redan har anställning och medför ingen skattebörda, medan arbetslöshetsunderstöd ger skydd för hela befolkningen och vanligtvis finansieras genom skatter för dem som arbetar. Följaktligen föredrar de som har stabila heltidsjobb normalt anställningstrygghet framför arbetslöshetsunderstöd. Eftersom anställningstrygghet och arbetslöshetsunderstöd är två instrument som skapats för att uppfylla liknande mål är de delvis utbytbara. Om det finns ett generöst system för arbetslöshetsunderstöd så minskas behovet av skydd mot uppsägning och vice versa. Det står klart att medlemsstaterna i EU har valt mycket olika när det gäller relationen mellan de två främsta skydden mot arbetslöshet.

De fyra europeiska socialpolitiska modellerna fungerar mycket olika. Den mediterrana modellen karakteriseras av mycket starka regler för anställningstrygghet och ganska låga förmåner vid arbetslöshet. På motsatta sidan finns den nordiska modellen med generösa och omfattande förmåner vid arbetslöshet medan anställningstryggheten är tämligen svag. Den kontinentala modellen ger också generösa förmåner vid arbetslöshet medan dess anställningstrygghet är starkare. Den anglosaxiska modellen slutligen ger jämförelsevis mindre skydd än de andra, med mycket svagare anställningstrygghet men lika generösa arbetslöshetsersättningar som de kontinentala och nordiska modellerna. Emellertid är den europeiska anglosaxiska modellen fortfarande mycket olik sin amerikanska kusin. I båda fallen är anställningstryggheten svag men den amerikanska modellen är unik genom att den också erbjuder mycket lite i form av försäkring mot arbetslöshet. Som helhet är det därför motiverat att kontrastera den "Amerikanska modellen" som erbjuder lite skydd mot arbetsmarknadsrisker mot den "Europeiska modellen", som erbjuder mycket större säkerhet.

Man bör emellertid vara försiktig med att försöka rangordna olika modeller efter graden av trygghet de tillhandahåller. Den "Europeiska modellens" påstådda överlägsenhet gentemot den "Amerikanska mo-

dellen” återspeglar delvis olika blandning av socialt skydd och marknadsskydd på vardera sidan av Atlanten (eller vardera sidan av Engelska Kanalen om man jämför den anglosaxiska modellen med andra europeiska modeller). Den ”Europeiska modellen” med sitt starka anställningsskydd och generösa arbetslöshetsersättning tillhandahåller generellt mer *social trygghet* än sin amerikanska motsvarighet. Å andra sidan så erbjuder de amerikanska och europeiska anglosaxiska modellerna starkare *arbetsmarknadstrygghet* än de andra europeiska modellerna, vilket framgår av deras lägre tal för långtidsarbetslöshet.

Belöning för deltagande på arbetsmarknaden varierar en hel del mellan de fyra europeiska sociala modellerna. Procentandelen arbetande är mycket högre i de nordiska och anglosaxiska länderna (72 procent respektive 69 procent år 2004) än i de kontinentala och mediterrana länderna (63 procent respektive 62 procent) där mycket av skillnaden kan hänföras till skillnader i de båda ändarna av åldersfördelningen. I åldersgruppen 55–64 år är andelen arbetande mycket högre i de nordiska (56 procent) och anglosaxiska (53 procent) länderna än i de kontinentala (34 procent) och mediterrana (40 procent) länderna. För arbetare i åldersgruppen 15–24 år är arbetslösheten väsentligt lägre i de nordiska (13 procent) och anglosaxiska (10 procent) länderna än i de kontinentala (17 procent) och mediterrana (22 procent) länderna.

Denna jämförande analys av de fyra modellerna kan sammanfattas på ett användbart sätt med en typologi baserad på två kriterier: effektivitet och rättvisa. En modell kommer att anses effektiv om den ger tillräckligt incitament till att arbeta och därför ger upphov till relativt hög andel anställda. Den kommer att anses rättvis om den medför låg risk för fattigdom.

Alla nordiska och anglosaxiska länder ligger över medelvärdet vad gäller generell anställningsgrad medan de flesta kontinentala (med undantag av Österrike) och mediterrana (med undantag av Portugal) länder ligger under medelvärdet. Det finns ett starkt samband mellan den anställningsgrad ett socialt system genererar och de instrument det använder för att skydda arbetarna från arbetsmarknadens nyckfullhet. Desto starkare lagstiftning om anställningstrygghet en modell har, desto lägre blir anställningsgraden. I motsats härtill spelar

arbetslöshetsunderstödet bara en sekundär roll. Detta betyder att försök att skydda jobben genom lagar om anställningskydd inverkar negativt på sysselsättningen medan ett skydd för arbetarna i form av arbetslöshetsförsäkring kan ha positiv inverkan på sysselsättningen.

Alla nordiska och kontinentala stater ligger över medelvärdet vad gäller sannolikheten för att undvika fattigdom medan alla anglosaxiska och mediterrana länder ligger under medelvärdet. Vad är orsaken till denna skillnad? Storleken av omfördelningar (via skatter och transfereringar) kan inte vara den avgörande faktorn eftersom den är tämligen lika i de flesta länderna med undantag för den mediterrana gruppen. En bättre förklaring är skillnader i fördelningen av det humankapital som individerna för med sig till marknaden. Andelen av befolkningen mellan 24 och 64 år med utbildning åtminstone på gymnasienivå är högst i de nordiska (75 procent) och kontinentala (67 procent) länderna och lägst i de anglosaxiska (60 procent) och mediterrana (39 procent), en rangordning som helt motsvarar varje landgrupps placering vad gäller risk för fattigdom. Storleken på de ekonomiska omfördelningarna tycks vara av mindre betydelse.

Nedanstående figur visar resultatet av typologiövningen i termer av effektivitet och rättvisa för de fyra grupperna av länder.

Figur 1 kan läsas i termer av den välbekanta målkonflikten mellan effektivitet och rättvisa. Nordiska och mediterrana länder upplever uppenbarligen ingen sådan målkonflikt. De nordiska länderna intar en avundsvärd position med en social modell som medför både effektivitet och rättvisa medan de mediterrana länderna har sociala system som varken leder till effektivitet eller rättvisa. Å andra sidan så verkar både anglosaxiska och kontinentala stater att uppleva en målkonflikt mellan effektivitet och rättvisa. De anglosaxiska länderna har en effektiv men orättvis social modell, medan de kontinentala länderna åtnjuter mycket större rättvisa men mycket mindre effektivitet.

Ett annat sätt att läsa Figur 1 understryker möjligheten att vidmakthålla sociala modeller. Modeller som inte är effektiva kan helt enkelt inte vidmakthållas under trycket från globaliseringen, teknologiska förändringar och åldrande befolkningar. Det finns flera tecken på att de mindre effektiva kontinentala och mediterrana modellerna

		EFFEKTIVITET	
		Låg	Hög
RÄTTVISA	Hög	Kontinentala	Nordiska
	Låg	Mediterrana	Anglosaxiska

FIGUR 1. DE FYRA EUROPEISKA MODELLERNA: EN TYPOLOGI

står inför allvarliga hot mot deras existens. Ett sådant hot är stats-skuldens storlek i relation till BNP. Denna tenderar att vara mycket högre i kontinentala (73 procent) och mediterrana (81 procent) än i anglosaxiska (36 procent) och nordiska (49 procent) länder. Ett annat hot är allmänhetens uppfattning om globaliseringen. En nyligen publicerad Eurobarometer visar att den andel av befolkningen som uppfattar globaliseringen som ett hot mot sysselsättningen, eller att den har en ganska negativ effekt på sysselsättningen, är avsevärt högre i kontinentala (52 procent) och mediterrana (45 procent) än i anglosaxiska (36 procent) och nordiska (37 procent) länder. Å andra sidan kan modeller som inte är rättvisa vara möjliga att upprätthålla utan problem, under förutsättning att de är effektiva. Skälet är att, åtminstone i Europa (men uppenbarligen också i USA), den grad av rättvisa som en modell uppvisar återspeglar ett praktiskt politiskt val.

Detta indikerar att både den nordiska och den anglosaxiska modellen kan vidmakthållas, medan detta inte gäller för den kontinentala och mediterrana modellen. De senare måste reformeras i riktning mot större effektivitet genom att minska hindren för arbete och till-

växt. Det finns å andra sidan inget skäl att på förhand anta att sådana reformer måste gå hand i hand med förändringar i fråga om rättvisa. Det är helt och hållet möjligt att göra den kontinentala modellen mer lik den nordiska och att göra den mediterrana modellen mer lik den anglosaxiska. Trots detta kan man inte avvisa möjligheten att en reform i riktning mot större effektivitet också kan utlösa förändring mot större eller mindre rättvisa om den tidigare rådande politiska balansen själv var påverkad av strävan emot större effektivitet.

Slutsatsen är att det finns starka skäl som talar för en reformering av de europeiska ländernas arbetsmarknads- och socialpolitik, särskilt i kontinentala och mediterrana länder. Det finns två huvudsakliga skäl för att fokusera på dessa två grupper av länder. För det första har välfärdssystemet i många av dessa länder blivit mycket ineffektivt. Genom att förlita sig på lagar för starkt anställningsskydd i tider av stark förändring, då gamla jobb och tillvägagångssätt inte längre är motiverade, riskerar status quo att bevaras och den nödvändiga anpassningen till den nya situationen att motverkas. Systemet minskar därför sysselsättningen och ökar arbetslösheten. Under lång tid var medianväljarna i stort sett skyddade mot växande arbetslöshet. Denna drabbade främst de unga och invandrarna, medan äldre arbetare lämnade arbetsmarknaden med hjälp av generösa pensionssystem. Idag har emellertid den politiska balansen ändrats. Medianväljarna är inte längre skyddade mot det ständigt ökande trycket från globaliseringen och de inser att kombinationen av låg sysselsättningsgrad och åldrande befolkning hotar deras framtida pensionsförmåner. Det andra skälet för att fokusera på de kontinentala och mediterrana länderna följer av enkel aritmetik. Den samlade BNP för de nio kontinentala och mediterrana länderna utgör två tredjedelar av den totala BNP för hela EU25 och 90 procent av BNP för de tolv medlemmarna i eurozonen. Dessa länders ekonomiska och sociala hälsa är därför av största betydelse för att såväl Europeiska unionen som helhet som eurozonen ska fungera väl.

Politiska riktlinjer

Jag har hävdad att Europa behöver svara bättre på de ekonomiska utmaningar det står inför och att detta kräver att den arbetsmarknads- och socialpolitik som har blivit omodern, reformeras. Jag har också framhållit att de olika ländernas arbetsmarknads- och socialpolitik är långt ifrån enhetliga i EU och att skilda socialpolitiska modeller skiljer sig i fråga om effektivitet och rättvisa. Slutligen har jag hävdad att det framför allt är ineffektiva modeller, med felaktiga incitament för arbete, som behöver reformeras.

I ljuset av det faktum, att länder med bristfällig arbetsmarknads- och socialpolitik befanns svara för två tredjedelar av EU:s BNP och 90 procent av eurozonens BNP, uppkommer frågan vad "Europa" (Europeiska unionen eller eurozonen) bör göra för att hjälpa till och befordra nödvändiga reformer.

I vilken utsträckning finns det skäl att samordna reformeringen av arbetsmarknads- och socialpolitiken inom EU? Innan man försöker besvara denna fråga bör man försöka göra klart för sig hur fördelningen av det ekonomiska ansvaret ser ut i EU:s system av flera regeringsnivåer. Figuren nedan, som hämtats från Jean Pisani-Ferry och Jürgen von Hagen, men ursprungligen föreslagits av Tommaso Padoa-Schioppa, visar en högst schematisk men mycket klar bild av EU:s ekonomiska organisering. I den mikroekonomiska sfären beslutas arbetsmarknadens reglering på nationell nivå, medan EU-nivån handlar om reglering av produkt- och kapitalmarknader. I den makroekonomiska sfären har medlemsstaterna ansvar för sin skattepolitik, men den monetära politiken handhas av den europeiska centralbanken (ECB) för länder som hör till eurozonen.

Denna schematiska presentation av fördelningen av ansvaret för den ekonomiska politiken i EU-systemet indikerar att frågan om Europas eventuella roll i reformeringen av nationernas arbetsmarknads- och socialpolitik först och främst reser flera frågor som rör behovet av samordning: (1) Finns det skäl att samordna reformeringen av arbetsmarknaden bland flera EU-länder? (2) Finns det skäl att samordna reformeringen av arbetsmarknaden med reformeringen av

		NIVÅ	
		Nationell	EU
POLITIK	Mikro	Reglering av arbetsmarknad	Reglering av produkt- och kapitalmarknad
	Makro	Finanspolitik	Penningpolitik

FIGUR 2. FÖRDELNING AV EKONOMISK-POLITISKA RIKTLINJER I EU-SYSTEMET

regleringen på EU-nivå av produkt- och kapitalmarknaden? Och (3) finns det, för länder i eurozonen, skäl att samordna strukturella reformer och makroekonomisk politik?

Genom Amsterdamfördraget har medlemsstaterna förbundit sig att på EU-nivå samordna sina regler för arbetsmarknaden, för vilka de behåller sitt suveräna ansvar. På grundval av det kommande fördraget så fastställde EU vid Luxemburgskonferensen om arbetstillfällen år 1997 den så kallade sysselsättningsstrategin, vilken innehåller ett antal icke bindande riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken, utformade i avsikt att styra reformeringen av nationella lagar, riktlinjer och institutioner i sysselsättningsfrämjande riktning. Sysselsättningsstrategin innebär ett komplicerat system med periodisk rapportering, indikatorer och multilateral övervakning, såväl som mekanismer för resultatmätning, konsultationer och utbyte av erfarenheter. Strategin är ett klassiskt exempel på en ny ledningsmetod och har utgjort förebild för liknande system som nu alla går under beteckningen ”den öppna samordningsmetoden”. Genom att riktlinjerna inte är bindan-

de så innebär sysselsättningsstrategin en form av mjukt samarbete. Strategin har också nyligen genomgått en modernisering i syfte att bringa den mer i samklang med Lissabonstrategin.

Liksom den öppna samordningsmetoden så har sysselsättningsstrategin en mycket viktig svaghet. Den är varken en särskilt övertygande metod för resultatmätning och konsultationer eller någon särskilt effektiv metod för att ändra de nationella regeringarnas beteende. Som ett medel för resultatmätning och konsultationer förefaller OECD:s ”arbetsmarknadsstrategi”, som lanserades 1994, vara väsentligt mer effektiv än sysselsättningsstrategin. Det finns flera skäl till varför så är fallet. För det första vilar OECD:s arbetsmarknadsstrategi på ett mycket klarare analytiskt ramverk än vad EU:s sysselsättningsstrategi gör. Detta beror på att den förra koncentrerar sig på effektivitet medan den senare har en tendens att blanda effektivitets- och rättvisehänsyn. För det andra så skiljer OECD:s dokument klart mellan analys och politik, som man kan vänta sig av en metod för resultatmätning och konsultationer, medan EU:s rapporter tenderar att blanda ihop de båda och vara mer byråkratiska och politiska. Detta är inte överraskande, då den förra har producerats av OECD:s sekretariat, medan de senare har upprättats i samarbete mellan kommissionen (övervakaren) och rådet (där konsultationer sker). För det tredje, om syftet helt enkelt är resultatmätning och konsultationer, så är OECD sannolikt ett bättre forum eftersom där träffas inte bara EU:s medlemsstater utan också andra stater som det kan vara nyttigt att jämföra med.

Enda skälet att behålla sysselsättningsstrategin vore om den gick längre än till resultatmätning och konsultationer *à la OECD* och innehöll verksamma medel för påverkan av de nationella regeringarna, men detta är varken genomförbart eller önskvärt. Faktum är att reformer av arbetsmarknads- och socialpolitik måste utformas och genomföras av varje medlemsstat i relation till dess egen ekonomiska, sociala och politiska verklighet. Samordning kan vara värdefull i den mån koncentration helt klart sker på resultatmätning och utbyte av erfarenheter – även om det är oklart huruvida EU-processen bidrar med mycket, eller ens något, utöver OECD-processen. Längre gående samordning av arbetsmarknads- och socialpolitik i olika länder är

sannolikt snarare ett hinder än en katalysator för reformer, eftersom den tenderar att fördunkla ansvaret mellan de nationella regeringsorganen och EU:s organ. Faran härav kanske inte är så allvarlig för organen i fråga, men den är förvisso verklig för allmänheten, som har blivit ytterst förvirrad angående vem som har ansvar för vad inom arbetsmarknads- och socialpolitiken.

Att, såsom officiella EU-dokument gör, på samma gång hävda att medlemsstaterna ensamma har kompetens att reglera arbetsmarknaden och att Europa har en sysselsättningstrategi för "reformer av arbetsmarknader" och för att uppnå "full sysselsättning" är ett säkert sätt att göra väljarna missnöjda med Europeiska unionen. Som Andrew Moravcsik så riktigt påpekade var nejösterna i de franska och holländska folkomröstningarna framför allt en reaktion från dem som fruktade arbetslöshet, arbetsmarknadsreformer, globalisering, privatisering och välfärdsstatens konsolidering. "Detta slags missnöje är det främsta politiska problemet för europeiska regeringar idag eftersom det riktar sig både mot låg ekonomisk effektivitet och mot reformåtgärder avsedda att förbättra den." För att lösa detta svåra politiska problem fordras klart och starkt politiskt ledarskap hos nationella regeringar. Att placera ansvaret där makten finns är avgörande för ett välfungerande EU-system.

Hittills har jag koncentrerat framställningen enbart på arbetsmarknadsreformer. Ändå är det ett välkänt faktum att produkt- och kapitalmarknadens struktur påverkar arbetsmarknadens effektivitet och vice versa. Reform av produkt- och kapitalmarknaden tenderar att öka efterfrågan på arbetskraft och därigenom underlätta reformer på arbetsmarknaden. På samma sätt tenderar reformer på arbetsmarknaden att underlätta skapandet av nya företag och därigenom underlätta reformer på produkt- och kapitalmarknaderna. Och motsatt gäller att underlätta reformer på det ena marknadsområdet hindrar reformer på det andra.

Skälen för att *inom varje EU-land* kombinera reformer på produkt- och kapitalmarknaderna å ena sidan och reformer av arbetsmarknaden å andra sidan förefaller därför starka. Men vad skall man säga om att samordna reformer av produkt- och kapitalmarknaden *på EU-nivå* med nationella arbetsmarknadsreformer, vilket skulle be-

tyda samordning av arbetsmarknadsreformer *mellan EU-länder?*

Man förväntar sig i princip inga spridningseffekter mellan länder såvitt gäller reformer av arbetsmarknaden (och av regleringen av produktmarknaden), varje land upplever de flesta effekterna av sina egna reformer. Situationen bör emellertid vara annorlunda inom EU, för dessa länder delar på en gemensam fördel, nämligen den gemensamma marknaden, som (i likhet med reglering av produktmarknaden) också växelverkar med de nationella arbetsmarknaderna. Desto bättre de nationella arbetsmarknaderna fungerar, desto lättare blir det att reformera den gemensamma marknaden och vice versa.

Det finns två sätt att lösa det "hönan-och-ägget"-problem som reformer av produkt- och kapitalmarknaden på EU-nivå å ena sidan, och reformer av de nationella arbetsmarknaderna å andra sidan, utgör. Ett är att koncentrera all energi på EU-nivån och genomföra liberalisering av produkt- och kapitalmarknader och hoppas att detta så småningom ska ge upphov till arbetsmarknadsreformer genom någon TINA-process (TINA = "there is no alternative"). Det andra sättet är att agera samtidigt på EU-nivå, med reformer av produkt- och kapitalmarknader, och på den nationella nivån, med reformer av arbetsmarknaden. Fördelen med den andra metoden är att den skulle, i princip, vara mer effektiv och mindre smärtsam, eftersom reformer av arbetsmarknaden skulle främjas av reformer av produkt- och kapitalmarknaderna och vice versa.

Lissabonstrategin kan betraktas som ett försök att åtgärda denna "samordningsmiss" mellan EU och nationella reformer. Dess främsta syfte är att accelerera produktivitetstillväxten genom att undanröja hinder på produkt- och arbetsmarknader (främst på EU-nivå genom den enhetliga marknaden) och att säkerställa att arbetskraften används mer effektivt genom att arbetsmarknads- och socialpolitiken reformeras (på nationell nivå). Parallella aktioner på EU-nivå och nationell nivå är centrala för Lissabonstrategin. Tyvärr har den processen inte lyckats.

EU-ländernas brist på intresse för att samordna sina strukturella reformer via Lissabonstrategin kan bero på osäkerhet rörande graden av spridningseffekter från den gemensamma marknaden. Det finns emellertid en undergrupp av EU:s medlemsstater för vilken sprid-

ningseffekterna, och därmed skälen för samordning, är obestridliga.

Länder som hör till eurozonen tar inte bara del i den gemensamma marknaden. De har också en gemensam valuta och därmed också en gemensam ränta som fastställs av ECB med hänsyn till den genomsnittliga inflationen i eurozonen. I den utsträckning som strukturella reformer i ett land påverkar den genomsnittliga inflationen i eurozonen finns det därför skäl för att samordna strukturella reformer, eftersom de påverkar den gemensamma räntan.

Som Jean Pisani-Ferry framhåller, är skälen för samordning speciellt starka när det gäller att genomföra reformer som är dyra i ett kortsiktigt perspektiv. Arbetsmarknadsreformer kan öka arbetslösheten innan de sänker den, eftersom de skapar oro och leder till att företag gör sig av med överflödigt arbetskraft snabbare än de skapar nya jobb. Produktmarknadsreformer kan också bromsa tillväxten eftersom etablerade företag omedelbart reagerar på förlorade intäkter medan det tar tid för nya företag att uppstå. Detta är orsaken till att reformer är lättare att genomföra då de åtföljs av monetär expansion (för att motverka effekterna på den samlade efterfrågan) och skattelättnader (för att även kompensera förlorarna).

Av begripliga skäl är ECB ovillig att ge sig in i formell samordning med regeringarna inom eurozonen och att sänka räntan före det att strukturella reformer har genomförts. Medlemmarna i eurozonen måste därför agera först och försöka övertyga ECB om att de menar allvar med sina ekonomiska reformer. Ju mer trovärdiga reformerna är, desto större chans att ECB kommer att agera. Samordnade strukturella reformer i eurozonens dominerande medlemsländer skulle vara en kraftig signal till ECB. Sådan samordning är också väsentlig för de länder i eurozonen där arbetet med att genomföra strukturella reformer gått särskilt långsamt.

EU-politikens roll

Europa kan inte ha, och bör inte ha, en strategi för reformering av nationella arbetsmarknader och nationell socialpolitik. Det är varje nationell regerings uppgift att utforma och verkställa sin egen stra-

tegi. Likväl borde *en dubbel strategi*, som kombinerar produkt- och kapitalmarknadsreformer på EU-nivå med reformer av arbetsmarknads- och socialpolitik på nationell nivå, vara överlägsen en strategi som försöker reformera enbart nationell arbetsmarknads- och socialpolitik, särskilt för länder inom eurozonen.

Lissabonstrategin var ett försök att implementera denna dubbla strategi, men Lissabonmetoden var helt enkelt för svag för att lyckas. Fem år efter det att den lanserades år 2000 har den varken givit upphov till någon kraftsamling för fullbordandet av den gemensamma marknaden eller givit upphov till några stora arbetsmarknadsreformer. Detta betyder inte att inga arbetsmarknadsreformer har skett i Europa, men det finns ringa bevis för en länk mellan ursprungligt tillstånd och påföljande reformansträngningar under de senaste tio åren. Vissa länder har bara vidtagit blygsamma åtgärder trots dåligt utgångsläge, medan andra länder genomfört ambitiösa program trots att deras utgångsläge redan var relativt gynnsamt. Dessutom finns det inget som tyder på en acceleration av reformerna under periodens senare hälft, efter lanseringen av Lissabonstrategin, utan snarare är det tvärtom.

Luxemburgs presidentskap tidigare i år innebar ett perfekt tillfälle till att försöka stimulera Lissabonstrategin tack vare att tre med varandra förbundna processer sammanträffade: Lissabonstrategin skulle utvärderas då halva den tid den var avsedd att vara i kraft hade passerat, stabilitets- och tillväxtpakten skulle reformeras och förhandlingar skulle inledas om EU:s framtida budget. Under ideala förhållanden borde dessa tre processer ha samverkat och lett till en klar vision om Europas ekonomiska mål och medel. Målet skulle ha varit att använda den reformerade stabilitetspakten och den nya EU-budgeten som *incitament* för en effektiviserad Lissabonstrategi med fokus på den gemensamma marknaden och ökad finansiering av forskning och innovationer på EU-nivå, liksom reformer av arbetsmarknads- och socialpolitik på den nationella nivån. En del framsteg gjordes beträffande stabilitetspakten men dessa, tillsammans med avsaknaden av framsteg i rätt riktning beträffande EU-budgeten (det vill säga större resurser för forskning och innovationer och mindre för jordbruk) och den fortfarande otillräckliga fokuseringen på Lissabonstrategin,

förtjänar knappast att betraktas som en ny metod som kan leda till nödvändiga reformer på EU-nivå och nationell nivå.

Misslyckandet med att åstadkomma en avsevärd förbättring av Lissabonmetoden bådar inte gott för Lissabonstrategin. Ändå förblir den dubbla angreppsmetoden och skälet för dess tillkomst – det trängande behovet av att reformera ekonomisk och socialpolitik för att svara på de utmaningar som globaliseringen och teknologiska förändringar innebär – lika beaktansvärda idag som de var för fem år sedan då de först lanserades. Så vad bör då göras?

I detta skede torde den bästa strategin vara att återgå till de basala frågorna och fokusera alla ansträngningar på EU-nivå för *att fullborda den gemensamma marknaden*. Den gemensamma marknaden och en aktiv konkurrenspolitik är grundstenarna för ansträngningarna på EU-nivå att öka marknadernas effektivitet och därigenom öka Europas förmåga att bemöta de utmaningar som globaliseringen och de teknologiska förändringarna medför. Reformerna inom produkt- och kapitalmarknaderna ökar inte bara produktiviteten, utan underlättar även reformer av arbetsmarknaden i sådan utsträckning, att de ökar efterfrågan på arbetskraft och tillgången på jobb.

- Programmet för den gemensamma marknaden förväntades öka produktiviteten, arbetstillfällena och tillväxten i Europeiska unionen genom att avlägsna hinder för rörligheten av produkter och kapital och genom att främja konkurrensen. Likväl har tillväxten varit blygsam och Europas prestationsförmåga har minskat – både i absoluta tal och i jämförelse med USA – under de senaste 20 åren efter det att programmet för den gemensamma marknaden först lanserades. Förutom den tyska återföreningen och andra överraskningar, finns det tre orsaker till detta.

För det första blev den gemensamma marknaden aldrig helt förverkligad. Sedan 1993 är den gemensamma marknaden en realitet för varor. Däremot har marknaderna för tjänster – inklusive finansiella tjänster – förblivit mycket fragmenterade. Men effektiv tillgång på tjänster – av vilka många är av vital betydelse för nästan alla andra sektorer – är av avgörande betydelse för tillväxten i en modern ekonomi.

För det andra var utformningen och genomförandet av programmet för den gemensamma marknaden grundat på gårdagens tän-

kande. Det baserades på antagandet om att Europas fundamentala problem var frånvaron av stora interna marknader som kunde tillåta europeiska företag att uppnå stordriftsfördelar. Det står nu klart att detta inte var problemet. Det den europeiska industrin behöver i dagens moderniserade värld, som karakteriseras av snabba teknologiska förändringar och stark global konkurrens, är bättre möjligheter för företag att gå in på nya marknader, bättre möjligheter att omskola arbetskraft, bättre tillgång till finansiering och större investeringar i såväl forskning och utveckling som högre utbildning.

För det tredje innefattade programmet för den gemensamma marknaden av naturliga skäl inte liberalisering av arbetsmarknaden, eftersom detta faller inom medlemsstaternas kompetens. Utan sådana reformer och en större rörlighet av arbetskraften inom och mellan företag, var det likväl osannolikt att liberaliseringen av produktmarknaderna skulle ge upphov till sådan omfördelning av resurser som var nödvändig för att uppnå större tillväxt.

En väsentlig svaghet vad gäller den gemensamma marknaden är att den inte har lyckats öppna upp servicemarknaderna, vilka svarar för ungefär 70 procent av Europas ekonomiska aktivitet och erbjuder den största möjligheten för en ökning av arbetstillfällena. Därför har den gemensamma marknaden hittills inte erbjudit tillräckliga incitament för reformer av arbetsmarknaderna. Samtidigt har frånvaron av behövliga reformer på arbetsmarknaderna uppenbarligen hindrat skapandet av nya aktiviteter i tjänstesektorn och annorstädes.

Skapandet av en gemensam marknad för tjänster, vilket är en av tyngdpunkterna i Lissabonstrategin, förefaller i dagsläget i bästa fall osäkert. Europeiska rådets avvisande i mars 2005 av det av kommissionen utarbetade tjänstedirektivet har till och med lett vissa observatörer, som Daniel Gros, till slutsatsen att ”ett massivt och kanske dödligt slag utdelats mot Lissabonstrategin”.

Misslyckandet med tjänstedirektivet bådar illa av två skäl: För det första försenar det ytterligare den sedan länge nödvändiga etableringen av den gemensamma marknaden för tjänster, vilken har stor potential inte bara för skapandet av nödvändiga nya jobb i tjänstesektorn, utan också har stor betydelse för den europeiska industri-sektorns konkurrenskraft, eftersom denna sektor är mer och mer

beblandad med, och därmed mer beroende av, moderna och flexibla tjänster. En fortsatt stelhet på servicemarknaden tenderar dessutom att verka hindrande på direkta investeringar från utlandet, eftersom effektiv service för företag är en av de väsentligaste faktorer som multinationella företag tar hänsyn till när det gäller lokalisering.

För det andra illustrerar, som diskussionen om den ”polske rörmokaren” visar, svårigheterna att komma överens om tjänstedirektivet en fundamental spänning mellan å ena sidan målsättningen att skapa en verklig gemensam marknad för 27+ länder med mycket stora ekonomiska och sociala skillnader och å andra sidan målsättningen att bevara den ”Europeiska sociala modellen”. De som argumenterar emot tjänstedirektivet argumenterar inte bara emot den ”frihet att erbjuda tjänster inom Gemenskapen” som innefattas i Artikel 49 av EG-fördraget och emot ekonomisk effektivitet, utan också emot verkligheten. Det är inte den gemensamma marknaden som hotar den ”Europeiska sociala modellen” utan oförmågan att under pågående snabba globala förändringar reformera den, eller, mera precist, några av dess inkarnationer. Produktionsökningen i Kina och utflyttningen av enklare kontorstjänster till Indien är oundviklig, med eller utan tjänstedirektivet. Och med eller utan tjänstedirektivet kommer inträdet av tolv nya medlemsstater, som har låga inkomster och ligger geografiskt nära höginkomstländerna, att påverka den europeiska servicemarknaden antingen öppet eller i det fördolda. En genuin gemensam marknad ger dock löfte om en starkare europeisk ekonomi och skapar därigenom de reella förutsättningarna för en varaktig och mer effektiv social modell.

Att vägra att förvandla det utvidgade EU till en verklig gemensam marknad utgör ett lika hårt slag mot både nya och gamla medlemsstater. Det förvägrar länderna möjligheten att dra full fördel av sina komparativa fördelar och det förvägrar företagen chansen att omstrukturera sin verksamhet utifrån ett EU-perspektiv, vilket torde vara Europas bästa chans att skapa en konkurrenskraftig position i den globala ekonomin.

För tjugo år sedan drogs följande slutsats i kommissionens vitbok till Europeiska rådets möte i juni 1985, angående *Fullbordandet av den inre marknaden*: ”Europa står vid en skiljeväg. Vi kan antingen gå

framåt – med fasthet och beslutsamhet – eller så faller vi tillbaka i medelmåttighet. Vi kan nu antingen besluta oss för att fullborda integrationen av de europeiska ekonomierna, eller så kan vi på grund av bristande politisk vilja att ta itu med de enorma problemen helt enkelt tillåta att Europa inte utvecklas till mer än ett frihandelsområde. Skillnaden är av avgörande betydelse. Ett väl utvecklat frihandelsområde erbjuder signifikanta fördelar: det är mycket bättre än det som fanns före Romfördraget, till och med bättre än vad som finns idag. Men det skulle sorgligen misslyckas med att frigöra energin hos Europas befolkning, det skulle misslyckas med att arrangera Europas oerhörda ekonomiska resurser till maximal nytta och det skulle misslyckas med att tillfredsställa förhoppningarna hos Europas folk.”

Den slutsatsen är lika giltig idag som den var för tjugo år sedan. Att fullborda integrationen av de 27+ ekonomierna i Europeiska unionen måste ha den högsta prioriteten i ansträngningarna på EU-nivå för att vitalisera Europas ekonomi. Men medlemsstaterna måste också parallellt med detta genomföra nationella reformer av arbetsmarknads- och socialpolitiken syftande till att öka förmågan hos deras ekonomier och deras medborgare att till fullo utnyttja de tillfällen som skapas genom globaliseringens snabba förändringar. Endast om reformer genomförs både på EU-nivå och på nationell nivå kommer Europeiska unionen att kunna dra full fördel av den gemensamma marknaden och valutaunionen och kunna tillgodogöra sig de möjligheter som globaliseringen och de snabba teknologiska förändringarna medför.

Källor och litteratur

Detta kapitel är en översättning av en uppsats på engelska som André Sapir presenterade vid det informella ECOFIN-mötet i Manchester den 9 september 2005. Av utrymmesskäl har vi utlämnat några grafiska presentationer som finns i den engelska versionen av uppsatsen. Den ursprungliga versionen av uppsatsen (inklusive de utlämnade graferna) finns att tillgå på internet, webadressen är http://www.bruegel.org/doc_pdf_79.

James Heckman presenterar en analys av Europas arbetslöshetsproblem i uppsatsen "Flexibility, Job Creation and Globalization: The Case of Italy" (paper presented at the Third Millennium Colloquia organised by the Instituto di Studi Economici et per l'Occupazione, Venice, 2–3 December 2002).

I uppsatsen "Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win" (paper presented at a Conference hosted by the Kennedy School of Government, Harvard University 11–12 April 2002) diskuterar Tito Boeri de makroekonomiska effekterna av olika sociala modeller.

Daniel Gros synpunkter på tjänstedirektivets betydelse för förverkligandet av Lissabonstrategin återfinns i uppsatsen "Prospects for the Lisbon Strategy: How to Increase the Competitiveness of the European Economy?" (*CEPS Working Document No. 224*, 2005, Centre for Economic Policy Studies: Brussels).

Om varför väljarna i Frankrike och Nederländerna röstade nej till en ny EU-konstitution kan man läsa i Andrew Moravcsiks artikel "Europe without Illusions", *Prospect*, July 2005.

Den schematiska presentationen av EU:s ekonomiska organisering är hämtad från Jean Pisani-Ferry och Jürgen von Hagens uppsats "Why is Europe Different from What Economists Would Like?" (paper presented at the Congress of the French Economic Association (AFSE), Paris, 19–20 September, 2002). Vidare utvecklar Jean Pisani-Ferry sin syn på betydelsen av ekonomisk samordning i artikeln "Only Teamwork Can Put the Eurozone on a Steady Course", *Financial Times*, 31 August, 2005.

Invandrings- och medborgarskapspolitik i Europa

av Karin Borevi

Europa har en åldrande befolkning. Låga födelsetal i kombination med att vi lever allt längre leder till en demografisk situation som kommer att ha långtgående konsekvenser för arbetsmarknaden i de europeiska länderna. På många håll betraktas en ökad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU som ett sätt att lösa problemet, eller åtminstone att mildra dess effekter. Problem med en åldrande befolkning är något som Europa delar med resten av den rika världen, vilket i sin tur gör att konkurrensen om den utländska arbetskraften är stor. Man kan därför tycka att det finns goda skäl för EU-länderna att samordna sin rekrytering av invandrad arbetskraft. Ändå har det visat sig mycket svårt att på detta område komma fram till en harmonisering av ländernas regelverk. Hittills har alla försök till formulering av gemensamma regler för invandringen misslyckats.

Syftet med detta kapitel är att sätta de aktuella diskussionerna om arbetskraftsinvandring till Europa i ett historiskt perspektiv och att diskutera några av de principiella frågeställningar som länderna ställs inför i mötet med internationell migration. Genom det historiska perspektivet kan vi för det första upptäcka vissa *gemensamma drag* i de europeiska ländernas invandringspolitiska historia. Från och med 1800-talets mitt har perioder av en öppen och liberal inställning till invandring varvats med perioder då en mer restriktiv politik varit rådande. Sedan början av 1970-talet är det den senare typen av politik som har gällt. Frågan är vad det nu aktualiserade behovet av invandrad arbetskraft kommer att innebära för politikens framtida inriktning. Står vi inför ett nytt skede i den invandringspolitiska his-

torien, då Europa återigen öppnar sina dörrar för invandring?

Förutom att påvisa gemensamma drag i den europeiska historien bidrar det historiska perspektivet för det andra även till att förstå *skillnaderna* i staternas förhållningssätt vis-à-vis invandringen. Olika historiska erfarenheter har lett till att de europeiska länderna utvecklat skilda principer dels då det gäller regleringen av det egna territoriets gränser, dels beträffande vilken status som invandrarna får då de väl slagit sig ned i landet. Bakgrunden till de olika ländernas invandrings- och medborgarskapspolitik kan därför hjälpa oss att förstå varför det på detta område är så svårt att nå fram till gemensamma regler på EU-nivå.

Invandringspolitiken fram till första världskriget

Med 1800-talets industrialisering i Europa följde ett behov av arbetskraft. Människor flyttade från land till stad, men ofta även över nationsgränserna. Så sökte sig polacker till kolgruvorna i det tyska Ruhrområdet, irländare till Englands norra industricentra och belgare och italienare till Frankrikes industriregioner. Tidigare merkantilistisk politik med handelshinder och invandringsregleringar byttes nu ut mot en politik präglad av ekonomisk liberalism och fri rörlighet över gränserna. Under ett halvt sekel – fram till första världskriget – skulle fri invandring komma att råda i så gott som hela Europa, tsarens Ryssland undantaget. Det kan nämnas att passfriheten dock inte innebar någon absolut rätt för utlänningar att vistas i landet. Dessa kunde förvisas, till exempel på grund av förbrytelser, lösdriveri eller för att de politiskt ”motverkade det nationella intresset”.

Samtidigt med perioden av fri invandring skedde en utvandring från Europa av enorma mått. Under perioden 1860–1914 uppskattas sammanlagt omkring 34 miljoner invånare i de europeiska länderna ha utvandrat till andra kontinenter. Länderna i Europa karakteriseras under denna tid därför främst som utvandringsländer och staterna var generellt sett mer bekymrade över de människoskaror som lämnade det egna landet, än över dem som kom som invandrare.

Erfarenheter av in- och utvandring har betydelse för hur man i olika länder formulerar principerna för vilka som skall ha medlemskap i nationen samt vilka rättigheter som detta medför. Man kan säga att invandringspolitikerna består dels av en regleringsdimension, dels en rättighetsdimension och att dessa båda dimensioner har viktiga kopplingar till varandra. För perioden fram till första världskriget kan man se en relation mellan de erfarenheter staterna hade av migration och de principer för medborgarskap som etablerades.

För det första har vi en kategori länder som i litteraturen ibland går under benämningen *traditionella utvandringsländer*. Hit hör exempelvis Tyskland och Sverige. Gemensamt för dessa är att de haft en liten invandring under perioden före första världskriget, men desto större erfarenhet av utvandring. Reglerna för medborgarskap grundas i dessa länder traditionellt på härstamningsprincipen (*jus sanguinis*), som innebär att medborgarskap erhålls genom släktskap. Man kan utläsa en logik från statens sida att genom en sådan politik försöka att balansera den omfattande utvandringen. Staten försöker ”hålla kvar” sina medborgare och underlätta för ett framtida återvändande till faderslandet.

I de *klassiska invandringsländerna* däremot (dit mottagarländerna för den stora europeiska utvandringen – USA, Kanada, Australien – räknas) definieras medborgarskapet typiskt i politiska termer. Att grunda det nationella medlemskapet i en viss etnisk tillhörighet skulle vara närmast omöjligt i ett land som byggts upp av invandrare med sinsemellan olika nationellt ursprung. Reglerna för medborgarskap kom här istället att utformas i enlighet med territorialprincipen (*jus soli*). Den som föds i landet erhåller automatiskt medborgarskap i nationen och nya invandrare uppmuntras att naturaliseras. För dessa länder utgjorde invandring fundamentet för nationalstaten. Invandringen var (och är fortfarande) en oundgänglig beståndsdel av själva den nationella självförståelsen.

Till en tredje kategori länder kan de forna *kolonialmakterna* räknas – Frankrike, England, Holland och Portugal. Till skillnad från vad som kallats Europas traditionella utvandringsländer fick dessa tidigt kontakt med och erfarenhet av de regioner som sedermera kom att bli viktiga sändarländer för invandring. De olika kolonialmakterna hade

sinsemellan skilda principer för sin kolonialpolitik. Storbritannien tillämpade exempelvis en så kallad indirekt politik – man sökte administrera politiken via lokala ledare och stambövdingar och på så vis ta fasta på de olika grupperingar som redan fanns i kolonierna. Frankrikes strategi var närmast den motsatta – man riktade in sig på att sprida den franska kulturen i kolonierna genom att assimilera de enskilda individerna till en övergripande franskhet. Det har hävdats att man kan se en direkt koppling mellan principerna för kolonialpolitiken och den senare invandrapolitiken, särskilt då det gäller just Frankrike och Storbritannien. I Frankrike har betoningen i förhållande till invandrarna varit att integrera individer till ett politiskt medborgarskap, medan Storbritannien mer har tagit fasta på invandrarnas tillhörighet i olika kulturella och etniska kollektiv.

Vi har ovan konstaterat att Europa från mitten av 1800-talet i princip hade fri invandring. Denna period tog slut i och med första världskriget. Många länder stängde nu sina gränser och de krigförande nationerna tvingade utlänningar som tillhörde fiendeland att ge sig av. Det fanns de som önskade att man efter kriget skulle kunna återgå till den tidigare ordningen med fri invandring. Under mellankrigstiden kom emellertid de provisoriska invandringsrestriktioner som införts under kriget att permanentas i de flesta länder. Bakom de strikta invandringskontrollerna låg de ekonomiska depressioner som Europa upplevde under denna tid. Länderna vägledades nu av en ekonomisk protektionism där invandring sågs som ett hot mot den inhemska arbetsmarknaden. Men det var även rasistiska föreställningar som låg bakom den negativa inställningen till invandring. Rasbiologiska idéer om ”bättre” och ”sämre” folkslag spelade in i staternas politik. I exempelvis Sverige utgjorde ”den svenska rasens renhet” ett uttalat motiv till invandringskontrollen. Fortfarande strax före andra världskriget bidrog rasföreställningar till den negativa opinionen mot judiska invandrare från Hitlertyskland och till den länge mycket restriktiva hållningen mot nazismens flyktingar.

Efterkrigstidens arbetskraftsinvandring

Andra världskriget följdes i Europa av en period av ekonomisk tillväxt och därav följande behov av arbetskraft. För Sverige och Schweiz som stått utanför kriget kom det nationella ekonomiska uppsvinget tidigare än i resten av Europa. De människor som hade flytt från kriget sögs snabbt upp av arbetsmarknaden. Borta var nu de farhågor för utländsk konkurrens och det rastänkande som funnits hos arbetsgivare och politiker under mellankrigstiden. Nu startade istället en aktiv rekrytering av utländsk arbetskraft. Sverige slöt redan 1947 avtal med Italien, Ungern och Österrike om organiserad överföring av arbetare och det var lätt för den som ville att på eget initiativ ta sig till landet för att söka sig ett arbete.

Efter andra världskriget startade även en process där de tidigare kolonierna i Asien och Afrika så småningom blev självständiga. Avkoloniseringen resulterade i en invandringsvåg till de tidigare kolonialmakterna – Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Portugal. För dessa stater utgjorde invandringen ett välkommet tillskott till arbetsmarknaden. Tyskland, å sin sida, rekryterade till en början arbetskraft från Östeuropa. Då denna möjlighet stängdes genom Berlinmuren blev det framför allt Turkiet, men även Grekland och Jugoslavien, som kom att tillgodose den tyska arbetsmarknaden med utländsk arbetskraft. Världspolitiskt rådde Kalla kriget och vid sidan av arbetskraftsinvandringen tog Västeuropa emot flyktingar från bland annat Östtyskland, Polen och Tjeckoslovakien. Flyktingarna accepterades villigt av mottagarländerna och kunde även relativt snabbt integreras på arbetsmarknaden.

Efter den restriktiva invandringspolitiken som gällt från första världskriget hade de europeiska länderna nu alltså återigen öppnat sina dörrar för invandring. Europa upplevde en period av tillväxt och återuppbyggnad efter kriget – vad som efteråt ibland har refererats till som de trettio lyckliga åren – *les trente glorieuses*.

De regler för invandringskontroll som byggts upp under mellankrigstiden låg i de flesta länder fast, men de behövde sällan användas eftersom efterfrågan på arbetskraft var stor. För en stor del av

denna period kan sägas att man inte i nämnvärd grad problematiserade principerna för reglering av invandring, eller vilka rättigheter invandrarna skulle omfattas av då de väl kommit till landet. Det var först något senare som invandringen kom att bli en riktigt politiserad fråga. Ändå går det under denna period att urskilja tre principiellt skilda modeller för hur man i de europeiska länderna förhöll sig till de invandrare som nu anlände.

För det första kan man tala om *gästarbetarmodellen*, vilken framför allt förknippas med den politik som förts i Tyskland, men även i Österrike och Schweiz. Gästarbetarmodellen innebar att de utländska arbetarnas vistelse i landet betraktades som temporär – de sågs som ”gäster” vilka så småningom skulle återvända till sina hemländer. Tysk medborgarskapspolitik har under större delen av efterkrigstiden dessutom präglats av en strikt tillämpning av härstamningsprincipen (*jus sanguinis*). I kombination med gästarbetarpolitiken ledde detta till att de ”etniskt annorlunda” arbetskraftsmigranterna (framför allt turkar) i princip hamnade helt utanför statens integrationsprojekt. Visserligen åtnjöt de under sin tid i landet en del sociala rättigheter, men de var uteslutna från de rättigheter som gällde den inhemska tyska befolkningen.

Det kan tyckas paradoxalt att det i länder som följt en gästarbetarmodell har funnits utrymme för kulturell heterogenitet och att staten aktivt gett stöd till invandrarnas minoritetskulturer. Med utgångspunkten att utlänningarna vistades i landet enbart temporärt fanns det emellertid inga krav eller förväntningar på dem att de skulle integreras till en nationell (tysk) kultur. Tvärtom gav staten på olika sätt aktivt stöd för att invandrarna skulle kunna bevara kontakten med sina hemländer och ursprungliga kulturer under den tid de vistades i landet. Den tyska staten gav till exempel finansiellt stöd till att starta egna skolor där barnen undervisades i föräldrarnas hemspråk, kultur och religion. Motivet för stödet var att underlätta ett framtida återvändande till hemlandet. Därmed kan sägas att politiken byggde på en princip om exkludering snarare än inkludering.

Det bör här genast sägas att de skisserade modellerna utgör idealtyper – och inte några exakta empiriska beskrivningar av ett lands politik. Det innebär att även om mycket av den tyska invandrings-

politiken under efterkrigstiden låter sig beskrivas med hjälp av gästarbetarmodellen, så finns det många nyanser och undantag som går förlorade i en sådan beskrivning. Så finns det exempel på åtgärder, både på stats- och *Ländernivå*, som syftar till att främja invandrades integration. Vidare skall sägas att Tyskland från och med början av 1990-talet har omvärderat viktiga delar av sin medborgarskapspolitik och modifierat sina naturaliseringslagar i en liberal riktning. Numera är det därför möjligt både för den första, andra och tredje generationens arbetskraftsinvandrare att ansöka om tyskt medborgarskap.

Den *republikanska modellen* illustreras bäst med den franska politiken. Frankrikes nationalitetsuppfattning bygger traditionellt på en republikansk idé om nationen som en politisk enhet, där identiteten som medborgare skall vara oberoende av hennes etniska eller konfessionella tillhörigheter. Tillträde till det nationella medborgarskapet har därför i Frankrike, till skillnad från Tyskland, inte gjorts beroende av kriterier som etnisk tillhörighet eller släktskap. Här är det istället territorialprincipen som råder (*jus soli*). Medborgarskap ges i princip automatiskt till dem som föds inom landets territorium, oavsett vilket medborgarskap som föräldrarna har.

I Frankrike förenades 1960-talets expansiva politik för att främja invandrad arbetskraft med en stark tilltro till nationens förmåga att absorbera nykomlingarna. Utgångspunkten var att invandrarna efter en viss tid i landet enkelt skulle kunna ansöka om och erhålla franskt medborgarskap. Ett snabbt tillträde till medborgarskapet borgade även för en god integration. Till den republikanska traditionen hör även en motvilja mot att "politisera" medborgarnas etniska eller konfessionella tillhörigheter. Etnicitet och religion anses helt enkelt utgöra privata angelägenheter, som inte skall exponeras i den politiska/offentliga sfären och som det inte heller tillhör statens ansvar att aktivt främja eller stödja.

Sverige brukar tas som exempel på ett land vars politik placerar sig i den *mångkulturella modellen*. Tidigt beslutade man sig för att inte föra en gästarbetarpolitik av det tyska slaget. Utgångspunkten för arbetskraftsinvandring till Sverige under 1960-talet var samma villkor på arbetsmarknaden, men även i en vidare välfärdspolitisk bemärkelse. Målet var att uppnå en jämlik social standard för alla.

I mitten av 1970-talet infördes förändringar av reglerna för naturalisering så att vistelseprincipen (*jus domicili*) fick ett större genomslag i Sveriges medborgarskapslagar, vilka annars traditionellt följer härstamningsprincipen. Nordiska medborgare kunde beviljas svenskt medborgarskap om de bott i landet minst två år och övriga utländska medborgare om de bott där minst fem år.

Så långt liknar politiken den republikanska modellen – invandrarerna borde relativt snart erbjudas tillträde till fulla medborgerliga rättigheter. Utmärkande för den mångkulturella modellen är emellertid att särskild hänsyn även anses behöva tas till invandrarnas etniska och kulturella tillhörigheter, för att integration skall bli en verklighet. Den svenska riksdagen beslutade exempelvis 1975 om en särskild ”invandrar- och minoritetspolitik” där man fastslog statens ansvar att främja invandrares möjlighet att (om de så ville) hålla fast vid och utveckla sina ursprungliga kulturella, etniska och konfessionella tillhörigheter. Kompletterande modersmålsundervisning för barn med annat modersmål än svenska samt stöd till organisationer bildade av invandrargrupper hörde till de reformer som var tänkta att förverkliga den nya målsättningen. Sverige har genom denna politik kommit att ses som representant för en ”mångkulturell politik”. Andra länder vars integrationspolitik också ofta beskrivs som mångkulturell är Nederländerna och Storbritannien.

De tre invandringspolitiska modellerna ger som vi ser skilda svar dels på vari den kollektiva nationella identiteten består, dels vilken politik som bäst är ämnad att främja integration till denna gemenskap. Enligt den syn på nationell identitet som förknippas med gästarbetarmodellen – och som traditionellt illustreras med tysk medborgarskapspolitik – är det den etniska tillhörigheten som utgör det förenande kittet. Integration till medborgargemenskapen förutsätter här i princip att alla delar en och samma etniska identitet. Integrationspolitiska mål i förhållande till invandrarna definieras följaktligen bort. Politiska företrädare i Tyskland har i enlighet med denna idealtypiska modell under lång tid också hävdad en inställning att *wir sind kein einwanderungsland* – vi utgör inget invandringsland. För både den republikanska och den mångkulturella modellen gäller i princip att den nationella identiteten inte skall bestämmas av kultur,

religion eller etnicitet. Idealet i båda modellerna är att medborgargemenskapen, det vi kan kalla *demos*, och den etniska gemenskapen, vad som kan benämnas *ethnos*, skall hållas åtskilda. Strävan är att definiera den nationella identiteten i civila och politiska, men inte etniska, termer. De två modellerna skiljer sig dock från varandra då det gäller vilken politisk strategi som bäst anses främja målet om en integrerad medborgargemenskap. Enligt den republikanska modellen räcker det med att invandrare på ett relativt enkelt och snabbt sätt ges tillträde till en gemensam uppsättning medborgerliga rättigheter, medan företrädare för den mångkulturella modellen hävdar att det därutöver krävs vissa särskilda rättigheter för dem som etniskt, kulturellt eller religiöst befinner sig i minoritetsställning.

På vilket sätt har då dessa idéer, om vad den nationella identiteten består i och hur en lyckad integrationspolitik bör se ut, att göra med hur stater reglerar sin invandring? Låt oss återknyta till det påstående som gjordes tidigare, att invandringspolitiken består dels av en regleringsdimension, dels av en rättighetsdimension. Man kan säga att staten har två centrala intressen eller mål att ta hänsyn till i sin invandringspolitik. Det ena målet är att reglera invandringen för att anpassa den till ekonomiska och politiska konjunktursvängningar i mottagarlandet. Det andra målet är att främja invandrares integration till mottagarlandets samhälls- och rättighetssystem, enligt någon av de principer som jag ovan redogjort för.

I gästarbetarmodellen kan rättighetsdimensionen sägas nedprioriteras till förmån för regleringsdimensionen. Här hålls utlänningarna i stora stycken utanför de rättigheter och förmåner som den inhemska befolkningen åtnjuter och staten uppnår på så vis en gynnsam situation då det gäller möjligheterna att styra invandringen i förhållande till ekonomiska och politiska konjunktursvängningar. När efterfrågan på arbetskraft avtar kan staten i princip kräva att invandrarna återvänder till sina hemländer. Som vi sett motiverades en sådan politik i Tyskland med att invandrarna enbart befann sig i landet temporärt – de betraktades som ”gäster”. Men talet om invandrarna som tillfälliga gäster klingade alltmer ihåligt då det visade sig att hundratusentals gästarbetare ändå stannade permanent i landet och då de fick barn vilka lika lite som sina föräldrar hade del av fulla med-

borgerliga rättigheter. En principiell frågeställning som gästarbetar-modellen ställer på sin spets är hur länge arbetskraftsinvandrare (och andra utländska medborgare) kan tillåtas att leva i ett land utan att de får tillgång till fulla medborgerliga rättigheter.

För länder som följt antingen den republikanska eller mångkulturella modellen har vi redan konstaterat att rättighetsdimensionen är viktig. Men även invandringsreglering framstår för dessa stater som en central angelägenhet. De flesta länder som haft en någorlunda generös rättighetspolitik har även deklarerat att denna politik förutsätter en reglerad invandring. Invandringskontrollen framställs som en nödvändig (om än inte tillräcklig) förutsättning för invandrades integration i samhället. I Sverige betraktade man i 1960-talets politiska debatt invandringsregleringen närmast som ett integrationspolitiskt instrument. Myndigheterna skulle kontrollera invandringen med hänsyn tagen till situationen både på arbets- och bostadsmarknaden, i syfte att skapa förutsättningar för jämlikhet, eller som den svenske inrikesministern uttryckte sig i en riksdagsdebatt år 1968: det gällde att förhindra ”import av arbetslöshet och import av bostadsslum”. I Europas invandringsländer rådde det under arbetskraftsinvandringens dagar harmoni mellan invandringspolitikens båda dimensioner. De allra flesta invandrare som kom var också önskade och behövda på arbetsmarknaden och det fanns en positiv inställning till invandring hos den allmänna opinionen. Men hur ser relationen mellan reglering och rättigheter ut under mindre gynnsamma omständigheter?

Restriktiv invandringspolitik från och med 1970

Den situation som rått sedan slutet av andra världskriget, med en positiv och liberal syn på invandring, förändrades snabbt från och med första hälften av 1970-talet. I samband med oljekris och lågkonjunktur försvann den stora efterfrågan på arbetskraft i Europas industrialiserade länder. Gradvis bytte staterna nu ut sin liberala invandringspolitik mot försök att istället stoppa eller åtminstone begränsa ny invandring. Möjligheterna för arbetskraftsinvandring

stängdes så gott som helt. Men invandringen till Europa fortsatte, även om den ändrade karaktär. Istället för arbetare kom asylsökande och anhöriga till dem som tidigare invandrat. Vid denna tid ökade invandringstrycket på länderna i väst från länder i Tredje världen. En mängd faktorer som krig, förtryck av etniska minoriteter, växande inkomstklyftor och en ökad befolkningstillväxt gjorde att allt fler människor sökte sig till Europa för att få skydd eller bättre livsbetingelser.

Med invandringsstoppet och den förändrade karaktären på invandringen blev det en viktigare uppgift än tidigare att differentiera mellan olika typer av invandrare. Generellt gäller att staten har skilda överväganden att ta hänsyn till beroende på vilket som betraktas som främsta skäl till att en människa söker uppehållstillstånd i landet. Det kan understrykas att myndigheternas bedömningar av vad som är främsta invandringsskäl inte behöver stämma överens med individens egen subjektiva tolkning av varför hon flyttat. Grovt sett kan man säga att det finns tre huvudsakliga kategorier vad gäller skälet för invandring, som mottagarländerna har att ta hänsyn till i sin invandringspolitik.

För de invandrare som definieras som *flyktingar* enligt FN:s flyktingkonvention (den så kallade Genèvekonventionen från 1951) är staten i princip skyldig att erbjuda en fristad. Till kategorin flyktingar räknas i många länder i praktiken även dem som inte har flyktingstatus enligt flyktingkonventionens definition, men som bedöms vara "skyddsbehövande i övrigt", som det heter i den svenska utlänningslagen. I internationell rätt och EU-rätt görs vidare en skillnad mellan enskilda flyktingar/skyddsbehövande och grupper av flyktingar/skyddsbehövande. Dessutom finns det i många länder regler som gör det möjligt för personer som inte har flyktingskäl och heller inte bedöms vara skyddsbehövande, att ändå få uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Som begreppet antyder skall skälen då vara knutna till omständigheter som vädjar till humanitetens krav på hur en människa bör bli behandlad.

Personer som är *anhöriga* till dem som redan är legalt bosatta i landet utgör ytterligare en kategori där staterna i sin invandringspolitik är bundna av nationella såväl som internationella regelverk. Det deklarerade invandringsstoppet i Europa i början av 1970-talet fick

som en omedelbar effekt att invandringen av anhöriga till de arbetare som tidigare kommit markant ökade. I exempelvis Frankrike försökte politikerna att motverka denna utveckling genom förslag om att begränsa rätten till familjeåterförening, att inte ge arbetstillstånd till dem som kommit som anhöriga eller att helt enkelt sända tillbaka anhöriginvandrarna till ursprungsländerna. Samtliga förslag stoppades emellertid av nationell domstol, eftersom de betraktades som illegala eller i strid med konstitutionen. Vilka som räknas till kretsen anhöriga skiljer sig något åt mellan olika länder. I Sverige begränsas de som får komma genom familjeanknytning till partner, minderåriga barn och i vissa fall även till föräldrar. Här kan även nämnas att en EU-medborgare som har uppehållstillstånd i något av EU:s medlemsländer kan ta med sina familjemedlemmar dit utan att dessa behöver något eget uppehållstillstånd.

Slutligen kan man urskilja en kategori där skälet för uppehållstillstånd är *arbete*. Möjligheten för legal arbetskraftsinvandring stängdes i de europeiska länderna så gott som helt i början av 1970-talet, även om det finns vissa variationer mellan Europas stater då det gäller hur strängt denna regel sedan tillämpats. Sverige tillhör de länder som tillämpat en mycket restriktiv hållning vis-à-vis arbetskraftsinvandring. I Sverige får sådan invandring enbart förekomma i undantagsfall, för nyckelpersoner inom industrin, näringslivet och det kulturella området. Det är möjligt att bevilja kortare arbetstillstånd i syfte att täcka en tillfällig arbetskraftsbrist inom ett visst yrke. Vidare kan exempelvis personer som har lednings- och specialistuppgifter i internationella koncerner eller som skall utföra specifika insatser inom kultur, undervisning, forskning eller idrott beviljas tidsbegränsade arbets- och uppehållstillstånd.

Sammantaget kan man konstatera att staten i princip har skilda överväganden att ta hänsyn till vad gäller de ovan refererade kategorierna. I förhållande till flyktingar och anhöriginvandrare måste den ta hänsyn till såväl moraliska som konventionsbundna förpliktelser av ett helt annat slag än då det gäller arbetskraftsinvandring. I det senare fallet gäller att staten i första hand bör ha det egna landets ekonomiska och politiska intresse för ögonen i formuleringen av politiken. Syftet med arbetskraftsinvandring är kort sagt att gynna

mottagarlandet. Motsvarande kan inte hävdas i förhållande till flykting- och anhöriginvandring. Där är syftet istället att erbjuda skydd eller främja människors möjlighet att återförenas med sina familjer. Detta utesluter givetvis inte att även flykting- och anhöriginvandring kan gynna mottagarlandet, ekonomiskt och på annat sätt. Poängen är dock att urvalet av vilka som då får stanna måste följa de kriterier som anges i internationella och nationella regler om flykting- respektive familjeåterföreningar och inte exempelvis vilken yrkeskategori som det på den inhemska arbetsmarknaden råder mest brist på.

Det ovan sagda utesluter inte att det ändå är mottagarlandets ekonomiska och politiska situation som i hög grad styr staternas regleringspolitik, också då det gäller kategorierna flyktingar och anhöriga. Tvärtom kan man se att åtstramningar i exempelvis flyktingpolitik ofta motiveras just med hänvisning till de nationella förhållandena i mottagarlandet – som hög arbetslöshet, dåliga statsfinanser eller en negativ folklig opinion gentemot invandrare och flyktingar. Vad jag här velat klargöra är emellertid att det nationella egenintresset i dessa fall alltid måste vägas mot skyldigheten att erbjuda en fristad för dem som är på flykt eller som önskar återförenas med sin familj.

Med det deklarerade invandringsstoppet i början av 1970-talet riktades fokus mot staternas möjligheter att reglera invandringen. Men vad är det egentligen för politiska styrmedel som här står till buds? I politisk debatt och även forskning används ibland uttrycket "migration management" för att beskriva statens försök att styra, eller åtminstone påverka, migrationen. I begreppet ligger ett försök till helhetssyn på de många olika aspekter som täcks in av det invandringspolitiska fältet. Dit kan man räkna frågor som rör allt från det att människor beslutar sig för att migrera fram till att de blir en del av mottagarlandets befolkning, permanent eller temporärt.

Enligt helhetssynen ligger ett första viktigt område för politiska satsningar *utanför* mottagarländerna. Invandringsländerna kan genom att rikta sin politik mot förhållandena i de så kallade sändarländerna försöka att förändra förutsättningarna för människors önskan eller behov att utvandra. Så kan insatser för att bekämpa fattigdom och främja ekonomisk utveckling presenteras som ett sätt att indirekt också motverka att människor flyttar från sitt land av ekonomiska

skäl (för att bli vad som i den inrikespolitiska debatten i europeiska länder ibland kallas för "ekonomiska flyktingar"). Utvecklingspolitik framställs ofta även som ett sätt att motverka irreguljär arbetskraftsinvandring. Politik för att främja mänskliga rättigheter kan på motsvarande vis betraktas som ett sätt att förhindra att människor tvingas fly sitt hemland av exempelvis politiska skäl. Det har ifrågasatts i vilken grad insatser som de ovan nämnda verkligen bidrar till att begränsa utvandring. Ekonomisk och politisk utveckling i ett land kan snarare få som effekt att utvandringspotentialen ökar, bland annat genom att människor får större möjligheter och tro på sin egen förmåga att utvandra. Det är även rimligt att anta att insatser som de ovan nämnda inte kan ändra på de ekonomiska klyftor som råder mellan olika delar av världen och att drivkraften att genom utvandring försöka skapa sig en bättre livssituation därmed kommer att bestå. Invandringsländernas försök att påverka migrationen genom politik i sändarländerna kan även ske på ett mer direkt sätt, genom krav på visum eller arbets- och uppehållstillstånd som utvandrarerna måste söka redan i sitt hemland, eller genom informationskampanjer i syfte att påverka utvandringen. Under de senaste decennierna har man kunnat märka en tendens hos de europeiska staterna att i ökande grad förlägga regleringspolitiken utanför det egna landets territorium.

Men också inom det egna landets territorium sker förstås en rad åtgärder för att kontrollera invandringen. Visumkontroller vid gränsen, granskning av asylsökandes ansökningar, krav på arbets- och uppehållstillstånd, användande av ID-kort, inspektioner på arbetsplatser samt sanktioner mot arbetsgivare som använder sig av odokumenterad arbetskraft är alla exempel på den kontroll som utländska medborgare kan bli föremål för, när de väl har tagit sig till ett invandringsland. Även här kan man emellertid se en tendens hos staterna att försöka att förlägga ansvaret för invandringsregleringen till andra områden än det egna territoriet. Exempelvis får en person som söker asyl och som kommer från ett land som betraktas som "säkert" som regel återvända dit direkt utan närmare utredning. Och om det visar sig att en asylsökande på sin färdväg har passerat ett så kallat säkert land skickas hon som regel tillbaka dit för vidare utredning.

En allt viktigare uppgift för de europeiska länderna har blivit att

försöka motverka illegal invandring eller, som det även kallas, migration utanför reglerna (se vidare Gregor Nolls bidrag i denna bok för en analys av den irreguljära invandringen till EU och dess kopplingar till asylsystemet). Denna form av invandring kan dels bestå av personer som har rest in i en stat utan att ha rätt att göra så, kanske med falska dokument, dels av personer som haft rätt att resa in i staten för att vistas där under en viss begränsad tidsperiod, men som sedan stannat kvar i strid med sitt tillstånd. Den senare gruppen kan i sin tur bestå av personer som rest in med visering, turister, gäststudenter eller asylsökande som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Ett av de mest effektiva sätten för staten att motverka invandring utanför reglerna är att genom övervakning och sanktioner motverka förekomsten av en svart arbetsmarknad. I stater med en stark fackföreningsrörelse finns det generellt en större kontroll av arbetsmarknaden, vilket gör det svårare för arbetsgivare att anställa såväl inhemsk som utländsk illegal arbetskraft.

En annan åtgärd som flera länder har vidtagit i syfte att hantera situationen med invandring utanför reglerna är så kallade regulariseringar eller amnestier av de utländska medborgare som lever och verkar i landet utan att ha tillstånd. I EU-staterna i södra Europa har sedan början av 1980-talet drygt 3 miljoner personer på detta vis erhållit legal status. Det finns inom EU en diskussion om dessa åtgärder och vissa erfarenheter pekar mot att amnestierna snarare leder till att migrationen utanför reglerna ökar. Det skall här också sägas att stater ibland ser mellan fingrarna på den illegala utländska arbetskraften, eftersom den de facto fyller ett behov av rörlig arbetskraft inom vissa delar av arbetsmarknaden. Som en följd av rädsla för terrordåd efter den 11 september har emellertid många stater skärpt sina regler och metoder för att övervaka migrationen över gränserna och de utlänningar som vistas i landet.

Välfärdspolitiken i mottagarländerna kan även sägas vara en del av regleringspolitiken, eller åtminstone falla inom ramen för vad som är invandringspolitiskt relevant. Välfärdssystemet innebär för det första en kontrollmekanism i sig själv. Det är svårare att leva som odokumenterad invandrare i ett land med väl utvecklad välfärdsapparat än annars, eftersom man där ideligen stöter på situationer som innebär

kontroll av ens status – inom sjukvård, skola, bostadsförmedlingar etcetera. För det andra kan välfärdspolitiken i mottagarlandet ha betydelse för om det skall anses attraktivt för invandrare att ta sig till landet – det utgör med andra ord potentiellt en så kallad ”pull-faktor” (se vidare Olof Åslunds bidrag i denna bok för en presentation av teorier om vilka faktorer som påverkar vart olika personer migrerar). Slutligen kan den förda välfärdspolitiken även förväntas inverka på invandrades möjligheter att integreras i det nya landet, vilket i sin tur har betydelse för invandringsspolitiken.

Vi har nu talat om olika aspekter av staternas regleringspolitik, som syftar till att kontrollera vilka invandrare som tar sig över gränserna. Men vilken status erhåller invandrarna då de väl har kommit in i landet? Nedan skall jag referera tre typer av legal status, vilka kan betraktas som olika ”stationer” på vägen mot fullt medlemskap i den nationella gemenskapen.

Temporärt uppehållstillstånd ger rätten att under en viss begränsad period vistas i landet. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan förekomma i många olika sammanhang. Gäststudier, besök och tidsbegränsat arbete är situationer där detta uppehållstillstånd kan vara aktuellt. Asylsökande har i praktiken ett temporärt uppehållstillstånd eftersom de har rätt att vistas i landet så länge som de väntar på besked om de får stanna eller inte. I samband med kriget i det forna Jugoslavien införde många europeiska stater också möjligheten att under en tidsbegränsad period ta emot asylsökande och skyddbehövande. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vidare ges som ett första steg på vägen till permanent uppehållstillstånd. Så gäller till exempel i Sverige (och flera andra länder) att personer som är (eller vill bli) gifta eller sammanboende med någon som bor i landet först beviljas olika perioder av temporärt uppehållstillstånd innan de kan erhålla ett permanent tillstånd.

Permanent uppehållstillstånd innebär att personen har rätt att arbeta och bo i landet utan några tidsrestriktioner eller krav på att förnya sitt tillstånd. Med det permanenta uppehållstillståndet följer även en rad rättigheter. Utvecklingen sedan andra världskriget har lett till att skillnaden i detta avseende minskat mellan permanenta invånare som har respektive saknar statsrättsligt medborgarskap. Statsvetaren

Tomas Hammar har introducerat termen *denizen* för att beskriva statusen för de permanenta legala invånare som har tillgång till stora delar av de medborgerliga rättigheterna, men som inte statsrättsligt sett är medborgare i landet i fråga. Medan denizens har så gott som fulla civila och sociala rättigheter är deras politiska rättigheter begränsade. Framför allt har de inte rätt att rösta och kandidera i nationella parlamentsval. I vissa länder (däribland Sverige) har denizens efter ett visst antal år i landet rätt att delta i lokala val och kandidera för politiska förtroendeposter på lokal nivå. I de flesta länder är denna möjlighet dock stängd.

En utländsk medborgare kan för det tredje erhålla status som *statsrättslig medborgare*. Detta innebär att man åtnjuter fulla medborgerliga rättigheter. Som ovan nämndes innebär det i de flesta fall att tillgången till medborgerliga civila och sociala rättigheter även kompletteras med fulla politiska rättigheter. Statsrättsligt medborgarskap gäller som villkor för att ha rätt att rösta och kandidera i parlamentsval. Vidare har det statsrättsliga medborgarskapet en central betydelse för individens trygghet då det gäller rätten att vistas i landet. Medborgarskapet kan därför kallas för det tidsmässigt slutgiltiga eller kvalitativt ”ultimata” uppehållstillståndet. Enligt exempelvis svensk grundlag är det en mänsklig rättighet att inte få sitt medborgarskap återkallat, eller att bli landsförvisad. Personer med statsrättsligt medborgarskap åtnjuter även statens diplomatiska skydd vid vistelse utomlands.

Som vi diskuterade tidigare har olika länder historiskt utvecklat skilda principer för vilka invånare som skall tillerkännas medlemskap i den nationella politiska gemenskapen. Även om man kan notera gemensamma trender i utvecklingen av de europeiska staternas medborgarskapspolitik kvarstår betydande skillnader mellan länderna. Att reglerna inte i högre grad har harmoniserats har att göra med att medborgarskapet är intimt förknippat med föreställningar om nationell identitet och vad det innebär att tillhöra landets politiska gemenskap. Samtidigt kan ingen bortse från att medborgarskapsfrågorna även hänger samman med vad som för en liberal demokrati utgör grundläggande normer om politisk jämlikhet och integration. Ett sätt att betrakta politisk integration är att anknyta till idén om det

reella medborgarskapet, så den har utvecklats i den engelske sociologen T.H. Marshalls efterföljd. Enligt denna tanke förutsätter politisk integration att alla får tillgång till en gemensam uppsättning civila, sociala och politiska rättigheter. Ur det perspektivet är det problematiskt om vissa invånare systematiskt exkluderas från de rättigheter som gäller för resten av befolkningen. Såväl enskilda individers rättigheter som samhällets kollektiva integration står här alltså på spel.

Utländska medborgare som under en längre tid lever med temporärt uppehållstillstånd i mottagarlandet utgör i denna bemärkelse det största problemet, eftersom de så gott som helt står utanför de medborgerliga rättigheterna. För kategorin *denizens* är situationen visserligen bättre. Som redan nämnts har utvecklingen under de senaste decennierna lett till att denna kategori erhållit så gott som samma civila och sociala rättigheter som invånare med statsrättsligt medborgarskap. De har därmed större möjlighet att integreras i samhället. Men *denizens* är samtidigt uteslutna från viktiga delar av det politiska rättighetsskiktet, framför allt rätten att rösta. Om en kategori av den permanenta befolkningen i ett land står utanför fulla medborgerliga rättigheter måste det sammantaget betraktas som ett problem för demokratin och den övergripande integrationen i samhället.

Låt oss nu återvända till relationen mellan invandringspolitikens båda dimensioner, dels den som handlar om reglering, dels den som avser integration till mottagarlandets rättighetssystem. Som jag tidigare nämnt skriver de flesta invandringsländer under på ett antagande om att en restriktiv inresekontroll generellt innebär bättre möjligheter för invandrare att integreras i samhället. Reglering anses med andra ord behövas för att främja integration. Bakom påståendet ligger en tanke att den infödda befolkningen har lättare att acceptera och välkomna nya invånare om de litar på att staten utövar viss kontroll av vilka som släpps in över landets gränser. Den politiske filosofen Michael Walzer har hävdats att det finns ett samband mellan kontrollen av ett lands gränser och förutsättningar för integration av invandrare, eller som han uttrycker det ”grannskapen kan vara öppna endast om länderna är åtminstone potentiellt slutna”. Omvänt gäller att samhällen har en tendens att sluta sig i sig själva om gränserna är helt öppna.

Antagandet ovan skulle alltså betyda att om vi som medborgare litar på att staten genom sin regleringspolitik ser till att enbart de som har "rätt" att komma in får tillträde, är vi mer benägna än annars att välkomna nykomlingar. Det borde följaktligen innebära att man både skall ha förtroende för de principer som regleringspolitiken utgår från och det sätt på vilket politiken implementeras. Och omvänt, att om vi *inte* litar på att staten sköter sin uppgift att kontrollera och reglera migrationen till landet, så kommer klimatet för invandrades integration generellt sett att bli sämre än annars. Som exempel på det senare kan vi kanske ta det slags diskussioner som gärna uppmuntras av främlingsfientliga partier, att de människor som får asyl egentligen inte är "riktiga" flyktingar, utan snarare lyckosökare som kommit för att sko sig ekonomiskt på landets välfärdssystem, på bekostnad av pensionärer och andra utsatta kategorier i befolkningen. Det är knappast en inställning som gynnar invandrades integration i det mottagande samhället.

Man kan spekulera i om det folkliga misstroendet för statens förmåga att sköta kontrollpolitiken har ökat sedan början av 1970-talet. I den mån medborgare uppfattade det som att staternas strängare inresekontroller skulle leda till att invandringen avstannade, fanns det ju anledning att vara besviken på politikens utfall. Invandringen fortsatte som vi sett, men i en annan form. Förekomsten av illegal invandring, till exempel genom uppmärksammade incidenter med flyktingsmugglare, kan heller knappast ha ökat människors förtroende för att staten äger makten att helt kontrollera migrationen över gränserna. Tvärtom kan det ge grogrund för främlingsfientliga partier, som förespråkar tuffare tag vad gäller gränskontroller och avvisningar och begränsade rättigheter för utländska medborgare som lever i landet (se vidare Anders Widfeldts bidrag i denna bok för en diskussion om sambandet mellan invandring och framgångar för högerpopulistiska partier). Statsvetaren Michael Hollifield har visat hur ett parti som det högerpopulistiska *Front National* i Frankrike bidragit till att begränsningar i invandrades rättigheter i mottagarlandet kommit att ses som en strategi för att motverka vad som uppfattas som en för stor invandring. Som en följd av denna process har den republikanska modellen i Frankrike med liberala principer

för att nå nationellt medborgarskap kommit att försvagas.

Med utgångspunkt i den invandringspolitiska perioden från 1970-talets början kan man även formulera en hypotes som närmast vänder upp och ned på tanken att reglering är ett sätt att främja integration. Enligt denna hypotes bidrar en restriktiv regleringspolitik nämligen snarare till att *förvärra* relationerna mellan infödda och invandrade, genom att fokus i så hög grad riktas mot statens strävan att på olika sätt stänga invandringen ute. Den politiska diskussionen bidrar med sin betoning på gränskontroller och avvisningar med andra ord till att den inhemska befolkningen förknippar *alla* invandrare med hotbilder och problem. Själva ordet "invandrare" tenderar att bli liktydigt med "den som inte är önskad".

En ny period i den invandringspolitiska historien?

Som vi nu sett kan invandringspolitiken sedan slutet av 1970-talet beskrivas som en period av restriktiv reglerings- och kontrollpolitik. Vad skall vi då kalla den aktuella europeiska invandringspolitiken i början av 2000-talet? Att nu utropa slutet på den restriktiva perioden ter sig knappast motiverat. Det aktuella politiska intresset i Europa – liksom i resten av västvärlden – kretsar i allra högsta grad kring försök att kontrollera migrationen över gränserna och att övervaka närvaron i de olika länderna av de utländska medborgare som kommit som invandrare. I skuggan av terrorhot har staternas agerande på det invandringspolitiska fältet i allt högre grad kommit att förknippas med frågor om säkerhet och försvar. Invandring betraktas som synonymt med problem och hotbilder. Samtidigt kan man i den senaste tidens debatt urskilja tongångar som markerar något nytt. På flera håll runt om i Europa efterfrågas nu en ökad invandring från länder utanför EU.

Bakgrunden till den nya debatten om arbetskraftsinvandring är den demografiska situation som råder i de europeiska länderna, liksom i resten av den rika världen. Låga födelsetal i kombination

med att vi lever allt längre innebär att länderna har eller går mot en åldrande befolkning. Denna demografiska situation kommer att ha långtgående konsekvenser för arbetsmarknaden i de europeiska länderna. I de flesta av Europas länder kommer tidigare stora årskullar att lämna arbetskraften utan att de ersätts av motsvarande stora ungdomskullar. Den åldrande befolkningen medför dessutom att de som befinner sig i arbetsför ålder genom sitt förvärvsarbete skall försörja den offentligt finansierade välfärden för allt fler personer. Enligt prognoserna förväntas många av EU-länderna om 25 år ha en befolkning där var fjärde person är äldre än 65 år. För vissa länder kommer andelen äldre att vara ännu högre medan den i andra fall blir något lägre. Enligt beräkningarna kommer Italien att få den äldsta befolkningen och Irland den yngsta.

Arbetskraftsinvandring har på många håll i Europa setts som en lösning på problemet med en åldrande befolkning, eller åtminstone som ett sätt att mildra dess effekter (för en analys av om invandring verkligen skulle kunna utgöra en lösning på Europas demografiska problem, se Jan Ekbergs bidrag i denna bok). De principiella frågeställningar som vi tidigare diskuterat och som berör invandringspolitikens reglerings- respektive rättighetsdimensioner, är i högsta grad aktuella även i den nya debatten om arbetskraftsinvandring.

En första fråga för regleringspolitiken är enligt vilken princip som staterna skall göra urvalet av dem som får uppehållstillstånd i landet. Som vi såg tidigare kan staten i fråga om arbetskraftsinvandring på ett helt annat sätt än i förhållande till flykting- och anhöriginvandring sätta det egna landets ekonomiska och andra intressen i förgrunden. Men att säga att det är vad som ligger i mottagarlandets intresse som bestämmer politiken för arbetskraftsinvandring ger i sig inte svar på hur detta bäst definieras eller hur staten väljer ut vilka invandrare som bäst främjar detta intresse. Ser man till hur stater tidigare har agerat kan några principiellt olika urvalsstrategier urskiljas.

Arbetstillstånd kan för det första ges till en individ som blivit erbjuden ett specifikt arbete av en på förhand godkänd arbetsgivare. Upphållstillståndet knyts då till en viss anställning och arbetsgivare. För det andra kan tillstånd ges för vissa yrken eller sektorer där man bedömer att det råder arbetskraftsbrist i landet. Upphållstillståndet

är då inte knutet till en specifik tjänst eller arbetsgivare, utan till ett visst yrke. Båda dessa strategier förekommer i flera europeiska stater och i diskussionerna om en ökad arbetskraftsinvandring framhålls ofta att man bör satsa på att ge företräde åt arbetare inom vissa sektorer där det råder arbetskraftsbrist, exempelvis IT, sjukvård och tillverkningsindustri.

En tredje strategi för urval är att ge tillstånd till personer som man utifrån ett brett spektra kriterier bedömer vara av intresse för den inhemska arbetsmarknaden. Det handlar då inte om att rekrytera människor till en viss tjänst eller yrkessektor, utan att välja ut dem vars humankapital motiverar uppehållstillstånd. Kanada har under en längre tid tillämpat denna strategi i sin invandringspolitik. I Europa är det framför allt Storbritannien som provat på denna typ av, som de ibland kallas, horisontella regler. Rent praktiskt genomförs strategin genom ett poängsystem där man för varje ansökare av uppehållstillstånd räknar samman poäng på en rad olika kriterier som anses spela roll för möjligheten att utgöra ett positivt tillskott på arbetsmarknaden. De kriterier som man kan erhålla poäng för kan exempelvis vara ålder, utbildning, yrke, tidigare inkomst etcetera.

Som en särskild fjärde urvalsstrategi kan man räkna det då staten prioriterar vissa ursprungsländer i sin urvalspolitik. I många länder ges människor från grannländer, forna kolonier eller från länder som delar samma språk- eller kultursfär företräde i arbetskraftsinvandringen. Man kan konstatera att det då också ligger andra intressen än de strikt ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska bakom urvalet. Att prioritera arbetskraftsinvandring från vissa länder kan exempelvis syfta till att upprätthålla nära relationer till dessa länder av historiska, kulturella och politiska skäl. Den nordiska arbetsmarknaden, skapad 1954, kan ses som ett exempel på att ge vissa länder företräde för arbetskraftsinvandring. Flera europeiska länder har även upprättat så kallade tvåpartsavtal med ett annat land utanför EU.

Den fria rörligheten inom EU, med möjlighet för medborgarna att flytta mellan medlemsländerna för att söka jobb, kan också ses som ett exempel på den fjärde strategin, att särskilt främja möjligheten till arbetskraftsmigration mellan vissa stater. Den fria rörligheten och den gemensamma inre marknaden har emellertid inte lett till någon

mer omfattande migration mellan medlemsländerna, även om den har ökat. Detta har att göra med att alla länder delar samma demografiska problem. Konkurrensen om arbetskraft har därmed hårdnat. I och med detta finns det skäl för samverkan mellan länderna i EU för att samordna rekryteringen av invandrad arbetskraft. Försök har också gjorts för att skapa enighet kring regler för arbetskraft från länder utanför EU, men hittills utan resultat. I januari 2005 presenterades en så kallad grönbok, som underlag för vidare diskussioner. Där nämndes bland annat möjligheten att införa något som skulle komma att likna det amerikanska systemet med så kallade "green card" – det vill säga ett arbets- och uppehållstillstånd som ger en invandrare möjlighet att fritt söka arbete inom hela EU-området. Frågan om vilken strategi som är bäst lämpad för en gemensam politik för arbetskraftsinvandring diskuterades också, men man tog inte ställning för vilken strategi som var bäst – den där företräde ges åt arbetare inom vissa sektorer eller den där individen utifrån sina egenskaper bedöms vara av intresse för arbetsmarknaden.

I debatten om arbetskraftsinvandring tas även frågan upp hur den kan påverka utvecklingen i sändarländerna. Såväl negativa som positiva effekter kan skönjas. En oro är att denna migration skall innebära dränering av viktigt humankapital för sändarländerna – vad som ibland sammanfattas under begreppet "brain drain". Men utvandrarerna kan även innebära ett positivt bidrag till landet på lite längre sikt, genom att återvända hem med nya kunskaper och erfarenheter. Utvandrarerna sänder dessutom ofta hem stora summor pengar – så kallade remitteringar – som kan komma släkt och vänner till godo i hemlandet.

De europeiska staterna står i den nya debatten om arbetskraftsinvandring även inför frågan vilken rättslig status som de utländska arbetarna skall erhålla i mottagarlandet. Som vi tidigare konstaterat kan man här tala om två bevekelsegrunder, vilka inte alltid går hand i hand. På ena sidan har vi statens intresse att kunna styra invandringen på ett flexibelt sätt i förhållande till ekonomiska och politiska konjunktursvängningar. På den andra sidan har vi en rättighetsdimension. Hur länge, och under vilka premisser, kan man låta människor leva utan åtnjutande av fulla medborgerliga rättigheter? Skall

man följa en gästarbetarmodell, med temporär status, eller skall de nya arbetskraftsinvandrarerna erbjudas permanent status? De olika länderna gör här skilda bedömningar, som delvis hänger samman med vilken politisk modell som etablerades under den tidigare perioden av arbetskraftsinvandring efter andra världskriget. Ett land som Sverige, som tidigt deklarerade att likvärdiga villkor skulle gälla för invandrade och infödda arbetare, intar en skeptisk hållning till temporära uppehållstillstånd. Här talar man istället om att erbjuda om permanent uppehållstillstånd – och det faktum att medborgarskapslagarna medger dubbelt medborgarskap – kan framställas som en fördel i konkurrensen om utländsk arbetskraft.

Slutligen aktualiserar den nya debatten om arbetskraftsinvandring även frågor hur relationen ser ut mellan regleringspolitik och invandrarers förutsättningar att integreras i mottagarlandets samhälls- och rättssystem. Man kan här ta utgångspunkt i den hypotes som nämndes tidigare, att politikens fokus på kontroll och utestängning av invandring, riskerar att leda till ett negativt klimat för dem som väl slår sig ned i ett europeiskt land. Under 1980- och 1990-talen har vi i Europa vant oss vid en sådan till största del negativ och probleminriktad invandringspolitisk debatt, där försök att kontrollera EU:s yttre gränser gett upphov till att unionen av många betraktats som ett "Fortress Europe". Med en optimistisk hypotes kan man göra gällande att de nya tongångar som hörs i frågan om arbetskraftsinvandring till EU bidrar till att befolkningen i de olika EU-länderna också kommer att ha en mer positiv grundinställning till de invandrare som slår sig ned, vilket främjar integrationen.

Den socialdemokratiska finansministern i Sverige, Pär Nuder, anlade i ett uttalande i maj 2005 en liknande optimistisk tolkning då han hävdade att en mer öppen politik för arbetskraftsinvandring kunde innebära en fördel för integrationen. Ministern menade att "arbetskraftsinvandrarerna kan bryta ny mark och utgöra föregångsexempel för andra. Inte minst kan de förmå arbetsgivare och andra att inse värdet hos de invandrare som redan finns här. Infödda svenskar skulle nog behöva vänja sig vid att chefen inte behöver vara infödd och att headhuntad personal kan ha utländskt efternamn". Finansministern hoppades med andra ord på att en positiv syn på de nya arbetskrafts-

invandrarna skulle kunna ”spilla över” till att gälla invandrare generellt. Uttalandet blev uppmärksammat därför att det bröt mot det ställningstagande som annars dominerat den socialdemokratiska regeringens politik, nämligen att dörrarna för arbetskraftsinvandring inte borde öppnas så länge som stora delar av de invandrare som redan befinner sig i landet står utanför arbetsmarknaden.

Med en mer pessimistisk hypotes kan man hävda att den här refererade diskussionen om arbetskraftsinvandring till Europa inte kommer att påverka invandringsdiskursen i en mer positiv riktning. På samma sätt kan man i fråga om den svenske finansministerns optimistiska förhoppningar påpeka att arbetskraftsinvandring lika gärna kan leda till ett a- och ett b-lag på den svenska arbetsmarknaden, där a-laget består av de nya arbetskraftsinvandrarerna och b-laget av personer som fått uppehållstillstånd av asylskäl eller humanitära skäl.

Framtidsutsikter

Som en följd av de demografiska problemen med en åldrande befolkning har frågan om framtida arbetskraftsinvandring blivit aktuell i många av EU:s medlemsstater. Jag har i detta kapitel diskuterat några av de grundläggande principiella frågor som stater ställs inför då de står som mottagare för invandring. Grovt sett handlar det dels om hur invandringen regleras, dels om vilken rättslig status som invandrarna erhåller då de väl finns i landet. Dessa aspekter är i högsta grad aktuella även då det gäller diskussionen om att i framtiden öppna Europas dörrar för arbetskraftsinvandring. De europeiska länderna har valt sinsemellan olika sätt att förhålla sig till dessa principiella frågeställningar. Uppfattningar och traditioner om vad som är det bästa förhållningssättet går ofta starkt isär, vilket bidrar till att förstå svårigheterna för länderna att nå gemensamma lösningar inom ramen för den Europeiska unionen. De existerande olikheterna mellan länderna – och det faktum att invandring aktualiserar grundläggande frågor om den nationella identiteten – talar för att det även i framtiden kommer att vara svårt att harmonisera politiken.

Vid sidan om olikheterna mellan länderna har den historiska ex-

posén även lyft fram gemensamma trender i den europeiska invandringspolitiska historien. Vi började framställningen med perioden före första världskriget (1860–1914) som präglades av ekonomisk liberalism och fri invandring. Första världskriget markerade övergången till ett skede med restriktiva invandringsregleringar (1914–1945), motiverade av ekonomisk protektionism och rasistiska föreställningar om ”bättre” och ”sämre” folkslag. Efter andra världskriget följde cirka trettio år av relativt fri invandring till Europas industrialiserade länder vilka behövde arbetskraft i tider av stark ekonomisk tillväxt (1945–1973). Det var det tidiga 1970-talets oljekris och ekonomiska lågkonjunktur som satte stopp för efterkrigstidens expansiva arbetskraftsinvandring. Decennierna som därefter följde har präglats av staternas försök att på olika sätt stoppa eller åtminstone begränsa invandringen.

Frågan har ställts om den nu aktualiserade efterfrågan av utländsk arbetskraft gör det relevant att tala om ett nytt skede i Europas invandringspolitiska historia. Så här avslutningsvis kan vi konstatera att det åtminstone än så länge är tveksamt om det kommer att innebära ett sådant trendbrott. Dagens europeiska politik domineras fortfarande av en restriktiv reglering av invandringen, en situation som ytterligare förstärks av hotet från internationell terrorism. Frågan om arbetskraftsinvandring avser dessutom oftast en högt utbildad ”elit” av de potentiella invandrarna. En förhoppning man ändå kan hysa är att den aktuella debatten om arbetskraftsinvandring kan bidra till en förändring av det sätt vi blivit vana att tala och tänka om invandring. Parallellt med den diskussion som nästan undantagslöst betraktar migration som presumtiva hot, problem och samhällsekonomisk belastning, framställs invandringen här i positiva termer som en möjlig lösning och ekonomisk tillgång för det mottagande landet.

Källor och litteratur

Diskussionen om olika principiella aspekter i invandringspolitiken hämtas till stora delar från en antologi som också innehåller en rad

intressanta länderstudier: Grete Brochmann & Tomas Hammar (red.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, (Berg, Oxford, 1999). För en översikt av pågående forskning om olika aspekter av internationell migration kan även hänvisas till Kristof Tamas, *Mapping Study on International Migration* (Institutet för framtidsstudier, Stockholm, 2004).

Michael Walzers diskussion om förhållandet mellan gränsregleringar och integration kan man hitta i en bok utgiven på svenska år 1993: *Pluralism och jämlikhet: en teori om rättvis fördelning* (Daidalos, Stockholm, 1993). En studie som från ett svenskt perspektiv analyserar hur invandring under de senaste decennierna kommit att kopplas samman med försvarsfrågor och nationell säkerhet är Elisabeth Abiri, *The securitisation of migration: towards an understanding of migration policy changes in the 1990s: the case of Sweden*, (Institutionen för freds- och konfliktforskning, Göteborg, 2000).

De idealtypiskt skilda förhållningssätten till invandring och integration ges en mer djuplodande presentation i Karin Borevi, *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*, (Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 2002) En närmare presentation av den kategori invånare som kallas för "denizens" finner man i Tomas Hammar *Democracy and the Nation State* (Avebury, Aldershot, 1990).

För den som vill veta vilka rättigheter som i Sverige gäller för olika kategorier utländska medborgare – men även hur det ser ut i sju andra europeiska länder – rekommenderas Christina Johnsson *Svensk rätt i integrationspolitisk belysning. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram*, (Ds 2005:3). För vidare läsning om medborgarskapsbegreppets historia kan man konsultera Paul Magnette *Citizenship: The history of an idea*, (ECPR, Colchester, 2005).

Det diskussionsunderlag, om en gemensam EU-politik för arbetskraftsinvandring, som hänvisas till i texten, är *Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU*, Bryssel den 1.1.2005 KOM (2004) 811 slutlig. En översikt över de frågor som, utifrån ett svenskt perspektiv, ställs i debatten om arbetskraftsinvandring ges i ett aktuellt utredningsbetänkande. Härifrån är också de prognoser för befolkningsutveckling som anges i texten hämtade: *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell*

KARIN BOREVI

*utblick. Delbetänkande av Kommittén för Arbetskraftsinvandring (KAKI), SOU 2005:50. För en diskussion kring olika aspekter av migration, både utifrån sändar- och mottagarländernas perspektiv, hänvisas slutligen till FN-kommissionen Global Commission for International Migration (GCIM), som överlämnade sin slutrapport till FN hösten 2005: *Migration in an interconnected world: New directions for action.**

Är EU en gränslös arbetsmarknad?

av Olof Åslund

En av de grundläggande tankarna med EU:s inre marknad är att människor ska kunna röra sig fritt inom unionen. Politiskt har man försökt underlätta denna migration genom gemensamma regelverk och minskade hinder för arbetare från andra medlemsländer. En vanlig uppfattning är att rörligheten mellan länderna trots dessa ansträngningar är för liten. Europeiska beslutsfattare sneglar avundsjukt på den amerikanska traditionen av att människor flyttar dit där jobben finns. Ibland uppstår spänningar mellan enskilda länders vilja att skydda den egna befolkningen och unionstankens strävan mot en gemensam arbetsmarknad där det råder hög konkurrens. Ur ett arbetsmarknadsekonomiskt perspektiv är människors geografiska rörlighet viktig. Den har betydelse för hur väl arbetsmarknaden och därigenom ekonomin i stort fungerar. Företag i expansiva områden måste kunna hitta personal att anställa, vilket ofta förutsätter inflyttning. En låg rörlighet ökar risken för permanent hög arbetslöshet i vissa regioner, något som i en välfärdsstat skapar problem för de offentliga finanserna. Detta kapitel belyser migrationen mellan EU:s medlemsländer ur ett arbetsmarknadsperspektiv.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av hur reglerna för EU-medborgares rätt att vistas och arbeta i andra medlemsländer har utvecklats och ser ut idag. Efter detta diskuteras olika ekonomiska teorier för individers geografiska rörlighet. Vem flyttar och varför? Vilken roll spelar regionala och nationella förutsättningar på arbetsmarknaden? I samband med teoridiskussionen presenteras också resultat från tidigare empiriska studier av hur olika faktorer påverkar migrationen.

Sedan följer en empirisk studie av migrationen inom EU. Först diskuteras hur rörligheten har sett ut och utvecklats i ett längre historiskt perspektiv. Därefter presenteras en mer ingående analys av migrationen under perioden 1990–2000. En viktig del i denna analys är att försöka besvara frågan om EU fungerar som en gränslös arbetsmarknad. Vad bestämmer migrationen mellan olika länder och hur förhåller sig de observerade flyttmönstren till migrationsteoriernas förutsägelser om arbetsmarknadens betydelse? Därefter jämförs omfattningen av migrationen mellan EU-länderna med rörligheten i USA. Kapitlet avslutas med en diskussion om förväntningar inför framtiden. Hur kommer migrationen att påverkas av att EU utvidgas? Vilka politiska åtgärder skulle kunna bidra till en ökad rörlighet och är detta önskvärt?

Den fria rörligheten i EU

Fri rörlighet för personer är en viktig del av integrationen inom EU. Grundregeln är att den som är medborgare i något EU-land ska ha rätt att arbeta och studera i vilket annat medlemsland som helst. I praktiken innebär detta att en person får vistas upp till tre månader i ett annat medlemsland utan att söka uppehållstillstånd. Upphållstillstånd ges sedan automatiskt under förutsättning att personen kan visa att han eller hon är anställd, kontrakterad för konsultarbete eller egenföretagare. För andra grupper (till exempel studenter och pensionärer) gäller andra kriterier.

För de tio länder som blev medlemmar i maj 2004 gäller övergångsregler för arbetstagares fria rörlighet. De gamla medlemsländerna har möjlighet att under en tvåårsperiod begränsa rätten till arbetstillstånd för medborgare i de nya medlemsländerna. Under upp till sju år från anslutningen av de nya medlemsländerna kan också ett land vars arbetsmarknad hotas av "allvarlig störning" till följd av EU-utvidgningen begränsa rättigheterna för arbetstagare från de nya EU-länderna. I Sverige uppstod en politisk oenighet kring reglernas utformning, vilket ledde till att man som enda land inte införde några särskilda bestämmelser.

Även om det finns goda juridiska rättigheter att bo och arbeta i andra länder innebär detta inte nödvändigtvis att det i verkligheten är lätt att göra det. Praktiska hinder av olika slag kan minska rörligheten avsevärt. Ett syfte med det så kallade Schengensamarbetet är att undanröja hinder i form av tull- och passkontroller mellan medlemsländerna. Möjligheten att arbeta i ett annat land påverkas också av regleringar rörande de krav som ställs för att få inneha en viss typ av tjänst. Ett land kan effektivt hindra arbetstagare från andra länder genom att kräva att man ska ha utbildning eller yrkeserfarenhet från värdlandet. Därför finns överenskommelser om ömsesidigt erkännande av examina och yrkeskompetens. Dessa går ut på att om en person anses kvalificerad att utöva ett yrke i ett medlemsland så ska han eller hon också ha rätt att göra detta i de andra medlemsländerna. Ett land har bara rätt att förbehålla viss myndighetsutövning (som polisarbete) och vissa högre tjänster i förvaltningen för de egna medborgarna. För vissa yrkesgrupper finns det direktiv om vilken typ av och omfattning på utbildning som krävs för att få utöva ett yrke (till exempel läkare, sjuksköterskor, arkitekter). Vilka yrken som är reglerade varierar mellan medlemsländerna. Till exempel är yrken som ingenjör och ekonom inte reglerade i Sverige men i flera andra EU-länder. Anders Kjellgren diskuterar dessa frågor mer utförligt i sitt kapitel i denna bok.

En annan viktig faktor är tillgången till socialförsäkringssystemet i andra länder. Här är principen att man ska ha rätt till de förmåner som finns i det land där man arbetar. Det finns också möjlighet att tillgodoräkna kvalificeringsperioder från andra länder för att uppbära förmåner i det mottagande landet. På utbildningsområdet finns ett system för överföring av studiemeriter (European Credit Transfer System, ECTS). Poängsystemet beskriver studiernas omfattning och anger även betygsresultat. Till högskoleexamina fogas nu också ett "Diploma Supplement" som beskriver studielandets utbildningssystem och den utbildning personen har genomgått.

Sammantaget måste åtgärderna för att underlätta arbetskraftens rörlighet mellan länder ses som en pågående process. En stor mängd insatser har gjorts, men i praktiken finns flera hinder kvar. Det återstående arbetet med att harmonisera utbildningssystemen i de olika

länderna är stort. I många länder är fortfarande ett stort antal yrken i praktiken förbehållna medborgare i det egna landet. Det är också värt att notera att ett formellt accepterande av utbildningar och yrkeskompetens från andra länder inte är samma sak som att arbetsgivare sätter samma värde på dessa erfarenheter som på kvalifikationer som byggts upp i värdlandet. Fackförningarnas agerande kan också ha stor betydelse. Om man väljer att på något sätt (central eller lokalt) motarbeta anställning av arbetare från andra länder så kan detta förta mycket av effekterna av en generös lagstiftning på området.

Teorier om migration och arbetsmarknad

Arbetsmarknaden förändras ständigt. Företag expanderar och lägger ned, dels till följd av att efterfrågan och priser på varor och tjänster förändras, dels som ett resultat av en långsiktig strukturomvandling. I detta finns också en geografisk dimension. I regioner med en stark koncentration av expanderande industrier uppstår ofta ett efterfrågeöverskott på arbetskraft, vilket leder till stigande löner och i förlängningen en överhettad arbetsmarknad. I områden där krympande näringsgrenar utgör viktiga arbetsgivare blir problemen istället hög arbetslöshet och en stor försörjningsbörda för de som arbetar. I detta perspektiv blir arbetskraftens rörlighet en viktig del av en välfungerande arbetsmarknad. Att människor flyttar till arbete blir en balanserande faktor – det minskar lönetrycket där det finns fler jobb än personer att anställa och det minskar arbetslösheten där jobben är få.

De flesta ekonomiska teorier för migration baseras på humankapitalteorin. Som det något kyliga namnet antyder handlar dessa teorier om att individer besitter en viss mängd "kapital" som kan ge avkastning exempelvis i form av lön för arbete. Poängen med att tala om kapital i detta sammanhang är att man ser kunskaper och färdigheter som påverkbara och föränderliga. Individen kan öka sitt humankapital genom investeringar i till exempel utbildning. Humankapitalet kan också minska – depreciera – över tiden. Detta kan antingen ske genom att man glömmer vad man en gång kunde eller genom att viss kunskap inte längre är lika eftertraktad på arbetsmarknaden.

Också för rörlighet kan man se individens beslut som en investering. Att flytta innebär vissa kostnader, men eventuellt också ökade intäkter. Om en person bedömer att värdet av att flytta är större än värdet av att stanna, så kommer han eller hon att "investera" i en flytt. Anta i ett förenklat exempel att en person överväger att lämna sitt nuvarande arbete för ett nytt arbete på en annan ort. Vilka faktorer kommer då att påverka sannolikheten att personen faktiskt väljer att flytta? Det är uppenbart att förhållandet mellan lönen på det nya och gamla jobbet är av betydelse. En hög lönepremie ökar sannolikheten för flytt. Det spelar också roll under hur lång tid individen räknar med att uppbära denna lönepremie. Fler år med högre lön gör en flytt mer attraktiv. Till detta kommer hur personen värderar framtida intäkter relativt kostnader och intäkter idag. Om individen har en stor ovilja att göra uppoffringar idag för framtida vinster så minskar flyttbenägenheten. En flytt innebär som regel direkta monetära flyttkostnader, men det är rimligt att tro att de icke-monetära kostnaderna i form av att man tvingas lämna en invand miljö ofta kan vara minst lika höga. Beslutskriteriet blir till slut att personen väger värdet av framtida inkomster på det nya jobbet mot summan av flyttkostnader och värdet av framtida inkomster på det gamla jobbet.

Denna modell är naturligtvis en kraftig förenkling av verkligheten, men fungerar ändå som en ram för analys av migration. Modellen förutsäger exempelvis att unga kommer vara mer rörliga, något som mycket väl stämmer överens med vad som observeras i verkligheten. Det går också att tänka sig att "flyttkostnaden" är negativ, det vill säga personen sätter ett värde på att få flytta till den nya orten och kan acceptera sämre ekonomiska förutsättningar för att få göra detta. Ett exempel på detta är ungdomar som söker sig till storstäder som London eller skidorter i alperna för att utföra lågavlönade och enkla arbeten. I dessa fall är det knappast den ekonomiska vinsten som lockar. Situationen för flyktingar kan också analyseras på ett liknande sätt. Krig, förföljelse och annan fara innebär att en människa är beredd att lämna en god ekonomisk situation för en mycket osäker framtid på en ny arbetsmarknad.

I exemplet ovan utgick vi från att individen kände till den framtida inkomsten både på den gamla och på den nya orten. Detta är

naturligtvis inte helt realistiskt. Beslut måste ofta fattas utifrån osäkra förväntningar om sannolikheten att få ett arbete och vilken lön man i så fall får för detta arbete. Att besluten baseras på förväntad inkomst (produkten av chansen att hitta arbete och förväntad lön om man blir anställd) har använts för att förklara varför människor lämnar arbeten i fattiga regioner och länder för att ofta hamna i arbetslöshet på den nya bostadsorten. Även om sannolikheten att hitta arbete efter flytten är liten, kan stora löneskillnader göra att den förväntade inkomsten är högre.

De individbaserade teorierna ger också förutsägelser om hur flyttströmmarna kommer att bero på ekonomiska skillnader mellan regioner och länder. Om inkomsterna i ett land är högre än i ett annat kan vi förvänta oss att nettoflödet går från det fattigare till det rikare landet. Hög arbetslöshet innebär som regel att konkurrensen om jobben är hårdare och att chansen för en enskild individ att få ett bra arbete minskar. Därför är det rimligt att tro att flödena går från länder med hög arbetslöshet till platser där arbetslösheten är lägre. Detta är också resultatet i modeller med en något annorlunda utgångspunkt. Om vi antar att det i första hand är de arbetslösa som söker arbete och tillsätts på de vakanser som finns, kan man förvänta sig att se nettomigration från länder med hög arbetslöshet just på grund av att där finns en stor del av den arbetskraft som är tillgänglig för nya arbeten som uppstår i unionen som helhet.

Empiriska studier pekar på att ekonomiska faktorer har betydelse för internationell migration. Den artikel av Roel Jennissen som finns med i källförteckningen refererar till tidigare studier och visar i en statistisk analys att skillnader i BNP mellan länder påverkar migrationen i den riktning som teorierna förutsäger. Om BNP i ett land kommer ikapp ett annat så minskar utvandringen från det förstnämnda landet. När den finska invandringen till Sverige var som störst var Finlands BNP per capita ungefär 75 procent av Sveriges. När den nådde 90 procent minskade intresset för att arbeta i Sverige. Detta förhållande ger en indikation om att inkomstskillnader har betydelse, men att det krävs mer än marginella skillnader för att locka arbetskraft även från närliggande länder. Här kan noteras att flera av EU:s nya medlemsländer har en köpkraftsjusterad BNP som ligger

under hälften av genomsnittet hos de femton tidigare medlemmar. Forskningen visar också att lägre arbetslöshet leder till en ökning av invandringen. I en av många amerikanska studier argumenterar George Borjas för att invandringen fungerar som "smörjmedel" i ekonomin. Invandrarna söker sig till regioner där efterfrågan på arbete är hög, vilket tenderar att utjämna regionala inkomstskillnader. Att arbetsmarknaden påverkar invandrares val av bostadsort även i Sverige bekräftas i en av mig nyligen publicerad studie.

Både bland forskare och bland politiker förekommer uppfattningen att även välfärdssystemen påverkar vart olika personer migrerar. Den svenska debatten om risken för "social turism" i samband med EU:s utvidgning 2004 är ett exempel på detta. Här är de empiriska bevisen svaga, både för internationell migration och för omflyttningar inom länder. En del studier pekar på att invandringen påverkas av generositeten i välfärdssystemen, men minst lika många undersökningar finner inget stöd för denna hypotes.

Naturligtvis påverkas migrationen av omständigheter som inte är direkt ekonomiska. Människor flyttar av familjescäl, för studier eller bara för att man vill uppleva något nytt. I många fall kan också denna typ av faktorer inkluderas i ekonomiska modeller. Studier är i detta perspektiv en humankapitalinvestering. I en värld där arbetsgivare ofta betonar andra faktorer än studier och yrkeserfarenhet, kan man även se erfarenheter av att bo i andra länder som en merit och del av humankapitalet. Den danska studien av Peder Pedersen med flera som omnämns i litteraturförteckningen påvisar flera bestämningsfaktorer för internationell migration. Det geografiska avståndet mellan två länder har en tydlig inverkan på migrationen. Här är det lätt att se att flyttkostnaden rimligen ökar med avståndet, vilket gör att migrationen minskar med detsamma. På motsvarande sätt kan man se att språkliga och historiska kopplingar tenderar att öka rörligheten mellan två länder. Här handlar det sannolikt om att ett litet "kulturellt" avstånd ökar viljan att flytta. Ett annat resultat som är mycket tydligt är att närvaron av en viss nationalitet i värdlandet ökar inflödet från det aktuella ursprungslandet. Detta fenomen kan ges olika tolkningar. Det går att se det som att människor vill vara i en miljö där den "egna gruppen" finns representerad. Det går också att tolka

resultatet som att tidigare invandrare kan ge bättre information om jobb­möjligheter i värdlandet. Många kontakter i mottagarlandet gör att sannolikheten att en person ska få information om arbetsmarkna­den och kanske till och med erbjudas arbete där ökar.

Rörligheten inom Europa efter andra världskriget

Detta avsnitt beskriver översiktligt rörligheten i Europa under de senaste 60 åren. Karin Borevi diskuterar frågan mer ingående i bokens andra kapitel. Under den första tiden efter andra världskriget var migra­tionen inom Europa omfattande. "Etniska medborgare" och andra som hamnat i förs­kingringen sökte sig tillbaka till sina ursprungslän­der. Återuppbyggnaden av Europa och den kraftiga ekonomiska till­växten som på många håll följde gjorde att många regeringar började rekrytera arbetskraft från andra länder. Under en period var flödena stora från länder som brottades med hög arbetslöshet och svaga eko­nomier, exempelvis Irland, Spanien, Portugal, Grekland och i viss mån Italien. Parallellt pågick en omfattande invandring från gamla kolonier till Frankrike och framför allt Storbritannien. Under den senare delen av 1960-talet skedde en ökning av rörligheten inom den Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt genom att italienska arbetare sökte sig till de andra dåvarande fem medlemsländerna.

Under denna period började flera länder att utveckla så kallade gästarbetarsystem. Arbetare från andra länder gavs tillfälliga arbets­tillstånd som i regel förnyades en gång per år. Tanken var här att före­tagen skulle ha tillgång till billig arbetskraft för att gynna fortsatt ekonomisk tillväxt. Samtidigt kunde arbetarna tjäna mer än i sina hemländer. De förväntades också återvända med nya och bättre kvali­fikationer efter en period i mottagarlandet.

De ekonomiska problemen i samband med 1970-talets oljekris gjorde att flera länder försökte minska invandringen. Aktiv rekry­tering av arbetskraft begränsades genom striktare regleringar och kvoter. Stigande arbetslöshet och ökade sociala spänningar bidrog på många håll till att förändra politiken. Under denna period blev det

också uppenbart att en stor del av "gästarbetarna" blev kvar i sina nya hemländer. Trots sämre konjunktur var den ekonomiska situationen i värdlandet bättre än i ursprungslandet. Det blev också tydligt för länderna i den Europeiska gemenskapen att migration inte bara är relaterad till arbetsmarknaden och ekonomiska förutsättningar – familjeband och sociala faktorer spelar också stor roll.

De europeiska länder som utgjorde källan för en stor del av arbetskraftsmigrationen blev efterhand nettoinvandringsländer. Den befarade invandringsvägen till de gamla medlemsländerna uteblev till stor del när Spanien och Portugal gick med i EG 1986. En större del av invandringen till EU-länderna kom istället att utgöras av flyktingar och anhöriginvandrare från länder utanför Europa. Efter de politiska förändringarna i Östeuropa under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet ökade den öst-västliga migrationen. I synnerhet tog Tyskland emot en stor mängd etniska tyskar från före detta Sovjetunionen, Polen och Rumänien.

Högkonjunkturen under 1990-talets senare år gjorde att arbetskraftsmigrationen återigen hamnade i fokus. Särskilt började behovet av högkvalificerad arbetskraft att diskuteras. Debatten kring vilka ekonomiska problem som kan följa av en åldrande befolkning bidrog också till ett ökat intresse för frågan. Den svenska debatten om ökad arbetskraftsinvandring har i stor utsträckning rört invandring från EU:s nya medlems- och kandidatländer. Vissa bedömare menar dock att i detta avseende är migration inom EU ingen lösning på längre sikt. Europas länder har liknande åldersstrukturer – arbetskraftstillskottet måste komma från annat håll. Jan Ekberg diskuterar frågan om framtida arbetskraftsbehov i kapitel 4 i denna volym.

Migration inom EU 1990–2000

I detta och nästföljande avsnitt ska vi närmare studera migrationen mellan EU:s medlemsländer under perioden 1990–2000. Att på ett korrekt sätt mäta denna typ av rörlighet inom unionen är inte helt lätt. Till viss del följer problemet automatiskt av den fria rörligheten. Öppna gränser och möjlighet att vistas och arbeta i andra län-

der utan att ansöka om uppehållstillstånd gör att det inte går att få någon perfekt bild av migrationen mellan medlemsländerna. Man får därför studera mer varaktig rörlighet, det vill säga där personen blir registrerad som boende i värdlandet. Här tillkommer problemet att det ännu inte har skett någon harmonisering av reglerna för hur invandring och utvandring ska registreras. Sverige tillämpar en regel om att personen ska ha för avsikt att bosätta sig i Sverige i minst ett år för att man ska registreras som invandrare. I Tyskland räcker det med några månaders bosättning för att räknas som invandrad. Alla medlemsländer producerar inte heller löpande statistik över migration och i till exempel Storbritannien baseras statistiken på urvalsundersökningar. Med tanke på hur central individens fria rörlighet är i EU, kan man tycka att det är lite anmärkningsvärt att det ofta är svårt att få fram en uppgift om hur många personer som flyttade från land A till land B under ett visst år. Det förefaller dock som att frågan ägnas relativt stort intresse av de organisationer som arbetar med statistik i ett EU-perspektiv.

Presentationen nedan bygger på analyser av två olika datamaterial. Det första kommer från Eurostat och baseras på uppgifter om invandring som rapporteras från respektive medlemsland. Dessa data kan ses som det mest officiella material som finns tillgängligt. Som ett komplement används här även data som sammanställts av en dansk forskargrupp i Århus. Deras uppgifter kommer i grunden också från respektive lands statistikmyndighet och har därefter bearbetats för att bli så korrekta som möjligt. De två datamaterialen utgör sannolikt de bästa informationskällor som går att få fram i dagsläget.

I databaserna finns uppgifter om hur många personer som migrerat från ett land till ett annat ett visst år under perioden 1990–2000. Uppgifterna baseras i regel på medborgarskap, vilket innebär att man inte säkert vet att personen faktiskt flyttat från det land han eller hon är medborgare i. Detta är å andra sidan sannolikt ett betydligt mindre problem än de grundläggande svårigheterna att faktiskt observera dem som rör sig över gränserna. Gemensamt för de två databaserna är att informationen kommer från mottagarlandets myndigheter. Detta då statistiken över invandring i allmänhet är mer tillförlitlig än den över utvandring. Det saknas uppgifter för vissa länder under

vissa år. Till exempel tillkommer Österrike från och med 1996 och för Storbritannien saknas uppgifter före 1998. Det är också så att det danska materialet har mer luckor än det från Eurostat. En jämförelse av de två datakällorna pekar ändå på en förhållandevis god överensstämmelse. Särskilt gäller detta de nordiska länderna, Belgien och Tyskland. För invandring till Frankrike och Italien är däremot uppgifterna ofta motstridiga.

TABELL 1. GENOMSnittlig ÅRLIG IN- OCH UTVANDRING FRÅN OCH TILL ÖVRIGA EU15-LÄNDER

Land	Invandring	Utvandring
Belgien	27 192	6 698
Danmark	6 295	6 857
Finland	1 213	7 409
Frankrike	8 122	29 810
Grekland	4 401	23 751
Irland	7 735	6 359
Italien	9 072	43 973
Luxemburg	7 646	723
Nederländerna	19 228	15 575
Portugal	2 734	25 128
Spanien	13 027	11 119
Storbritannien	62 346	36 643
Sverige	7 930	7 023
Tyskland	147 617	23 500
Österrike	12 442	12 710

Källa: Egna beräkningar baserade på uppgifter från Eurostat.

Anm: Tabellen anger genomsnittliga värden under perioden 1990–2000, för de år då uppgift finns från Eurostat. För invandring kommer uppgifterna från landet i fråga. För utvandring visas summan av övriga länders redovisade invandring från det aktuella landet. Uppgifter saknas för flera länder under enskilda år. För Österrike tillkommer uppgifter från 1996 och för Storbritannien från 1998. Notera också att reglerna för registreringen av invandringen varierar mellan länder, vilket påverkar uppgifterna i tabellen.

En första titt på migrationsstatistiken (se Tabell 1) visar att Tyskland under den aktuella perioden tog emot det i absoluta tal i särklass största antalet migranter i EU. I genomsnitt kom årligen knappt 150 000 personer med medborgarskap i ett annat EU-land till Tyskland under 1990-talet. Relativt storleken på landets befolkning tog däremot Belgien emot fler EU-invandrare. Inflödet varje år motsvarade ungefär 2,5 till 3 promille av Belgiens befolkning. Motsvarande siffra för Sverige är runt en promille, medan den för Finland är ungefär en kvarts promille. Det land som i detta perspektiv avviker kraftigt är Luxemburg som varje år under senare delen av 1990-talet tog emot EU-invandring motsvarande 17–20 promille av landets befolkning. Naturligtvis är detta en följd av att Luxemburg är ett mycket litet land med gynnsamma ekonomiska villkor som lockar en viss typ av migranter. Om man istället studerar utvandring är det som väntat andra länder som utmärker sig. I förhållande till befolkningens storlek var medborgare i Grekland, Portugal och Irland överrepresenterade bland EU-migranterna under observationsperioden. Tyskland och i viss mån Storbritannien framstår i detta sammanhang som de stora magneterna för migrationen inom EU. Detta är sannolikt till viss del sant, men det är värt att påminna sig om att skillnader i reglerna för statistiken gör att Tyskland registrerar fler personer som invandrade, medan siffrorna för Frankrike troligen underskattar antalet invandrare.

Det mönster som framkommer vid en studie av flödena mellan länder stämmer relativt väl överens med den bild som ges av Eurostats uppgifter om hur de EU-medborgare som bor i andra EU-länder är fördelade. Ungefär 30 procent av dessa bor i Tyskland, 20 procent i Frankrike och 15 i Storbritannien. I Luxemburg har 30 procent av befolkningen medborgarskap i annat EU-land, vilket är den ojämförligt högsta siffran. Belgien och Irland följer med cirka 5 procent, medan Sverige ligger strax över snittet för EU15 på cirka två procent. Här är det värt att notera att uppgifterna utgår från medborgarskap. Antalet personer som är födda i ett annat EU-land är oftast större. I Sverige är ungefär fyra procent av befolkningen född i ett av de andra länderna i EU15. Se också kapitel 4 för vidare statistik kring utrikes födda och utländska medborgare i EU-länderna.

Det finns en tendens till en ökad rörlighet under 1990-talet. Fler-talet EU-länder upplevde ett ökat inflöde under decenniets senare del. I vissa fall kan man misstänka att det åtminstone delvis rör sig om förbättrade rutiner för registreringen av invandringen. Spanien redovisar den mest dramatiska ökningen av antalet invandrare från övriga EU-länder: från cirka 5 000 personer per år till och med 1996, upp till 40 000 år 2000. Även de nordiska länderna har under senare år upplevt en betydande men långt mindre ökning av invandringen.

Eftersom både Sverige och Finland blev medlemmar i EU 1995 är det intressant att fråga sig om det finns någon "EU-effekt" på migrationen till och från dessa länder? Att det skulle vara på detta sätt motsägs av att Danmark haft en likartad utveckling som Sverige och Finland, trots att landet var med i EU sedan tidigare. Invandringen från övriga EU till de nordiska länderna minskade i samband med 1990-talskrisens början, men steg sedan när ekonomin återhämtade sig. Trendbrotten sammanfaller alltså snarare med förändringar i ländernas ekonomier än med medlemskapet i EU. I Sveriges fall har utvandringen av svenska medborgare till EU15 ökat från cirka 2 000 personer per år under 1980-talet till cirka 7 000 sedan 1997. Ökningen inleddes även här innan EU-inträdet. Även om det inte går att belägga att migrationsmönstren förändras just i samband med inträdet i EU, är det fullt möjligt att ökad europeisk integration bidrar till ökad rörlighet. Som beskrivits ovan är arbetet med att underlätta människors flyttning mellan länder en pågående process där nya steg tas kontinuerligt. Det går att tolka den gradvis ökande rörligheten i EU som ett resultat av detta arbete. Å andra sidan sammanfaller den högre rörligheten i slutet av vår observationsperiod med en internationell högkonjunktur. Det är väl känt att migrationen tenderar att vara procyklisk, det vill säga mer omfattande i goda ekonomiska tider.

Vi har redan nämnt att tidigare studier visat att geografisk närhet och språkliga och historiska kopplingar påverkar migrationen. Detta bekräftas av våra data. Flödena mellan Sverige, Danmark och Finland är proportionellt sett avsevärt större än flödena till och från andra länder. På motsvarande sätt är migrationen mellan Belgien och Nederländerna relativt stor och samma sak gäller mellan Österrike och Tyskland.

Migrationens koppling till arbetsmarknadsläget

Nästa steg är att närmare belysa kärnfrågan om huruvida EU fungerar som en gränslös *arbetsmarknad*. Detta görs genom att relatera migrationen inom EU under 1990-talet till förhållandena på arbetsmarknaden och ekonomin i stort. De migrationsdata som beskrivits ovan kompletteras här med uppgifter om arbetslöshet och tillväxt i respektive land och år. Dessa så kallade paneldata – vilket här innebär observationer för en grupp länder under ett flertal år – kommer från OECD och Eurostat.

Om EU fungerar som en gemensam arbetsmarknad bör enligt ekonomisk teori migrationsmönstren påverkas av läget på arbetsmarknaden. En mer gynnsam arbetsmarknad i ett land gör enligt de modeller som diskuterats ovan att det blir mer attraktivt för andra länders medborgare att flytta till landet i fråga. Arbetslöshetsnivån är en naturlig indikator på möjligheterna att få arbete – ju lägre arbetslöshet desto större chans för arbetssökande från andra länder att lyckas. En något naiv ansats skulle vara att undersöka om invandringen ett visst år är större i länder där arbetslösheten är lägre. Vi har emellertid sett att migrationen påverkas av en rad andra faktorer. Flödena mellan vissa länder är alltid förhållandevis stora jämfört med flödena mellan andra länder, oavsett den ekonomiska situationen. En del länder har också varaktigt avvikande arbetslöshetsnivåer i jämförelse med andra. I båda dessa fall kan ett samband som syns vid en alltför enkel analys vara missvisande. Det kan antingen framkomma ett skensamband mellan arbetslöshet och migration som inte speglar orsak och verkan, eller så kan analysen missa ett verkligt orsakssamband på grund av att den inte tar hänsyn till konkurrerande förklaringar på ett tillräckligt bra sätt.

För att komma närmare en kausal (orsaksmässig) tolkning av resultaten kan man använda olika statistiska metoder. Genom att vi här har tillgång till upprepade observationer av både migration och arbetslöshet för varje land, kan vi indexera värdena i förhållande till dess genomsnittliga värde för respektive land. På så sätt kan vi se om inflödet är ovanligt stort för ett visst land när arbetslösheten är lägre

än vad den brukar vara i just det landet. Analysen utnyttjar alltså variationen i migration och arbetslöshet inom varje land. Vi får därmed ett skarpare empiriskt test av de teoretiska modellerna: förändras migrationen på det sätt som teorierna föreskriver då arbetslösheten förändras? Denna modifiering av statistiken mildrar också problemet med skilda registreringsregler mellan länderna. Om två länder har lika många invandrare i verkligheten, men det ena registrerar till exempel 30 procent fler på grund av andra rutiner och regler, så kommer denna felaktighet i materialet att försvinna vid indexeringen.

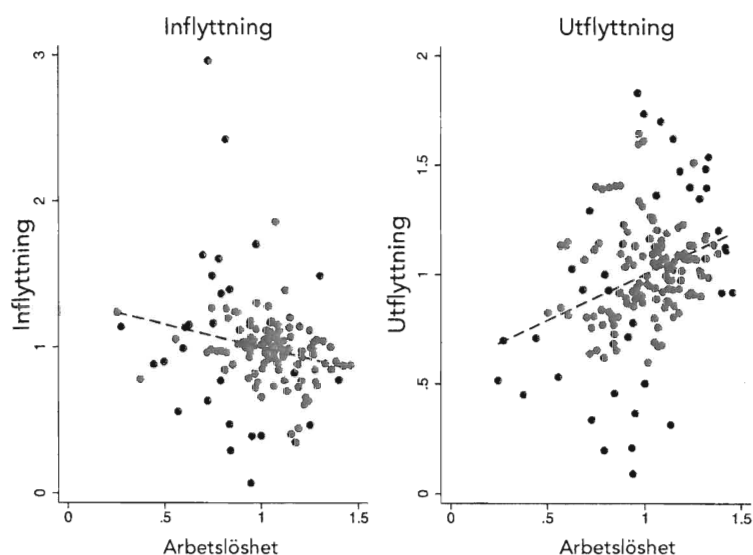
Figur 1 nedan visar förhållandet mellan det totala inflödet/utflödet för respektive land och år från/till samtliga övriga EU-länder. Värdena har indexerats så att värdet 1 motsvarar den genomsnittliga migrationen/arbetslösheten för respektive land. Ett värde för inflyttning på 1,2 innebär att invandringen till det landet det året är 20 procent högre än genomsnittet för hela perioden. Figuren ger ett visst stöd för att migrationen svarar mot förändringar på arbetsmarknaden. Inflyttningen till ett land tenderar att vara högre när arbetslösheten är lägre. För utflyttning gäller det motsatta. Invånarna i ett land blir mer benägna att flytta till andra länder när arbetslösheten i det egna landet stiger.

De linjer som också finns i diagrammen visar ett skattat linjärt samband mellan de två variablerna. För inflyttning har linjen en negativ lutning. Med hjälp av den statistiska modell som ligger till grund för linjen kan man beräkna hur relativa förändringar i arbetslöshet är relaterade till relativa förändringar i migration. I detta fall visar det sig att 1 procent högre arbetslöshet minskar invandringen med ungefär 0,2 procent. För utflyttning är tecknet på sambandet det omvända: utflyttningen ökar med 0,4 procent då arbetslösheten ökar med 1 procent. Observera att vi här talar om procent och inte procentenheter. Om arbetslösheten ökar från 5 till 6 procent, så innebär detta en relativ ökning av arbetslösheten med 20 procent. Vi ser även att observationerna är förhållandevis vitt spridda runt regressionslinjen. Av detta drar vi slutsatsen att arbetslöshet inte är den enda förklaringen till variationen i in- och utflyttning. Ungefär 10 procent av variationen i utflyttning förklaras av arbetslöshetsvariabeln. För inflyttning är förklaringsgraden ungefär 4 procent. Flera andra faktorer påverkar

migrationen. Det kan i detta sammanhang exempelvis vara förändringar i arbetsmarknadspolitik och studiemedelssystem på nationell nivå som inte är direkt kopplade till läget på arbetsmarknaden. Det finns troligen också en betydande slumpmässig variation, det vill säga något vi inte skulle kunna förklara oavsett hur många variabler som inkluderades i analysen.

Figur 1 inkluderar observationer för samtliga länder och tillgängliga år. Om man gör samma analys separat för de enskilda länderna visar det sig att sambandet mellan arbetslöshet och migration är starkare för vissa länder än för andra. Belgien uppvisar till exempel en mycket liten variation i invandringen trots en betydande variation i arbetslöshet under 1990-talet. För Portugal är utvandringen tydligt kopplad till arbetslösheten, medan detta inte är fallet för invandringen till landet. För det stora invandringslandet Tyskland är sambanden också svaga, medan den explosionsartade utvecklingen av den registrerade invandringen till Spanien sammanfaller med en allt gynnsammare arbetsmarknad i landet. För Danmark, Sverige och Finland finns kopplingen mellan arbetslösheten och inflödet från andra EU-länder. För de två senare länderna kan man skönja ett skift i kurvan efter 1992: både arbetslöshet och invandring ligger på en högre nivå under senare år, men det finns ett fortsatt negativt samband mellan de två variablerna.

Så här långt har vi begränsat analysen till det totala inflödet och utflödet till respektive land under olika år. Eftersom datamaterialet innehåller uppgifter om flödena mellan de enskilda länderna är det möjligt att göra en mer avancerad undersökning. Om arbetslösheten i land A ökar relativt arbetslösheten i land B, så borde rimligen migrationen från A till B öka och den från B till A minska. Samma sak bör gälla för skillnader i tillväxttakt. Om ekonomin i det ena landet växer snabbare än i det andra bör det ur ett ekonomiskt perspektiv bli mer attraktivt att vara i det förra landet. Dessa hypoteser visar sig få stöd i det empiriska materialet. Migrationen från ett land till ett annat minskar om mottagarlandets arbetslöshet ökar relativt ursprungslandets. Om den ekonomiska tillväxten i inflyttningslandet blir större i förhållande till den i utflyttningslandet, så kommer detta att öka antalet migranter. Dessa resultat är stabila i den bemärkelsen att de



FIGUR 1: MIGRATION OCH ARBETSLÖSHET PER LAND OCH ÅR 1990–2000

Källa: Eurostat och OECD.

Anm: Varje punkt i figurerna visar arbetslöshet och in-/utflyttning från/till övriga EU15 länder under ett enskilt år. Värdena för migration och arbetslöshet är indexerade till medelvärdet för respektive land under hela tidsperioden. Värdet 1 innebär därför att inflyttningen är lika stor som genomsnittet för det aktuella landet under hela perioden 1990–2000, medan värdet 1,5 betyder att inflyttningen är 50 procent högre än genomsnittet.

kvarstår även vid olika känslighetsanalyser. Även om storleken på sambanden varierar något, är det grundläggande mönstret detsamma oavsett om man bara relaterar migration och tillväxt till arbetslöshet, eller om man även inkluderar en mängd andra kontrollvariabler för att ta hänsyn till tidstrender i migrationen och konstanta faktorer som påverkar flödet i en viss riktning mellan två länder. Tidigare studier med ett historiskt längre perspektiv pekar i samma riktning som denna analys. Det verkar alltså som att grundläggande implikationer från ekonomisk teori har stöd i verklighetens omflyttningar inom EU.

Den orörlige europén? Migrationen i ett jämförande perspektiv

Vi har hittills beskrivit några egenskaper hos migrationen mellan länderna i EU15. Vissa länder förefaller vara mer attraktiva än andra och utflödet från en del länder är större än från andra medlemmar i unionen. Rörligheten tenderar att öka över tiden och den styrs till viss del av ekonomiska hänsyn. Det vi däremot inte har gjort är att belysa frågan om migrationen ska karaktäriseras som stor eller liten och vilken jämförelsenorm man i så fall bör använda.

Det hävdas ofta att Europas befolkning flyttar för lite. Den europeiska orörligheten brukar kontrasteras mot den amerikanska traditionen att flytta dit där jobben finns. Som beskrivits ovan är omflyttning av arbetskraften en viktig del av en välfungerande ekonomi. I debatten inför den svenska folkomröstningen om införandet av Euron var ett av nej-sidans argument att EU inte är något optimalt valutaområde. Detta eftersom arbetskraften inte rör sig i tillräckligt stor utsträckning, vilket hindrar anpassningen till det som brukar kallas asymmetriska chocker, det vill säga händelser som har olika ekonomisk effekt i olika regioner.

Det finns många sätt att karaktärisera och beskriva geografisk rörlighet. Vilken bild man får beror delvis på vilket perspektiv man väljer. Ett inte ovanligt sätt att jämföra EU med USA är att studera migrationen mellan länder i EU och mellan delstater i USA. Under år 2000 utgjordes cirka en tredjedel av arbetskraften i en genomsnittlig amerikansk delstat av personer födda i en annan delstat. Detta är långt mer än andelen personer i EU-länderna som är födda i något annat EU-land (Luxemburg undantaget). Sverige och Frankrike tillhör de länder där denna siffra är högst och ligger mellan fyra och fem procent. I Finland utgör vuxna EU15-födda invandrare bara en procent av befolkningen i arbetsför ålder. Det finns dock flera invändningar mot denna jämförelse. En första reflektion är att USA:s cirka 285 miljoner invånare är fördelade på 50 delstater, medan EU:s 15 medlemsländer år 2000 hade en befolkning på cirka 380 miljoner. Sannolikheten att en helt slumpmässig flytt i USA innebär korsande

av delstatsgräns bör därför vara större än sannolikheten att en flytt inom EU går över en nationsgräns.

Om man vill säga något om befolkningens allmänna benägenhet att flytta är jämförelsen knappast heller rimlig. Befolkningssammansättningen beror av migrationsflöden under en lång tidsperiod. Den fria rörligheten i EU har bara gällt under ett drygt decennium och det finns fortfarande en mängd institutionella faktorer som gör migration mellan EU-länderna mer komplicerad än mellan USA:s delstater. Dessutom är det lätt att se att faktorer som skilda språk och historiska konflikter kan begränsa viljan att flytta mellan EU:s medlemsländer.

Ett annat sätt att angripa frågan är att se ”övriga EU” och USA som två alternativa destinationer för befolkningen i EU. Enligt nyligen sammanställd statistik från OECD bor knappt 7 miljoner personer (äldre än 15 år) i ett annat EU15-land än det där de föddes. Detta är dubbelt så många som de 3,5 miljoner personer som flyttat från EU-länderna till USA. De USA-föddas benägenhet att flytta till EU-länderna är betydligt mindre med detta synsätt. Knappt 370 000 amerikaner i EU utgör cirka två promille av den arbetsföra befolkningen i USA, medan motsvarande andel för migranter i motsatt riktning är ungefär 1,3 procent. I diskussioner kring internationell migration uppkommer frågan om vilka länder som attraherar ”rätt” migranter. Oftast menas då de som är mest attraktiva på mottagarlandets arbetsmarknad. Här är det intressant att notera att antalet högutbildade EU-födda i USA utgör cirka 85 procent av antalet högutbildade som migrerat inom EU. För lågutbildade personer är denna kvot cirka 25 procent. USA har alltså lyckats locka betydligt större andel av den högkvalificerade arbetskraften, medan de lågutbildade flyttat till mer närliggande länder. Detta mönster är kanske inte särskilt överraskande, men kan ändå väcka oro hos dem som hoppas att EU ska uppnå Lissabonstrategins mål om att vara ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi”.

Även inom EU finns en betydande variation i migranternas utbildningsnivå. En tredjedel av de svenskfödda som bor i andra EU-länder är högutbildade enligt OECD. Detta är en relativt hög nivå, som också gäller emigranter från Storbritannien, Nederländerna och

Danmark. Något överraskande utmärker sig Irland som det land som har högst andel högutbildade bland invandrarna från övriga EU. Detta är ett resultat av en relativt stor grupp högutbildade personer från Frankrike. Sverige ligger ungefär på EU-snittet, medan migranter till Spanien, Italien och Finland tenderat att vara lågutbildade.

Hur benägen befolkningen är att röra på sig överhuvudtaget syns kanske bäst i statistik över omflyttning under enskilda år. För både Sverige och USA finns detaljerad statistik på detta område. Andelen som bytte bostad under 2003 var mellan 13 och 14 procent i båda länderna. I USA flyttade 2,8 procent av befolkningen till ett annat "county" inom samma delstat. Den närmaste jämförelsen är att 2,0 procent av den svenska befolkningen flyttade inom landet men över en länsgräns. Det europeiska genomsnittet för flytt "utanför staden/området" ligger på 2,5 procent. Siffran varierar kraftigt mellan länder och är hög i Storbritannien och de nordiska länderna.

Statistiken för USA visar också att 2,5 procent av amerikanerna flyttade till andra stater under 2003. Detta framstår som en relativt hög siffra där det är svårt att hitta en direkt motsvarighet för europeiska länder. Sannolikt är det dessa långväga flyttar som skapat bilden av den rörlige amerikanske arbetaren. Benägenheten att flytta utomlands är däremot ungefär likartad i Sverige och USA: fyra promille av befolkningen i båda länderna bosatte sig under 2003 i ett annat land.

För den som ser USA och EU som helt jämförbara blir delar av statistiken naturligtvis slående och anmärkningsvärd. Både långsiktiga och kortsiktiga indikatorer på rörlighet säger att den amerikanska befolkningen har betydligt större tendens att genomföra längre flyttar. Å andra sidan kan man hävda att statistiken över geografiskt mindre långväga rörlighet inte skiljer sig åt särskilt mycket. Den hoppfulle kan se det senare som en indikation på att om bara institutionella hinder försvinner kommer EU alltmer att likna USA på detta område. Andra skulle hävda att oavsett framtida ekonomiska reformer och förändrade regelverk kvarstår stora språkliga och kulturella skillnader som begränsar rörligheten inom EU.

Konsekvenser av EU:s utvidgning

EU:s senaste utvidgning i maj 2004 innebar att spridningen i ekonomisk välfärd ökade inom unionen. Invånarna i flera av de tio nya medlemsländerna har konsumtionsmöjligheter som ligger under hälften av den hos invånarna i övriga länder. I dagsläget finns också fyra kandidatländer som även de ligger efter EU i ekonomisk utveckling. Till dessa hör Turkiet med en befolkning på nästan 70 miljoner. Dessa genomförda och planerade utvidgningar ökar naturligtvis potentialen för en mer omfattande arbetskraftsmigration inom unionen. Hur stora de långsiktiga effekterna blir beror givetvis på i vilken takt de nya medlemmarnas ekonomier växer ikapp de övriga ländernas.

Vi kan ännu inte säga något säkert om resultatet av den senaste utvidgningen. Dels för att den ägde rum för så pass kort tid sedan, dels för att de flesta länder har infört övergångsregler som begränsar flyttmöjligheterna för arbetare från de nya medlemsländerna. Det är ändå intressant att studera den kortsiktiga utvecklingen eftersom den ger en indikation om vad man kan vänta i framtiden. Sveriges erfarenheter förtjänar här extra uppmärksamhet eftersom landet inte har några särskilda bestämmelser för de nya medlemmarna. En sammanställning rörande de första månaderna efter utvidgningen pekar på en dryg fördubbling av invandringen till Sverige från de tio nya EU-länderna. Det rör sig däremot inte om någon massmigration – under perioden maj till september 2004 kom drygt 2 000 personer till Sverige. Drygt 60 procent av dessa personer kom från Polen, vilket inte är så anmärkningsvärt med tanke på att landets befolkning utgör hälften av den totala befolkningen i de nyligen anslutna länderna. Det är tydligt att en stor del av den ökade inflyttningen från de nya EU-länderna är betingad av arbetsmarknaden. Statistik för hela året 2004 visar en fördubbling av antalet uppehållstillstånd av arbetsmarknads-skäl för EU/EES-länderna. Flest ansökningar på dessa grunder kom från Polen och Litauen.

Enligt den statistik som hunnit komma från andra länder förefaller det som att många delar den svenska erfarenheten av en ganska moderat men tydlig ökning av migrationen. Ska man göra en be-

dömning idag verkar det alltså som att de massiva flyttströmmarna från de fattigare länderna även denna gång uteblivit. Liknande farhågor om ökad inflyttning har som nämnts ovan inte heller infriats vid tidigare utvidgningar. Det förefaller som att människors vilja att faktiskt flytta till andra länder inte är så stor som den allmänna debatten ibland ger intryck av.

Samtidigt råder det stor osäkerhet om hur den framtida rörligheten på arbetsmarknaden kommer att se ut. I detta kapitel har vi fokuserat på traditionell arbetskraftsmigration, det vill säga när människor varaktigt flyttar till ett annat land för att arbeta. Som nämnts i ett tidigare avsnitt har vi dålig kunskap om hur många personer som utnyttjar möjligheten att arbeta i andra länder under kortare perioder. Ytterligare ett alternativ till detta är att personen förblir både bosatt och anställd i ursprungslandet, men utför arbete i något annat land. Som diskuteras ingående i Ronnie Eklunds och Anders Kjellgrens bidrag i denna volym är det fortfarande oklart vilka regler som ska gälla för denna typ av verksamhet. Om företag får fortsätta att betala hemlandets löner blir det åtminstone på kort sikt attraktivt att ta uppdrag i andra länder där priserna är högre. Å andra sidan är det inte helt klart hur detta skulle påverka den mer permanenta arbetskraftsmigrationen. Tillfälliga arbeten kan visserligen vara ett alternativ till att flytta utomlands, men innebär sannolikt också att fler människor får kontakter och erbjudanden om bättre betalda permanenta arbeten i värdlandet.

Politikens möjligheter att påverka migrationen

Ett viktigt syfte med integrationsarbetet inom EU är att underlätta för medborgare att flytta mellan unionens länder. Att Europas befolkning ska se hela EU som en möjlig arbetsmarknad är en tanke som ligger väl i linje med strävan mot att öka EU:s konkurrenskraft i världsekonomin. Samtidigt är det inte alltid så att dessa i retoriken vackra målsättningar backas upp i verklighetens politik. Kraven på övergångsregler och rätten att skydda det egna landets arbetare i samband med att nya länder ansluter sig till unionen visar detta tydligt.

Både för politiker på landsnivå och för de enskilda medborgarna finns här en intressekonflikt.

Om vi ändå börjar i ett makroperspektiv för hela unionen så är det intressant att fråga sig vilka politiska åtgärder som skulle kunna öka rörligheten? En första grupp av hinder mot internationell rörlighet är direkta institutionella faktorer. Här ingår bland annat gränskontroller, krav på uppehållstillstånd, regleringar om vem som får utöva ett yrke och begränsad tillgång till sociala förmåner. Detta område är och har varit föremål för ett omfattande arbete. Det är rimligt att tro att detta har haft en viss positiv inverkan på rörligheten och att fortsatt harmonisering och undanröjande av hinder kan verka i samma riktning.

Indirekta institutionella hinder utgör en andra typ av begränsande faktor. Till dessa kan räknas arbetslöshetsersättningar och andra sociala skyddsnät. Det är lätt att inse att viljan att lämna en invand miljö för att söka arbete på andra orter minskar ju högre inkomst man kan få utan att arbeta. En del bedömare ser ett samband mellan de långväga omflyttningarna i USA och landets mindre omfattande sociala förmåner. På samma sätt kan man argumentera för att delar av arbetsrättslagstiftningen tenderar att dämpa migrationen. Det rör till exempel regler för uppsägning och förturssystem vid återanställningar. Sådana faktorer ger "insiders" en starkare ställning och begränsar möjligheten för "outsiders" från andra länder att konkurrera. Samtidigt finns sannolikt en effekt av sociala skyddsnät som verkar i positiv riktning. De kan göra människor mer benägna att ta risker i form av att pröva jobb i andra länder hos obekanta arbetsgivare. Ju mindre de ekonomiska konsekvenserna av en "misslyckad" utlandsflytt är för den enskilde, desto större blir viljan att genomföra den.

Det är också uppenbart att det här finns en starkare politisk motsättning mellan olika intressen. Den enskilda arbetstagaren kan i och för sig vara skeptisk mot värdet av öppna gränser och oroa sig för konkurrens om jobben. Men politiska reformer som innebär till exempel sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen eller minskad anställningstrygghet stöter sannolikt på mycket större motstånd. För politiker på lokal och nationell nivå är det inte heller självklart att stödja en politik som uppmuntrar den egna befolkningen att flytta till

andra länder. Rädslan för en "brain drain" där de mest kvalificerade personerna försvinner till andra länder är ständigt närvarande. Det faktum att en stor andel av de högutbildade ofta kommer tillbaka och då tar med sig värdefulla erfarenheter har inte haft fullt genomslag i debatten.

Det finns också en mängd icke-institutionella faktorer som det kan vara svårt att påverka politiskt. Ett exempel är det låga värde arbetsgivare ibland förefaller sätta på utländsk utbildning och arbetslivserfarenhet. Så länge inte den som anställer ser två utbildningar som likvärdiga spelar det mindre roll att det finns centrala politiska beslut om att de ska vara det. Detta drabbar naturligtvis sökande från andra länder, men kan också minska viljan att lämna hemlandet för studier eller arbete på annat håll om detta inte värderas så högt av arbetsgivare i det egna landet om man återvänder. Det är också så att fackföreningsrörelsen i respektive land knappast stillatigande skulle acceptera en situation där de egna medlemmarnas ställning hotas av ett stort inflöde från andra länder. Det går då att påverka både lokala anställningsprocesser och mer centralt placerade privata och offentliga beslutsfattare. LO:s inflytande över åtstramningen av arbetskraftsinvandringen till Sverige under senare delen av 1960-talet är ett exempel på detta. Engagemanget i den aktuella så kallade Vaxholmskonflikten är också en indikation på att den svenska fackföreningsrörelsen kan förväntas agera även vid en framtida ökad arbetskraftsinvandring.

Det är alltså förhållandevis lätt att ur ett teoretiskt perspektiv identifiera åtgärder som skulle kunna ha en stimulerande effekt på rörligheten inom EU. Individbaserade ekonomiska modeller betonar betydelsen av åtgärder som minskar flyttkostnaden och ger inkomstmässiga drivkrafter för att flytta. Mer komplicerade analyser pekar på den roll som arbetsmarknadens parter tillsammans med lokala, nationella och internationella politiska aktörer spelar. Det är däremot svårare att empiriskt bestämma hur stor inverkan olika åtgärder kan ha. Sammantaget pekar erfarenheterna på att det finns möjligheter att i viss mån påverka migrationen genom politiska åtgärder. Men en del av dessa kan betinga ett högt politiskt pris och det är inte heller självklart så att högre rörlighet alltid är bättre ur allas synvinkel. Det

finns här ofta en motsättning mellan centrum och periferi, kollektiv och individ. Dessutom pekar forskningen på att den internationella rörligheten till stor del styrs av migrationshistoriska, geografiska och kulturella kopplingar.

Samtidigt visar analysen i detta kapitel – i likhet med andra nya studier – på att ekonomiska faktorer spelar roll för migrationen inom unionen. Annan ny forskning antyder att europeiska arbetstagare reagerar på ungefär samma sätt som de amerikanska vid förändringar på arbetsmarknaden. För framtiden är det också noterbart att över 5 procent av ungdomar i åldrarna 15–24 uppger att de har arbetat i ett annat EU-land under de senaste två åren. Tillsammans med en i alla fall gradvis ökande rörlighet inom EU kan dessa resultat kanske ge hopp för dem som vill se unionen som en gemensam arbetsmarknad.

Källor och litteratur

Framställningen i detta kapitel bygger till stor del på bearbetningar av datamaterial som finns tillgängligt på olika organisationers hemsidor. OECD publicerar mycket inom migrationsområdet. I *Trends in International Migration, SOPEMI 2004* (OECD, 2005) finns en aktuell beskrivning av internationell migration ur olika perspektiv. På organisationens webbplats, www.oecd.org, finns också en mängd statistik. Eurostat beskriver Europas befolkning och migration bland annat i *Population Statistics 2004* (European Communities, 2004) och *European Social Statistics 2002 – Migration* (European Communities, 2002). Den som vill fördjupa sig finner också omfattande kostnadsfri statistik på webbplatsen europa.eu.int/comm/eurostat/.

I ”Selection or Network Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990–2000” (*IZA Discussion Paper No.1104*, 2004) analyserar de danska forskarna Peder Pedersen, Mariola Pytlikova och Nina Smith både teoretiskt och empiriskt hur olika faktorer påverkar internationell rörlighet. Publikationen beskriver också ett av de datamaterial som använts här. Migration till och från Sverige beskrivs bland annat av Åke Nilsson i *Efterkrigstidens invandring och utvandring*

(Demografiska rapporter 2004:5, SCB, Örebro, 2004) och i *Ut- och invandrarers utbildning 1987–2001* (Statistiska Meddelanden UF37 SM 0201, SCB, 2002).

Exempel på förhållandevis nya akademiska studier av europeisk migration är *Have Europeans Become More Mobile? A Note on Regional Evolutions in the EU: 1988–1997* (Economics Letters, 80, 23–30, 2003) av Massimiliano Tani och *Economic Determinants of Net International Migration in Western Europe* (European Journal of Population, 19, 171–198, 2003) författad av Roel Jennissen. Aktuella jämförelser av EU och USA återfinns i rapporten *The Macroeconomics of Education* (presenterad vid konferensen Education and Training in Europe, Venedig, 11 juni 2005). Rapporten är skriven av Etienne Wasmer, Peter Fredriksson, Ana Lamo, Julián Messina och Giovanni Peri.

George Borjas skriver om invandring som smörjmedel i ekonomin i *Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?* (Brookings Papers on Economic Activity, 69–119, 2001). Lokala faktorerers inverkan på migration och val av bostadsort i Sverige studeras av Olof Åslund i *Now and Forever? Initial and Subsequent Location Choices of Immigrants* (Regional Science and Urban Economics 35, 141–165, 2005). Det avslutande styckets uppgift om ungdomars erfarenhet av arbete utomlands kommer från *The Young Europeans. Eurobarometer 47.2* (European Commission, 1997).

Kan invandrare bidra till att förverkliga målen i Lissabonstrategin?

av Jan Ekberg

År 2000 formulerade EU målet att Europa inom tio år skall bli "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning". Mot bakgrund av vad som har hänt i Europas ekonomi i början av 2000-talet uppstår tvivel om målen kan nås 2010. Den ekonomiska tillväxten har varit klart lägre och arbetslösheten högre i EU15-området jämfört med både USA och OECD-området. Även om målen skulle nås så finns ett hot mot att långsiktigt upprätthålla dessa. Hotet består i att Europas befolkning är i åldrande och att åldringsförloppet går betydligt snabbare än i exempelvis USA. En åldrande befolkning är sannolikt mindre benägen att acceptera de förändringar som är nödvändiga för ekonomisk tillväxt, det vill säga att flytta och att byta yrke, samt att därtill öka sin utbildningsnivå. Dessutom kommer en åldrande befolkning att ställa stora krav på de offentliga välfärdssystemen genom ökade utgifter för pensioner, sjukvård och åldringsvård. Sociala spänningar kan uppkomma mellan den äldre generationens allt större behov av välfärdssystemet och den krympande förvärvsarbetande generationen som med skatter och socialförsäkringsavgifter skall finansiera systemet.

Europa har sedan länge en åldrande befolkning. Omkring 1950 uppgick andelen över 65 år till 8-10 procent i flertalet länder. I Sverige var andelen 10,5 procent. I början av 2000-talet är motsvarande andel nästan 17 procent för EU15-området och drygt 16 procent för EU25-området i genomsnitt. I Sverige är andelen drygt 17 procent.

Som jämförelse kan nämnas att i USA är andelen drygt 12 procent. Enligt de befolkningsprognoser som finns beräknas andelen äldre öka kraftigt de närmaste årtiondena. År 2025 beräknas andelen över 65 år till 22,8 procent för EU15-området. Stora variationer föreligger mellan olika länder. För exempelvis Italien, Tyskland och Finland beräknas andelen år 2025 vara cirka 25 procent medan Irland fortfarande har en förhållandevis ung befolkning med 16 procent över 65 år. För hela EU25-området beräknas andelen till 22,6 procent år 2025. Även därefter ökar andelen och med speciellt kraftigt ökad andel mycket gamla (över 80 år). Det kan nämnas att i USA ökar andelen äldre betydligt långsammare. Enligt en OECD-prognos för några år sedan beräknas andelen över 65 år i USA vara cirka 16 procent år 2020.

De prognoser som gjorts för Sverige visar att 2025 beräknas andelen över 65 år vara cirka 22 procent, det vill säga ungefär densamma som för genomsnittet för EU15 eller EU25-området. Dessutom är i dagsläget befolkningens ålderssammansättning i Sverige nära den som gäller för EU-området. Av Sveriges befolkning är idag 24 procent i ålder 0–19 år, 33 procent i ålder 20–44 år, 26 procent i ålder 45–64 år och 17 procent i ålder 65 år och däröver. Motsvarande för EU15-området är 22 procent, 36 procent, 25 procent och 17 procent. Dessa tal ligger också nära för vad som gäller för EU25-området.

I många länder i Europa diskuteras numera behovet av framtida arbetskraftsinvandring för att bredda skattebasen och därmed underlätta finansieringen av välfärdssystemen samt att "föryngra" befolkningen. Betraktar vi Europa som ett gemensamt område så behöver invandringen komma från utomeuropeiska länder. Andelen åldringar som invandrar är vanligtvis låg. Andelen invandrare i förvärsarbetande åldrar är högre än andelen i den infödda befolkningen. Detta gäller både för arbetskraftsinvandrare och för flyktingar. Invandrarnas demografiska sammansättning är således en viktig faktor för deras effekter på välfärdssystemet.

Att invandrarna har en mer gynnsam ålderssammansättning kan också vara av betydelse för ekonomisk tillväxt. Ibland har det sagts att framtida arbetskraftsinvandring behövs för att Europas ekonomier skall tillföras ny kompetens och entreprenörskap och därigenom stimulera ekonomisk tillväxt. Inom den empiriska forskningen råder

dock ännu stor osäkerhet om de kvantitativa sambanden mellan invandring och ekonomisk tillväxt. På denna punkt blir därför min fortsatta framställning väsentligen enbart hypotetisk. Frågan om den internationella migrationens effekter för den ekonomiska tillväxten i fattiga utvandringsländer behandlas inte i detta kapitel.

Det empiriska kunskapsläget är betydligt bättre om hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan invandrare och infödda. I vilken riktning omfördelningen går är nära kopplat till frågan om invandrare underlättar finansieringen av välfärdssystemet eller om de är en belastning. Frågan ligger högt på dagordningen både bland allmänheten och i det politiska samtalet. Frågan är också inomvetenskapligt intressant.

Fortsättningen organiseras på följande sätt. Först görs en kort redogörelse av migrationströmmarna inom och till Europa under efterkrigstiden. Därefter lämnas uppgifter om den nuvarande invandrarbefolkningen i EU-länderna. Vidare redogörs för vad vi vet om de demografiska och ekonomiska effekterna av den hittillsvarande invandringen. Därefter kommer vi in på frågan om effekterna av eventuell framtida invandring jämfört med effekter av höjd sysselsättningsgrad bland de i Europa redan boende invandrarna och infödda. Kapitlet avslutas med slutsatser och policyrekommendationer.

Migration i Europa under efterkrigstiden

Den internationella migration som berört Europa under tiden efter andra världskriget kan delas upp i olika faser (se också Karin Borevis bidrag i denna volym). Den första fasen uppkom i samband med att landgränser ändrades vid krigsslutet och att avkolonisering ägde rum strax efter kriget. Uppskattningsvis flyttade 20 miljoner människor på grund av dessa omständigheter. En stor del, cirka 12 miljoner, var tyskar som lämnade Östeuropa. Flertalet flyttade till Västtyskland. Dessutom fanns en utomeuropeisk invandring från de forna kolonierna, vilken främst berörde tidigare kolonialländer som Frankrike, Belgien, Nederländerna och England.

Den andra fasen omfattar perioden från omkring 1950 fram till

mitten av 1970-talet. Under den perioden var det i huvudsak frågan om arbetskraftsmigration. Migration gick främst från Sydeuropa till Mellan- och Nordeuropa. Dessutom fanns inom Nordeuropa en omfattande arbetskraftsmigration från Finland till i första hand Sverige. Till de tidigare kolonialländerna ägde också en utomeuropeisk arbetskraftsinvandring rum.

Den tredje fasen omfattar perioden efter 1975. Arbetskraftsinvandringen minskade och flykting- och anhöriginvandringen ökade. En betydande del av de nya invandrarna kom från utomeuropeiska länder. Dessutom har det skett en inomeuropeisk flykting- och anhöriginvandring. Efter Berlinmurens fall flyttade ett stort antal etniska tyskar från det forna Sovjetunionen och Östeuropa till Västtyskland. Vidare skapade kriget i Jugoslavien flyktingströmmar inom Europa.

Genom de stora befolkningsomflyttningarna har andelen utrikes födda bland Europas befolkning ökat snabbt under efterkrigstiden. I exempelvis Sverige var endast cirka 1 procent av befolkningen född utomlands år 1940. I dagsläget är andelen cirka 12 procent vilket motsvarar 1,1 miljon individer. Numera är det endast ett fåtal länder i Europa vars befolkning till mindre än 5 procent består av utrikes födda. Det mest tydliga exemplet är Finland där endast 2 procent av befolkningen är född utomlands.

I nedanstående tabell visas den aktuella andelen utrikes födda och utländska medborgare i EU15-länderna. Det har varit svårt att få fram motsvarande uppgifter för de tio länder som anslöts våren 2004. Flertalet uppgifter avser läget 2002 eller 2003. I något fall avses 2001. Uppgifterna är ändå väl jämförbara. På några år hinner andelen utrikes födda endast ändras marginellt. Totalt finns i EU15-området cirka 30 miljoner utrikes födda och cirka 20 miljoner utländska medborgare. Skillnaden utgörs i huvudsak av utrikes födda som förvärvat invandringslandets medborgarskap.

Enligt Eurostat finns inga fullständiga uppgifter om invandrare för samtliga de tio nya medlemsländerna. För sju av länderna finns dock uppgifter om antalet utländska medborgare. Andelen utländska medborgare i dessa länder uppgår i genomsnitt till 2,9 procent det vill säga väsentligt lägre än de 5,3 procent som i genomsnitt finns i EU15-länderna. Nettoinvandringen (invandring-utvandring) är

TABELL 1. ANDEL UTRIKES FÖDDA I PROCENT OCH ANDEL UTLÄNDSKA MEDBORGARE I PROCENT AV BEFOLKNINGEN I EU15-LÄNDERNA*

Land	Andel utrikes födda	Andel utländska medborgare**	
		A	B
Luxemburg	33,0	36,9	iu
Österrike	12,5	8,9	iu
Tyskland	12,5	8,6	1,8
Sverige	12,0	5,3	1,9
Belgien	10,8	8,2	2,0
Irland	10,4	5,9	iu
Nederländerna	10,0	3,8	2,2
Storbritannien	7,6	4,2	iu
Frankrike	7,4	5,6	iu
Danmark	6,9	5,0	2,0
Grekland	6,6	3,0	iu
Portugal	6,3	2,2	1,5
Spanien	4,8	3,3	iu
Italien	iu	2,5	1,3
Finland	2,0	1,1	0,6
Genomsnitt EU15	8,1	5,3	iu

Källa: Eurostat

* För några länder är uppgifterna osäkra om antalet legalt invandrade utrikes födda. Det gäller främst Frankrike, Grekland och Italien. I en OECD-rapport anges andelen utrikes födda i Frankrike till 10,0 procent men då ingår 1,6 miljoner födda utomlands men med franskt medborgarskap vid födseln (sannolikt ättlingar till personer födda i Frankrike och som flyttat till en koloni). För Italien har det inte gått att få fram uppgifter om utrikes födda. För Grekland finns endast uppskattningar. iu = ingen uppgift.

** A = Den totala andelen utländska medborgare, B = andel med medborgarskap i något utomeuropeiskt land.

också mycket låg till de sju länderna. Sedan omkring 1990 har det dessutom skett en nettoutvandring från länder som Lettland, Litauen och Polen.

Utöver vad som visas i tabellen finns också illegala invandrare. För några länder finns uppskattningar av antalet men uppgifterna är naturligtvis osäkra. För Italien är uppskattningen att drygt 500 000

illegala invandrare befinner sig i landet vilket skulle motsvara 0,9 procent av Italiens totala befolkning. Motsvarande för Belgien och Grekland anses vara cirka 90 000 respektive 250 000–300 000. I procent av respektive lands befolkning blir det 0,9 procent och 2,4–2,8 procent. Frågan om illegal och odokumenterad invandring behandlas också i bidraget från Gregor Noll i denna volym

Som framgår finns de klart högsta andelarna i Luxemburg. Där efter följer en grupp bestående av Österrike, Tyskland och Sverige. Skillnaden mellan andelen utrikes födda och andelen utländska medborgare torde delvis spegla hur pass generöst ett land är med att bevilja medborgarskap till invandrare. Det framgår också att i Sverige, Nederländerna och Portugal andelen utländska medborgare mindre än hälften av andelen utrikes födda vilket tyder på generös inställning i att bevilja invandrare medborgarskap. För Nederländerna och Portugal kan det också vara frågan om ättlingar till infödda som återvänt från kolonierna. Uppgifterna för Luxemburg visar på stränga krav för att erhålla medborgarskap. Andelen utländska medborgare är där till och med högre än andelen utrikes födda. Det finns således en hel del personer i Luxemburg som fötts i landet av invandrade föräldrar men som inte fått landets medborgarskap. För de länder för vilka uppgifter finns om andelen med utomeuropeiskt medborgarskap framgår att andelen i de flesta fall ligger på cirka 2 procent av respektive lands totalbefolkning.

Det kan nämnas att även i länder utanför Europa är spridningen mycket stor. Hög andel utrikes födda har Australien, Nya Zeeland och Kanada med respektive 23 procent, 19,5 procent och 19,3 procent. I USA är andelen 12,3 procent det vill säga ungefär som i Sverige. Mycket låg andel redovisar Japan. Där är andelen endast drygt 1 procent.

Ibland brukar man också tala om så kallade andra generationsinvandrare. Det är personer födda i ett land men som har minst en förälder född utomlands. För flertalet länder saknas uppgifter om gruppens storlek. I Sverige uppgår gruppen för närvarande till drygt 850 000 individer det vill säga till nästan 10 procent av Sveriges befolkning. Mer än hälften har en förälder född i Sverige. Att den sistnämnda andelen är så stor beror främst på att många av 1950 och

1960-talens invandrare var ensamstående som senare bildade familj i Sverige.

Demografiska effekter

Det är inte entydigt vad som skall menas med invandrarbefolkningen. Rimligen är den avgränsning som bör göras beroende av den problemställning som är aktuell. Den avgränsning som är intressant om man exempelvis vill studera invandringens kulturella effekter på invandringslandet kan vara helt annorlunda än om man vill studera invandringens demografiska och ekonomiska effekter. De demografiska effekterna bestäms av storlek, ålders- och könssammansättning på det befolkningstillskott som invandringen ger upphov till. Befolkningstillskottet uppkommer dels som en direkt effekt genom själva invandringen, dels som en indirekt effekt genom att fler barn (och barnbarn) föds i invandringslandet. Dessutom är befolkningstillskottet beroende av storlek och sammansättning på återutvandring. En grov tumregel är att en nettoinvandring som enbart omfattar personer i yngre fertil ålder på lång sikt ger upphov till ett befolkningstillskott som är dubbelt så stort som själva nettoinvandringen. Befolkningstillskottet behöver således inte sammanfalla med summan av utrikes födda och andra generationsinvandrare enligt något administrativt register.

Storlek och sammansättning på befolkningstillskottet bestämmer effekter på arbetsutbud, produktion, anspråk på offentlig sektor med mera, som i sin tur är viktiga för invandringens ekonomiska effekter. För Sverige har några uppskattningar gjorts av befolkningstillskottet. En gjordes av Statistiska centralbyrån (SCB) i mitten på 1970-talet och visade att nettoinvandringen under perioden 1944–1975 medfört att Sveriges befolkning år 1975 var cirka 730 000 personer fler än utan denna invandring. Motsvarande tillskott i början av 1980-talet uppgick, enligt en undersökning gjord av mig själv, till sannolikt cirka 860 000 personer. En ny uppskattning av Åke Nilsson visar att befolkningstillskottet år 2003 uppgick till cirka 1,8 miljoner, det vill säga att utan efterkrigstidens nettoinvandring skulle Sveriges befolkning numera ha varit cirka 7,2 miljoner vilket är 1,8 miljoner

lägre än den faktiska. Dessutom skulle Sveriges befolkning också ha minskat i storlek under de senaste 25 åren. Utan efterkrigstidens invandring skulle Sveriges befolkning ha varit knappt 7,5 miljoner omkring 1980 för att sedan ha minskat till 7,2 miljoner i dagsläget. Efterkrigstidens invandring har således haft en klar storlekseffekt på Sveriges befolkning.

Invandrarnas ålderssammansättning skiljer sig från inföddas. Internationell migration är i huvudsak en fråga för personer i yngre förvärvsarbetande ålder. Detta gäller både arbetskraftsinvandrare och flyktinginvandrare. Bland invandrare som kom till Sverige under 1960-talet var endast cirka 1 procent över 65 år vid invandrings-tidpunkten. Detta var under en period med arbetskraftsinvandring. Motsvarande andel bland dem som kom i slutet av 1990-talet var cirka 2 procent. Detta var under en period med i huvudsak flykting- och anhöriginvandring.

Därför kan det förväntas att invandring har en föryngringseffekt på befolkningen. En viss sådan effekt finns i ett övergångsskede. Den långsiktiga effekten är dock tämligen begränsad. En åldringsprocess sker också i befolkningstillskottet även om den går långsamt på grund av att ättlingar föds i invandringslandet som konsekvens av invandringen. Föreligger samma åldersspecifika födelsetal och dödstal i befolkningstillskottet som i den övriga befolkningen så kommer på lång sikt ålderssammansättningen i de båda grupperna att alltmer närma sig varandra. Det förefaller rimligt att födelsetalen och dödstalen i befolkningstillskottet efterhand närmar sig till vad som gäller i majoritetsbefolkningen. Befolkningstillskottet blir i så fall aldrig äldre än den övriga befolkningen men kommer långsiktigt inte heller att få någon föryngringseffekt. För en långsiktig föryngringseffekt krävs bestående högre åldersspecifika födelsetal och/eller i högre åldrar högre åldersspecifika dödstal i befolkningstillskottet jämfört med majoritetsbefolkningen.

Föryngringseffekten på totalbefolkningen på grund av efterkrigstidens invandring torde ha varit ganska liten i de flesta EU-länderna. Exemplet Sverige visar detta. Den nuvarande andelen av Sveriges befolkning som är över 65 år uppgår till drygt 17 procent. Enligt mina beräkningar skulle andelen numera ha varit drygt 19 procent utan

efterkrigstidens invandring. Även föryngringseffekten i åldrarna strax under 65 år har varit liten. Efterkrigstidens invandring har inte lyckats stoppa den ökande andelen äldre i befolkningen som pågått sedan flera årtionden. Den har endast haft en bromsande effekt. Att effekten inte har blivit större beror på att befolkningstillskottet genom invandringen inte hunnit bli tillräckligt stort innan invandrarna själva börjat åldras.

Befolkningstillskottet har dock fortfarande klart yngre sammansättning än majoritetsbefolkningen. Andelen över 65 år i befolkningstillskottet som uppkommit efter 1945 är för närvarande cirka 10 procent vilket innebär att även om all nyinvandring till Sverige skulle stoppas så kommer befolkningstillskottet fortfarande under några årtionden framåt att ha lägre andel åldringar och större andel i förvärvsarbetande åldrar än den övriga befolkningen.

Ekonomiska effekter av invandring

Här kan urskiljas följande tre centrala frågeställningar:

- 1) Hur omfördelar den offentliga sektorn inkomster mellan invandrarbefolkningen och den infödda befolkningen? Får infödda ett positivt eller negativt inkomsttillskott genom denna omfördelningseffekt?
- 2) Hur påverkas inkomstfördelningen inom den infödda befolkningen genom invandringens påverkan på marknader? Det kan vara frågan om påverkan på kvoten mellan lön och vinst och på lönerelationer mellan olika grupper på arbetsmarknaden samt om invandrare trängs undan infödd arbetskraft.
- 3) Hur påverkas den ekonomiska tillväxten av invandring?

Vilka ekonomiska effekter som uppkommer genom invandring är väsentligen beroende av två omständigheter. Den ena är invandrarnas ålderssammansättning. Den andra är om invandrarna själva deltar i produktionen det vill säga om de befinner sig på arbetsmarknaden.

Av frågorna 1–3 är fråga 3) om effekter på ekonomisk tillväxt av invandring den svåraste att empiriskt undersöka. Ännu så länge finns mest hypoteser. Tillväxt kan ske genom att invandring ökar tillväxten i befolkningens storlek vilket i sin tur ökar kraven på nyinvesteringar. Införandet av ny och effektivare produktionsteknik sker ofta genom nyinvesteringar vilka således blir tillväxtskapande. Vidare är invandrarna yngre än den infödda befolkningen. Ekonomisk tillväxt kräver dynamik i ekonomin vilken i sin tur kräver att befolkningen är villig att ta på sig omställningar. Eftersom yngre personer vanligtvis har lättare att klara omställningar än äldre så skulle dessa underlättas vid invandring. För Sverige finns empiriska studier som visar att invandrare under sina första 5–10 år i Sverige har större geografisk rörlighet än infödda i samma åldrar. Vilken betydelse detta har för ekonomisk tillväxt är dock svårt att kvantifiera. En tredje omständighet är om det bland invandrare skulle finnas en större andel risktagare och entreprenörer. Sådana individer har ofta ansetts som viktiga för att åstadkomma den önskade dynamiken. Av OECD-statistik går det dock inte att finna något generellt stöd för att det bland invandrare finns större andel egna företagare än bland infödda. Tvärtom är i flertalet av EU15-länderna andelen egna företagare bland invandrare lägre än bland infödda. Stora variationer finns dock mellan olika invandrargrupper. Det är endast i Irland, Storbritannien och Sverige som andelen egna företagare är högre bland invandrare i genomsnitt än bland infödda. Det skall dock sägas att informationsvärdet av uppgifterna är osäkert. I begreppet egna företagare ingår också jordbrukare. Sedan lång tid har jordbruket varit en krympande sektor. Inom krympande sektorer brukar nytillträdande på arbetsmarknaden (som invandrare och ungdomar) endast finnas i liten utsträckning. Det är sannolikt att bland andra typer av företagare (än jordbrukare) så är invandrare ofta mer representerade än infödda. Ytterligare en faktor av betydelse för ekonomisk tillväxt är invandrarnas allmänna utbildnings- och kompetensnivå. Vilken styrka det finns i sambandet är dock oklart. Om alla länder i EU skulle önska dra till sig de mest kompetenta invandrarna vad avser utbildningsnivå, entreprenörskap eller annan kompetens är frågan hur pass lyckosam en sådan strategi är för EU-området i dess helhet. En konkurrenssituation uppkommer mellan EU-länderna.

Det empiriska kunskapsläget är bättre beträffande fråga 1) och fråga 2). När det gäller fråga 2) om påverkan på kvoten mellan vinst och lön och på olika lönerelationer så pekar studier i både USA och Europa på att effekterna har varit små. Enligt mina egna studier gäller detsamma för Sverige. Troligen kan effekterna vara större på smala segment av arbetsmarknaden. I de tillväxtekonomier som vi haft i västvärlden under efterkrigstiden finns det ingen anledning att tro att invandrare trängt undan infödd arbetskraft, det vill säga att invandrare skulle ha skapat större arbetslöshet bland infödda. Däremot kan de efterfrågeeffekter och utbudseffekter som blivit en följd av invandring medfört en något ändrad yrkesstruktur bland infödda.

I fortsättningen behandlas främst fråga 1). Frågan om hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan invandrare och infödda diskuteras ofta från två olika utgångspunkter. Den ena är invandrarernas ställning på arbetsmarknaden. Observeras hög arbetslöshet bland invandrare så har de behov av bidrag från det offentliga transference-ringssystemet vilket ger en börda för infödda. Den andra är invandrarernas annorlunda ålderssammansättning med låg andel åldringar vilket gör att deras krav på välfärdssystemet i form av pensioner, sjukvård och åldringsvård blir lågt jämfört vad de kan bidra med i form av skatter och socialförsäkringsavgifter i det fall de befinner sig på arbetsmarknaden. Detta är till fördel för inföddas disponibla inkomster. Totaleffekten på de offentliga finanserna beror på en kombination av invandrarernas ställning på arbetsmarknaden och deras ålderssammansättning.

Inkomsteffekter i Danmark och i Sverige

Åldringsprocessen har skapat farhågor för om välfärdssystemen skall klara av att finansiera de ökande kraven på pensioner, sjukvård och åldringsvård samtidigt som andelen individer minskar i förvärvsarbete bland åldrar. Skatteunderlaget för finansiering av välfärdssystemet skapas i huvudsak genom den förvärvsarbete befolkningen. Den offentliga sektorn i de flesta länder fungerar som ett löpande omfördelningssystem. De årliga offentliga utgifterna finansieras med

direkta och indirekta skatter samt socialförsäkringsavgifter som betalas samma år. De medel som fonderas eller är avkastning från olika fonder är vanligtvis obetydliga i detta sammanhang. En stor del av den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan olika åldersklasser i befolkningen. Omfördelningen sker väsentligen från personer i förvärvsarbetsande åldrar (20–64 år) det vill säga till barn, ungdomar och åldringar.

En del tunga offentliga utgifter går till unga, till exempel barnomsorg, utbildning och barnbidrag, men huvudparten går till äldre i form av sjukvård, åldringsvård, insatser för handikappade och pensioner. Samtidigt bärs finansieringen väsentligen av den förvärvsarbetsande delen av befolkningen. Ålderssammansättningen på en befolkningsgrupp får därför stor betydelse för gruppens bidrag genom skattesystemet till den offentliga sektorn. Omfördelning inträffar också inom befolkningen i förvärvsaktiv ålder. Sådan omfördelning sker från sysselsatta till arbetslösa, från friska till sjuka och från individer med höga inkomster till individer med låga inkomster.

Invandrarna är mer koncentrerade till åldrar där man vanligtvis förvärvsarbetar. Detta har varit fallet under hela efterkrigstiden. Det kan därför förväntas att i en ekonomi med full sysselsättning för både invandrare och infödda och med inte alltför låga arbetsinkomster för invandrarna jämfört med infödda så kommer invandrarnas bidrag till den offentliga sektorn genom skatter och socialförsäkringsavgifter att vara större än vad de tar i anspråk av den offentliga sektorn. Mellanskillnaden tillfaller den infödda befolkningen vars disponibla inkomster därmed blir högre än annars, det vill säga det blir en positiv inkomsteffekt för infödda. En positiv inkomsteffekt kan också användas för att finansiera välfärdssystemet. I den meningen skulle invandrare underlätta finansieringen av välfärdssystemet. Skulle en negativ inkomsteffekt föreligga så blir invandrare en börda för välfärdssystemet.

Invandrarnas sysselsättningsgrad har förändrats starkt under efterkrigstiden. Det finns visserligen inte för alla länder heltäckande längre tidsserier över invandrarnas sysselsättningsgrad men den information som finns tyder på att i många EU-länder är invandrarnas sysselsättningsgrad jämfört med infödda numera väsentligt lägre än för 20–30 år sedan. Detta påverkar omfördelningen genom of-

fentlig sektor. Om invandrarnas sysselsättningsgrad blir alltför låg och därmed deras behov av offentliga transfereringar ökar samtidigt som deras bidrag till skattesystemet minskar så motbalanserar detta effekten av deras gynnsamma ålderssammansättning.

Det har gjorts empiriska studier för Sverige och Danmark. För Sveriges del har beräkningar gjorts av Eskil Wadensjö, mig själv och av Björn Gustafsson. Sammanfattningsvis kan följande sägas: Under en stor del av efterkrigstiden erhöll den infödda befolkningen i Sverige en positiv inkomsteffekt genom att den offentliga sektorn omfördelade inkomster från invandrare till infödda. Invandrarna bidrog mer till den offentliga sektorn genom skatter och socialförsäkringsavgifter än vad de tog i anspråk av den offentliga sektorn. Mellanskillnaden gick till infödda. Detta var under en period då invandrarna hade en gynnsam ålderssammansättning samtidigt som man hade ett bra arbetsmarknadsläge. I början av efterkrigstiden var den positiva inkomsteffekten säkerligen mycket liten. Invandrarbefolkningen (befolkningstillskottet) var då liten liksom den offentliga sektorn. Den offentliga sektorns förmåga att omfördela mellan olika befolkningsgrupper var därför inte särskilt stor. I takt med att både invandrarbefolkning och offentlig sektor växte så ökade den positiva inkomsteffekten för infödda men blev troligen ändå endast tämligen begränsad.

För Sveriges del kulminerade den årliga positiva inkomsteffekten för infödda någon gång i början av 1970-talet men stannade ändå på måttliga 1–2 procent av den tidens bruttonationalprodukt (BNP). Därefter började den positiva inkomsteffekten att minska och fortsatte att minska i takt med att invandrarnas sysselsättningsläge försämrades och från mitten/slutet av 1980-talet förelåg ett neutralläge eller en svagt negativ inkomsteffekt för infödda. Under 1990-talet var den årliga inkomsteffekten negativ och växte i takt med ytterligare försämringar i invandrarnas sysselsättningsläge (invandrarnas ålderssammansättning är fortfarande gynnsam) och uppgick vid mitten/slutet av 1990-talet årligen till 1–2 procent av Sveriges BNP. Detta är ungefär situationen även i dagsläget och skulle motsvara 30–40 miljarder kronor per år.

Eskil Wadensjö och Christer Gerdes har gjort en studie för Danmark som går i samma riktning. Invandrarbefolkningens andel av

totalbefolkningen i Danmark är ungefär hälften av andelen i Sverige. Det årliga negativa inkomstillskottet för infödda i Danmark uppgick under 1990-talet till mellan 0,5–1,0 procent av Danmarks BNP, det vill säga ungefär hälften av i Sverige. Även i Danmark är förklaringen invandrarnas höga arbetslöshet. Mig veterligt saknas för Danmark undersökningar som kan säga något om hur omfördelningen har varit under tidigare perioder. Det förefaller dock sannolikt att man även i Danmark hade positiva inkomstillskott under exempelvis 1960-talet. Danmark hade då arbetskraftsinvandring.

Inkomsteffekter i andra EU-länder

I Tyskland har några undersökningar genomförts. En är gjord av Ralph Ulrich som fann en positiv inkomsteffekt under 1960-talet beroende på en kombination av gynnsam ålderssammansättning och ett gott sysselsättningsläge för invandrarna. Sedan dess har den positiva inkomsteffekten minskat. Den ovan nämnda studien av Wadensjö och Gerdes innehåller också vissa uppgifter om Tyskland avseende läget i början av 2000-talet. Studien pekar på att en negativ inkomsteffekt numera föreligger. Även här är förklaringen invandrarnas svaga arbetsmarknad. Speciellt invandrarkvinnor i Tyskland har låg sysselsättningsgrad. Studien omfattar dock inte alla invandrargrupper i Tyskland och den negativa inkomsteffekten uttryckt som andel av BNP kan därför inte anges.

Det är svårt att finna motsvarande undersökningar för andra EU-länder. Genom att jämföra sysselsättningsgraden mellan infödda och invandrare i olika länder borde det dock vara möjligt att dra tentativa slutsatser om i vilken riktning den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan invandrare och infödda. Av tabell 2 framgår andelen förvärvsarbete i åldrarna 20–64 år för utländska medborgare. Motsvarande uppgifter för utrikes födda saknas i flertalet länder. Andelen förvärvsarbete är naturligtvis endast ett mått på integration på arbetsmarknaden. Måttet säger inget om invandrarnas position i övrigt på arbetsmarknaden. Dit hör frågan om i vilka yrken invandrarna befinner sig i.

Sysselsättningsgraden varierar starkt mellan olika invandrargrupper. Invandrare från icke EU-länder (oftast utom Europa) har betydligt högre arbetslöshet och därmed lägre sysselsättningsgrad än invandrare från EU-länder. I genomsnitt för EU15-området är sysselsättningsgraden för invandrade män med medborgarskap i EU15-länderna cirka 77 procent i åldrarna 20–64 år och 66 procent för invandrade män med medborgarskap i icke EU15-länder. Motsvarande för kvinnor är 61 procent respektive 43 procent. Uppgifter om sysselsättning bland invandrare i de tio nya medlemsländerna är mycket knapphändiga.

TABELL 2. ANDEL FÖRVÄRVSARBETANDE I PROCENT I ÅLDRARNA 20–64 ÅR I EU15-OMRÅDET. GENOMSNITT 1999 OCH 2000. UPPGIFTERNA AVSER DE SOM UPPEHÅLLER SIG LEGALT I RESPEKTIVE LAND

	Män		Kvinnor	
	Landets medborgarskap	Utländska medborgare	Landets medborgarskap	Utländska medborgare
Luxemburg	75,5	77,9	74,3	56,7
Österrike	80,5	86,1	63,1	63,4
Tyskland	80,1	77,9	64,8	49,9
Sverige	80,5	65,1	75,3	59,4
Belgien	74,1	73,0	58,2	40,7
Irland	81,1	76,1	55,7	54,4
Grekland	78,9	89,3	50,3	57,6
Nederländerna	84,8	67,2	66,4	44,6
Storbritannien	84,9	76,2	69,2	56,0
Frankrike	75,6	76,4	63,5	48,5
Danmark	85,6	73,2	77,2	53,8
Portugal	83,7	81,3	66,7	68,5
Spanien	77,2	83,8	49,8	57,3
Italien	74,8	89,0	46,3	52,1
Finland	79,8	81,1	74,4	58,0

Källa: OECD 2001

Det finns stora variationer mellan olika länder. I Grekland, Italien och Spanien är sysselsättningsgraden för både utländska män och kvinnor högre än bland infödda. I Luxemburg, Österrike och Finland är detta fallet för utländska män. I Irland är sysselsättningsgraden för

både utländska män och kvinnor nästan på samma nivå som bland infödda. Mycket låg relativ sysselsättningsgrad för utländska medborgare föreligger i Danmark, Nederländerna och Sverige.

Det kan finnas flera förklaringar till de stora variationerna inom EU. En är att det finns skillnader i invandrarnas sammansättning mellan länderna. En annan är invandrarnas vistelsetid i landet. I ett land där invandrarna till stor del består av flyktingar med kort vistelsetid kan sysselsättningsgraden bland invandrare förväntas vara lägre än i ett land med invandrare med lång vistelsetid och liten andel flyktingar. Det är dock svårt att få jämförbara uppgifter om hur stor andel av invandrarna i olika länder som är flyktingar. Dessutom visar inte OECD-statistiken något tydligt mönster beträffande sambandet mellan vistelsetid och sysselsättningsgrad.

Ovan nämnda studier för Danmark och Sverige visar att den offentliga sektorn numera omfördelar inkomster från infödda till invandrare, det vill säga att infödda får ett negativt inkomstillskott. Jag har inte sett någon studie om Nederländerna men sannolikt gäller detsamma där. För länder som Luxemburg, Österrike och Irland är det sannolikt att omfördelningen går i den andra riktningen, vilket skulle betyda att infödda får ett positivt inkomstillskott.

Beräkningar om hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan infödda och invandrare grundar sig på registrerade uppgifter om landets befolkning. I denna finns också personer som arbetar i den informella (svarta) sektorn och vars inkomster och produktionsresultat inte registreras och som därmed inte kan bli föremål för beskattning. Däremot betalar dessa indirekta skatter i samband med att de konsumerar. Beräkning av hur mycket en befolkningsgrupp betalar i indirekta skatter med ledning av gruppens registrerade inkomster kan således vara i underkant av hur mycket indirekta skatter gruppen faktiskt bidrar med. Vi vet mycket litet om huruvida graden av arbete i den informella sektorn avviker mellan infödda och invandrare. Skulle det vara väsentligt vanligare med arbete i den informella sektorn i en viss befolkningsgrupp så ger registrerade uppgifter en viss underskattning av gruppens bidrag till den offentliga sektorn.

Dessutom finns det illegala invandrare som arbetar i den informella sektorn. Som nämnts ovan finns i vissa länder uppskattningar

av antalet. Illegala invandrare kan antas undvika kontakt med myndigheter, det vill säga att de inte tar offentliga tjänster eller offentliga transfereringar i anspråk. Men när de använder sina inkomster för konsumtion så betalar de indirekta skatter. Även om illegala invandrades inkomster aldrig registreras någonstans så är det ändå fullt möjligt att de bidrar med mer till den offentliga sektorn än vad de tar. Även om vi skulle beakta effekterna från invandrades arbete i den informella sektorn så torde effekterna knappast vara av en sådan storleksordning att de påverkar den tidigare redovisade bilden av hur den offentliga sektorn omfördelat inkomster mellan invandrare och infödda.

Går vi utanför Europa så visar studier om Kanada på positiva inkomsteffekter för den infödda befolkningen. För USA är uppgifterna mer osäkra. Tidiga studier visade på en positiv inkomsteffekt för infödda medan senare studier är mer osäkra. De osäkra resultaten för USA kan bero på att den offentliga sektorn där är ganska liten och att den till sin struktur troligen är mindre åldersberoende än i Europa. Mycket av sjuk- och åldersvård och pensioner i USA finansieras genom privata försäkringar. Den offentliga sektorns förmåga att omfördela inkomster mellan olika åldersgrupper blir då mindre än i många länder i Europa.

Effekter av högre sysselsättning bland invandrare

Vilka förbättringar skulle erhållas i de offentliga finanserna om sysselsättningsgraden bland utrikes födda som redan finns i ett land kunde höjas till samma nivå som bland infödda? Enligt mina egna beräkningar för Sverige skulle tillskottet av arbetskraft bli drygt 100 000 individer vilket motsvarar cirka 2,5 procent av landets arbetskraft. Förbättringen av de offentliga finanserna skulle på årsbasis uppgå till cirka 40 miljarder kronor vilket motsvarar knappt 2 procent av Sveriges BNP. Ändå är detta tillskott av arbetskraft ganska måttligt jämfört med de variationer i arbetskraften som kan förekomma i Sverige under ett konjunkturförlopp. I slutet av 1980-talets

högkonjunktur var nästan 4,5 miljoner individer sysselsatta i Sverige. Under den efterföljande konjunkturedgången minskade antalet sysselsatta till cirka 4 miljoner. En viss återhämtning har därefter skett och antalet är numera cirka 4,2 miljoner. Variationerna är stora över tid och det finns således en betydande arbetskraftsreserv även bland infödda.

I Nederländerna och Danmark är den offentliga sektorn nästan lika omfattande som i Sverige och med en likartad struktur, det vill säga med tunga offentliga utgifter som riktar sig till den äldre befolkningen i form av pensioner, sjukvård och åldringsvård. I både Danmark och Sverige är den offentliga sektorns andel av BNP strax över 50 procent och i Nederländerna strax under 50 procent. Försiktigtvis bör resultaten från Sverige kunna "översättas" till Danmark och Nederländerna. Både befolkningens storlek och andelen utrikes födda av befolkningen i Nederländerna ligger ganska nära vad som gäller i Sverige. En sannolikt riktig gissning är att en höjning av de utrikes föddas sysselsättningsgrad till samma nivå som bland infödda i Nederländerna skulle där förbättra de offentliga finanserna med kanske 2 procent av BNP. I Danmark är andelen utrikes födda ungefär hälften av den i Sverige. Förmodligen skulle en motsvarande beräkning för Danmark visa på en förbättring i de offentliga finanserna på cirka 1 procent av BNP.

Det finns dock skäl som talar emot att det skulle vara möjligt att höja sysselsättningsgraden bland invandrare till nämnda nivåer. Ett skäl är att andelen långtidsarbetslösa bland invandrare är hög. Erfarenheter visar att långtidsarbetslöshet är en negativ faktor för chanserna att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Lång tid utanför arbetsmarknaden medför ofta förlust av kompetens och kan av en arbetsgivare också uppfattas som uttryck för låg produktivitet. För Sveriges del vet vi också att förtidspensioneringsfrekvensen bland invandrare har varit högre än bland infödda i motsvarande åldrar under de senaste 20 åren. Chansen att en förtidspensionär återvänder till arbetsmarknaden är praktiskt taget obefintlig. Mig veterligt finns det ingen samlad redovisning av hur förtidspensioneringsgraden ser ut bland just invandrare i EU-länderna.

Ett mer realistiskt antagande är kanske att endast hälften av nämnda

höjningar i sysselsättningsgrad bland utrikes födda kan åstadkommas. För Sveriges del skulle detta i så fall motsvara ett arbetskraftstillskott på drygt 50 000 individer. Förbättringen i de offentliga finanserna skulle i så fall bli knappt 1 procent av BNP. Motsvarande för Danmark och Nederländerna skulle uppskattningsvis bli cirka 0,5 procent respektive cirka 1 procent.

Frågan om invandrarnas ställning på arbetsmarknaden är också en integrationsfråga. Sannolikt är deltagande i arbetslivet för invandrare ett av de mest kraftfulla vapnen för vidare integration i samhället. Troligen ökar också risken för sociala spänningar mellan invandrare och infödda om en stor del av invandrarna står utanför arbetsmarknaden och inte kan klara sin egen försörjning. Det är förmodligen ingen tillfällighet att i länder som Danmark och Nederländerna så har under senare år starka främlingsfientliga partier bildats. I Sverige är detta visserligen inte så tydligt men det kan ändå konstateras att i samband med kommunalvalen 2002 så hade främlingsfientliga partier stora framgångar i västra Skåne (Malmö-Landskrona området), det vill säga i områden där sysselsättningsgraden bland invandrare är speciellt låg. Orsaker bakom tillkomsten av främlingsfientliga partier behandlas i Anders Widfeldts bidrag till denna volym.

Även i andra EU-länder, som Tyskland och Storbritannien, där sysselsättningsgraden bland invandrare är lägre än bland infödda skulle det naturligtvis bli en förbättring i de offentliga finanserna vid en höjning av invandrarnas sysselsättningsgrad. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan invandrare och infödda i utgångsläget är mindre i dessa länder. Förbättringen av de offentliga finanserna uttryckt som andel av BNP i Tyskland och Storbritannien kan således förväntas bli mindre än i Danmark, i Nederländerna eller i Sverige.

Ytterligare ett sätt att bredda skatteunderlaget och minska offentliga transfereringar är genom ökad sysselsättningsgrad i den infödda befolkningen. I många EU-länder finns en betydande arbetskraftsreserv i den kvinnliga befolkningen. I de flesta andra länder skulle en höjning av kvinnornas sysselsättningsgrad till samma nivå som för infödda kvinnor i Sverige ge en väsentligt större positiv nettoeffekt på de offentliga finanserna än vad som kan åstadkommas genom höjning av de redan i länderna boende invandrarnas sysselsättningsgrad eller genom

en stor nyinvandring. En av målsättningarna i Lissabonstrategin är just att höja kvinnornas sysselsättningsgrad. EU:s sysselsättningsstrategi är numera en del av Lissabonstrategin. En höjning av pensionsåldern är också en tänkbar åtgärd. I genomsnitt i både EU₁₅-området och EU₂₅-området är pensionsåldern numera cirka 61 år.

Effekter av nyinvandring

Ett annat sätt att åstadkomma förbättringar i de offentliga finanserna är genom nyinvandring. Hur omfattande skulle nyinvandringen behöva vara för att åstadkomma de nämnda förbättringarna? Mycket tyder på att det skulle behövas en betydande invandring. Detta beror bland annat på att framtida arbetskraftsinvandrare inte kan antas vara ensamma utan också har med sig sina familjer. Att familjemedlemmar medföljer är ett rimligt antagande. Det skulle strida mot EU-regler om ett land införde ett gästarbetarsystem, det vill säga att endast en förvärvsarbetande person i en familj fick komma och att dessutom dennes uppehållstillstånd drogs in när pensionsåldern närmade sig. Genom en förvärvsarbetande arbetskraftsinvandrare blir det ökade offentliga intäkter genom breddning av underlaget för skatter och socialförsäkringsavgifter men det tillkommer också ökade offentliga utgifter genom främst familjemedlemmars krav på offentliga tjänster (exempelvis skola och sjukvård) och transfereringar. Blir ökningen av intäkter och utgifter i den offentliga sektorn lika stor blir det ingen förbättring av de offentliga finanserna.

Med troligen ganska realistiska antaganden om invandrarnas ålderssammansättning i invandringsögonblicket visar beräkningar om Sverige att det sannolikt skulle behövas 400 000–500 000 nya invandrare (inklusive medföljande familjemedlemmar) för att åstadkomma en förbättring av de offentliga finanserna som på årsbasis uppgår till 1 procent av BNP. Förutsättningen är att den åldersspecifika sysselsättningsgraden i förvärvsarbetande åldrar bland invandrarna är densamma som bland infödda. Ungefär lika många nyinvandrare skulle behövas i Nederländerna för att få samma förbättring i de offentliga finanserna. I Danmark skulle antalet troligen behöva vara 200 000–300 000.

Det skulle således behövas en nyinvandring till nämnda tre länder som kanske är 8–10 gånger större än en realistisk ökning av antalet sysselsatta bland invandrare redan boende i landet för att uppnå samma positiva nettoeffekt på de offentliga finanserna. Den stora skillnaden förklaras med att i sistnämnda fall så finns individerna och deras familjer redan i landet. Familjens efterfrågan på offentliga tjänster och på vissa offentliga transfereringar som barnbidrag eller pension torde i stort vara oberoende av om en arbetslös familjemedlem får ett arbete eller ej. Får däremot denne ett arbete uppkommer en kraftig marginaleffekt genom kombination av breddat skatteunderlag och bortfall av offentliga transfereringar som ersättning från arbetslöshetskassa, socialhjälp och bostadsbidrag. Vid nyinvandring ökar befolkningens storlek vilket ökar behovet av offentlig tjänsteproduktion. Denna kostnad slipper vi om redan i landet bosatta invandrare får arbete. I många andra EU länder är skillnaden i dagsläget mindre i sysselsättningsgrad mellan infödda och invandrare än i de tre nämnda länderna. Det blir då naturligtvis inte frågan om 8–10 gånger större men kanske 4–5 gånger större. I några länder är sysselsättningsgraden för invandrare till och med något högre än för infödda.

En framtidsinriktad beräkning är också gjord om Spanien. Frågan ställs vilken betydelse framtida invandring kan få för att finansiera det offentliga välfärdssystemet i Spanien med en snabbt åldrande befolkning. Kalkylerna visar att invandring skulle underlätta finansieringen, det vill säga det skulle bli ett positivt inkomstillskott för den infödda befolkningen. Beräkningarna förutsätter att invandrarna integreras på arbetsmarknaden. Det framgår dock inte vad den positiva inkomsteffekten blir uttryckt som andel av Spaniens BNP. Om Sverige har en liknande studie gjorts av Kjetil Storesletten. Han gör främst känslighetsberäkningar för att visa hur starkt utfallet är beroende av hur invandrare integreras på arbetsmarknaden.

Även om framtida nyinvandring till EU-området i viss utsträckning skulle underlätta finansieringen av välfärdssystemen så är slutsatsen att effekten troligen blir ganska begränsad. Den exakta påverkan över tid i ett land är naturligtvis dels beroende av hur åldringsprocessen fortskrider både i den infödda befolkningen och i den nyinvandrade befolkningen, dels beroende av invandrares ställning på arbetsmark-

naden relativt infödda, dels beroende av den framtida offentliga sektorns storlek, struktur, finansieringssätt och i vad mån mer aktuariemässiga principer kommer att användas i välfärdssystemet. Trots att en del skillnader i dessa avseenden kan finnas mellan olika länder så blir ändå helhetsintrycket att effekten blir begränsad. För att uppnå större effekt krävs betydligt större årlig invandring än vad vi hittills varit vana vid och eventuellt kombinerat med ett gästarbetarsystem innebärande att invandringen begränsades enbart till personer i yngre förvärvsarbetande åldrar. Frågan är dock om ett gästarbetarsystem är förenligt med EU-regler för invandring.

Kan åldringsprocessen stoppas genom invandring?

En än större fråga är om det är möjligt att med framtida invandring helt stoppa upp processen med en ökande andel äldre personer som sker i EU-området? Svaret torde vara nej. Det skulle behövas en orealistisk stor invandring. En beräkning som gjorts om Sverige av SCB visar detta. Där ställdes frågan vilken invandring som skulle behövas för att hålla den nuvarande försörjningsbördan i Sverige konstant fram till 2050. Att konstanthålla försörjningsbördan innebär approximativt att också befolkningens ålderssammansättning konstanthålles. Med försörjningsbörda menas antal förvärvsarbetande per ålders- och förtidspensionär. I Sverige finns det för närvarande två förvärvsarbetande per pensionär (ålders- och förtidspensionär). Till en grupp invandrare som går in på arbetsmarknaden antas finnas medföljande anhöriga enligt de erfarenheter vi hittills haft. Kalkylerna visar att om några år skulle en mycket stor invandring behövas. Nettoinvandringen, det vill säga skillnaden mellan invandring och utvandring, skulle behöva vara 100 000–150 000 individer per år och med en ytterligare ökning i slutet av perioden. (Den årliga nettoinvandringen till Sverige har under senare år legat på cirka 25 000 individer). Effekten skulle bli att Sveriges befolkning växer från 9 miljoner idag till 16 miljoner år 2050.

Det finns naturligtvis osäkerheter med att "översätta" detta till

EU-området. Den nuvarande åldersammansättningen i Sverige ligger nära vad som gäller för EU-genomsnittet och befolkningsutvecklingen i Sverige tycks framskrida ungefär som genomsnittet i EU. Gissningsvis torde uppgifterna om Sverige approximativt säga något om vilka tal som skulle bli aktuella om befolkningens ålderssammansättning skulle konstanthållas i EU. Sker "översättning" till EU15-området skulle det behövas en nettoinvandring från området utanför EU15 med 4–6 miljoner individer per år (jämfört med cirka 1 miljon per år som har varit det vanliga under senare år) och som dessutom senare skulle behöva öka ytterligare. Befolkningen i området skulle växa från 380 miljoner idag till 650–700 miljoner år 2050. Beräknat för hela EU25-området skulle nettoinvandringen behöva vara än större och uppgå till kanske 5–7 miljoner per år (nettoinvandringen under senare år till EU25-området har varit ungefär densamma som för EU15-området, det vill säga cirka 1 miljon individer per år, vilket betyder att det inte varit någon nettoinvandring av betydelse till de tio nya länderna betraktade som en enhet). Det är naturligtvis osäkert om EU långsiktigt är så pass attraktivt att så många invandrare, och speciellt invandrare med hög kompetens, skulle lockas dit. Dessutom är frågan om det finns attitydmässig beredskap hos EU:s befolkning för en så pass omfattande invandring av i huvudsak utomeuropeisk art.

Avslutning

Målsättningarna i Lissabonstrategin är hållbar ekonomisk tillväxt och högre grad av social sammanhållning. En åldrande befolkning är ett hot mot dessa målsättningar på två sätt. Det ena är att en åldrande befolkning sannolikt har svårare att acceptera förändringar som behövs för ekonomisk tillväxt. Det andra är att en åldrande befolkning ställer ökande krav på det offentliga välfärdssystemet. Sociala spänningar kan uppkomma mellan den äldre generationen med behov av välfärdssystemet och den yngre krympande förvärvsarbetande generationen som skall finansiera systemet. EU-området har nackdelar jämfört med USA där andelen äldre växer långsammare.

Frågan om framtida arbetskraftsinvandring har därför blivit aktuell i många länder. Invandrare är vanligtvis yngre och större andel är i förvärvsarbete än i den infödda befolkningen, vilket skulle vara en fördel med hänsyn till nämnda målsättningar. Förhoppningarna bör dock inte vara alltför stora. Både erfarenheter från efterkrigstidens invandring och resultat från framtidsinriktade demografiska kalkyler uppmanar till viss försiktighet. Den stora invandring som skett i många EU-länder under efterkrigstiden har klart ökat befolkningens storlek men har inte kunnat förhindra en fortskridande process av en ökande andel äldre personer. Demografiska kalkyler visar att även framtida invandring endast något kan bromsa denna process som nu sker i Europa. För att helt stoppa förloppet skulle det krävas en orealistiskt stor invandring.

Ett alternativ till invandring är höjning av födelsetalen. Detta är en lösning men endast på lång sikt. De som föds under de närmaste åren kommer ut på arbetsmarknaden först efter år 2025. Fram till dess skulle vi få en ökad skattebelastning på de förvärvsarbete inte enbart genom större offentliga utgifter för äldre utan också genom ökade offentliga utgifter för skolgång, barnomsorg med mera på grund av ett större antal yngre personer.

Ytterligare en möjlighet för att underlätta finansieringen av välfärdssystemet är en höjning av sysselsättningsgraden för den i ett land redan bosatta befolkningen. I flera EU-länder finns en arbetskraftsreserv bland kvinnor och bland redan bosatta invandrare. Bland de sistnämnda gäller detta speciellt utomeuropeiska invandrare. Högre sysselsättningsgrad ställer krav på lönebildning, ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik och integrationspolitik. En målsättning i Lissabonstrategin är att höja kvinnornas sysselsättningsgrad. En höjning av utrikes föddas sysselsättningsgrad till samma nivå som bland infödda skulle förmodligen förbättra de offentliga finanserna med cirka 2 procent av BNP i Sverige, vilket på årsbasis skulle motsvara cirka 40 miljarder kr. I Nederländerna skulle förbättringen troligen också bli cirka 2 procent av BNP. I Danmark skulle förbättringen bli cirka 1 procent av BNP. I andra EU-länder blir förbättringarna troligen mindre beroende på att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan invandrare och infödda är mindre redan nu.

Sammanfattande slutsatser som underlag för policybeslut är följande: Under de närmaste 15–20 åren är för många EU-länder sannolikt en höjning av sysselsättningsgraden bland infödda och i EU-länderna redan bosatta invandrare en mer effektiv metod för att underlätta finansieringen av de offentliga välfärdssystemen än genom stor nyinvandring. Detta hindrar inte att invandring kan behövas av specialistgrupper för vissa delar av arbetsmarknaden. På mycket lång sikt förändras dock läget. Enligt de prognoser som finns kommer andelen åldrande befolkning i EU-området att bli än tydligare efter 2025. Arbetskraftsreserverna kan då vara uttömda och behov av mer omfattande invandring från utomeuropeiska länder uppkommer. Frågan är om EU då bör ha utformat en gemensam strategi för att rekrytera kvalificerade invandrare? Har vi exempelvis då inom EU den lönestruktur som gör att EU-länderna kan rekrytera kvalificerad arbetskraft? Kommer det att finnas en attitydmässig beredskap i EU:s befolkning för en omfattande invandring?

Källor och litteratur

Exempel på forskningsöversikter om ekonomiska effekter av invandring är J. Simon *The economic consequences of immigration* (Basil Blackwell, Cambridge 1991) och R. Friedberg & J. Hunt "The impact of immigrants on host country wages, employment and growth" (*Journal of Economic Perspectives* no 2 1995) samt G. Borjas "Economics of immigration" (*Journal of Economic Literature* no 4 1994). En diskussion om den internationella migrationens effekter för fattiga utvandringsländer finns i R. Lucas *International migration and economic development: Lessons from low-income countries* (Utrikesdepartementet, Stockholm 2005).

Studier av hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan invandrare och infödda har för Sveriges del gjorts av E. Wadensjö "Immigration och samhällsekonomi" (*Lund Economic Studies* no 8 1973), av B. Gustafsson "Public sector transfers and income taxes among immigrants and natives in Sweden" (*International Migration Quarterly Review* no 3 1990), av K. Storesletten "Fiscal implication

of immigration-a net present value calculation" (*Scandinavian Journal of Economics* no 3 2003) och i några publikationer av J. Ekberg som "Inkomsteffekter av invandring" (*Lund Economic Studies* no 27 1983) och "Immigration and the public sector" (*Journal of Population Economics* no 3 1999) samt "EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet-inkomsteffekter för befolkningen i Sverige" i *SOU 2002: 116*. Motsvarande studier för Danmark och Tyskland finns i E. Wadensjö & C. Gerdes "Immigrants and the public sector in Denmark and Germany" som ingår i T. Tranaes & K. Zimmermann (red) *Migrants Work and the Welfare State* (University Press of Southern Denmark 2004). För Tyskland kan också nämnas R. Ulrich "The impact of foreigners on the public purse" i S. Spencer (red) *Immigration as an economic asset* (Trentham books Staffordshire 1994). För Spanien finns en studie av MD. Collado, I. Iturbe-Ormeate och G. Valera "Quantifying the impact of immigration on the Spanish welfare state" (*International Tax and Public Finance* no 3 2004). För Schweiz finns en studie av T. Straubhaar och R. Weber "On the economics of immigration: Some empirical evidence for Switzerland" (*Weltwirtschaftliches Archiv-Review of World Economics* no 2 1996). För USA finns en studie av G. Borjas *Friends or strangers. The impact of immigrants on the US economy*. (Basic Books New York 1990). För Kanada finns en studie av A. Akbari "The benefits of immigrants to Canada: Evidence on tax and public services" (*Canadian Public Policy* no 4 1989).

Flera av de nämnda publikationerna innehåller också uppgifter om invandrarnas ställning på arbetsmarknaden. För Sverige finns flera sådana studier vilka också presenterades i *SOU 2004: 21* som gavs ut av Integrationspolitiska Maktutredningen. En studie av samband mellan invandrades arbetsmarknad och integrationspolitik finns i O. Åslunds doktorsavhandling *Health, immigration and settlement policies* (Economic Studies no 53, Uppsala universitet).

Uppgifter om vilket arbetskraftstillskott som uppkommer vid höjd sysselsättningsgrad bland invandrare finns i J. Ekberg "Kan invandrare underlätta försörjningen av en åldrande befolkning?" (*Ekonomisk Debatt* nr 4 2004). Uppgifter om invandrarnas ställning på arbetsmarknaden i EU15-länderna finns i J. Salt, J. Clarke och P. Wanner "International Labour migration" (*Population Studies* no 44, Council

of Europe Publishing). En hel del sådana uppgifter finns också i rapporten *Trends in international migration* (Sopemi OECD 2001).

En grupp som under senare år tilldragit sig alltmer intresse bland forskare är den andra generationen invandrare, det vill säga personer födda i ett land men vars föräldrar har invandrat. *Journal of Population Economics* no 4 2003 är ett temanummer om position på arbetsmarknad och i skola för den andra generationen invandrare i några europeiska länder. Bidrag finns för Tyskland (av R. Riphon), för Nederländerna (av J. Van Ours och J. Veeman), för Danmark (av H. Nielsen, M. Rosholm, N. Smith och L. Husted) och för Sverige (av J. Ekberg och D-O. Rooth). För Sverige finns ytterligare några studier av den andra generationen invandrare.

Sambandet mellan demografiska förändringar och ekonomisk tillväxt finns exempelvis behandlat i T. Lindh och B. Malmberg "Age structure effects and growth in OECD" (*Journal of Population Economics* no 3 1999). Ett resultat är att en ökad andel av befolkningen i femtioårsåldern kan ha en positiv effekt på tillväxten. Förklaringen kan vara att individer i den åldern under lång tid förvärvat kunskaper och erfarenheter som höjer deras produktivitet. En ökad andel i den åldern blir dock endast tillfällig i ett åldringsförlopp. Ökar andelen personer över 65 år så visar studien att detta har en klar negativ effekt på den ekonomiska tillväxten.

Beräkningar av demografiska effekter av efterkrigstidens invandring till Sverige finns exempelvis i skriften "Den utrikes omflyttningen sedan 1944 och dess betydelse för Sveriges befolkningsutveckling" *Information i Prognosfrågor* nr 1972:14 (Statistiska centralbyrån) och i Å. Nilsson "Efterkrigstidens invandring och utvandring" (*Demografiska Rapporterna* nr 2004:5, Statistiska centralbyrån) samt i SCB:s "Arbetskraftsinvandringen – en lösning på försörjningsbördan?" (*Demografiska rapporter* nr 2002:6). Nyligen publicerade demografiska uppgifter om invandrare i EU-länderna finns i *Population Statistics* (Eurostat 2004). Befolkningsprognoser för EU-länderna fram till 2050 finns i *Population Projections 2004–2050* (Eurostat 2005). Ett stort antal uppgifter om internationell migration och invandrare kan erhållas genom webbplatserna www.oecd.org och på www.europa.eu.int/comm/eurostat.

Asylsystemet, migrantnätverk och den informella arbetsmarknaden

av Gregor Noll

2004 var ett år av stor betydelse för många utländska jordbruksarbetare i Spanien. Tidigare hade de inget uppehållstillstånd och befann sig därmed i samhällets utkant. Nu hade regeringen fattat ett omstritt beslut: att ge dem uppehållstillstånd inom ramen för vad som omtalades som en "amnesti". Regeringen hade insett att det fanns behov för dessa arbetare och att det inte skulle gå att återsända dem till deras hemländer. Med uppehållstillståndet gav man dem möjligheten att försvara sig mot att bli utnyttjade i den informella sektorn.

Många av dessa arbetare tog sig från Nordafrika till Spanien i öppna båtar under stora risker för liv och hälsa. För att inte bli återsända vid första kontakten med spanska myndigheter ansökte de om asyl. Få fick dock uppehållstillstånd av skyddsskäl. Av de som fick avslag klarade dock många att hålla sig kvar på spanskt territorium. Så småningom hittade de ett arbete, till exempel i de stora växthusanläggningar där tomater och gurkor i våra grönsaksdiskar odlas.

Regularisering av odokumenterade migranter i Spanien visar att asylsystemet och arbetsmarknaden hänger ihop, oavsett om vi vill det eller ej. Behovet av billiga tomater och billig arbetskraft som odlar dem var avgörande för beslutet om amnesti snarare än internationella konventioner eller humanistiska traditioner. Men Spanien är inte den enda medlemsstaten som upplever spänningförhållandet mellan arbetskraftsbehov, gränsbevakning och asylrättens krav. Åtminstone Italien, Malta och Grekland skulle kunna räknas upp tillsammans med Spanien i detta avseende. I och med att de inre gränserna kan överskridas utan kontroll, så är Sydeuropas problem även Nordeuropas

problem. Därmed blir Spaniens politik eller, för den delen Sveriges politik, per automatik en fråga för hela EU. Avvecklingen av EU:s inre gränser har alltså flyttat Sveriges gräns till den spanska kusten. Ansvar för vad som sker vid denna gräns delas åtminstone politiskt bland medlemsstaterna. Likaså finns det ett samfällt ansvar för den informella arbetsmarknad som uppstår kring denna gräns. Den "gränslösa arbetsmarknaden" som denna bok behandlar får plötsligt en helt annan betydelse. I vårt sammanhang är den ingen integrationspolitisk landvinning, utan en biprodukt av en allt hårdare migrationskontroll, som i sin tur skall skapa förutsättningar för vår frihet.

Flyktingjurister har varit noga med att hålla arbetsmarknad och asyl isär, mest av rädsla för att asylrätten annars kommer att konjunkturpassas. Denna separation har inte hindrat stater att utveckla en bred uppsättning av restriktioner för att göra vägen till asyl allt smalare. Är det dags att byta perspektiv, och fråga om den informella arbetsmarknaden och migranternas egna nätverk faktiskt ger en basal form av skydd?

Regeringar som försöker reglera arbetsmarknader och kontrollera invandring ställs också inför svåra frågor. Tidigare gällde mantrat att asylsystemet inte fick utnyttjas som en sidoingång till arbetsmarknaden. De två systemen – asyl och arbetsmarknad – skulle planeras och skötas separat. Men om migration är en förutsättning för asyl, blockerar då inte den allt hårdare migrationskontrollen nödutgången för förföljda? Priserna för smuglingen går upp, smugglarna söker sig nya vägar, men den irreguljära migrationen fortsätter, samtidigt som den informella arbetsmarknaden består. Här inställer sig en närmast hädisk fråga: är asylsystemet ett sätt att reglera den informella arbetsmarknaden inom EU?

För att svara på detta behöver vi först att bekanta oss med ett något okonventionellt perspektiv på asylrätten. Därför kommer nästa avsnitt att visa hur asylsystemet faktiskt öppnar vägar till den informella arbetsmarknaden. Därefter kommer ett eget avsnitt att ägnas åt olika strategier för att reglera bort både oönskad migration och den informella arbetsmarknaden. Vi kommer att se att alla strategier kommer att medföra oacceptabla skadeverkningar och att vi står in-

för ett äkta dilemma. Hur ställer sig EU till detta dilemma? Ett eget avsnitt kommer att ägnas åt hur medlemsstaternas regleringsproblem upprepas och förstärks på EU-nivå.

Bidragets kärna utgörs av mitt försök att förklara varför vi har en så pass motsägelsefull reglering. I detta avsnitt om "asylrättens dolda produktivitet" skall jag kombinera en ekonomistisk med en identitetspolitisk ansats. Visst kan det tänkas att yttergränsen pressar priset för formellt lågutbildad arbetskraft, men behöver det ske under så destruktiva former? I ett slutligt avsnitt skall vi överväga om vi kan befria både asylrätten och arbetsmarknaden ur en olycklig symbios.

Asylsystemet som fönster mot den informella arbetsmarknaden

För att förstå sammanhanget mellan migration, asyl och arbetsmarknad måste vi klargöra två enkla juridiska regler. Först har alla nationalstater rätten att reglera invandring. Denna rätt utgör statens personella suveränitet och har gamla anor i folkrätten. Det står stater fritt att ena dagen säga ja till arbetskraftinvandring och att stänga gränsen för den nästa dag. På samma sätt som man har rätt att rekrytera högutbildade personer utomlands, samtidigt som ingen lågutbildad släpps in. Staterna har dock kommit överens om att begränsa utövandet av denna rätt när de skrev under konventioner om mänskliga rättigheter och om flyktingrätt.

Vi har då kommit fram till den andra juridiska regeln vi behöver känna till. Idag begränsas den personella suveräniteten främst av ett förbud att återsända utlänningar till länder där de riskerar förföljelse. Detta förbud är väl förankrat. Det finns inskrivet i folkrätten (flyktingkonventionen och konventionen mot tortyr), i Europarätten (det så kallade skyddsgrundsdirektivet, som bindande reglerar vem som anses vara flykting och vilka rättigheter en flykting skall åtnjuta) samt i medlemsstaternas inhemska lagstiftning. Så snart en utlänning påstår att förföljelse hotar vid återsändande skall staten pröva risken innan avvisning sker (vissa undantag finns, men förftar inte principens praktiska betydelse). Det ger utlänningar en möjlighet att

avvärja omedelbart återsändande till ursprungslandet genom att söka asyl och att avvakta utfallet av denna ansökan på statens territorium. Om vi beaktar de dyrköpta erfarenheter under 1930- och 1940-talet, då flyktingar från totalitära stater avvisades från liberala demokratier just under återopandet av staters personliga suveränitet, så förstår vi varför denna regel infördes.

Under 50- och 60-talet var det få som såg avvisningsförbudet som ett hinder för en effektiv migrationskontroll. Dels såg järnridån till att många människor inte kunde lämna sina ursprungsländer, dels fanns ett fungerande alternativ till asylsystemet: många industrialiserade stater efterfrågade utländsk arbetskraft. Efter oljekrisen stängdes dock denna dörr och kvar var endast asylrätten.

Asylrättens avvisningsförbud erbjuder med nödvändighet en genväg för personer som vill komma till EU av arbetsmarknadsskäl snarare än flyktingskäl. Låt oss ta exemplet med en migrant som anländer till Europa utan inresetillstånd och livnar sig i den informella sektorn utan att söka kontakt med myndigheter. När migranten upptäcks av myndigheterna används en asylansökan som ett försvar mot omedelbar avvisning. I de fall där migranten inte tas i förvar finns det möjligheter att återigen försvinna i den informella sektorn medan asylansökan utreds. Regeringar brukar beteckna detta beteende som "missbruk", men en marknadsliberal person skulle snarare betrakta det som ett fullt rationellt beteende som gynnas av den långa väntetiden i asylförfarandet. I vissa fall kan det ta flera år att utreda ett fall och i ett stort antal ärenden är det inte ovanligt med utredningstider på ett halvår.

Det är dock så gott som omöjligt att uttala sig om hur många asylsökande som "egentligen" skall ses som dolda arbetskraftsinvandrare. En person som flyr till ett annat land måste fortfarande försörja sig och de sina, så det är ganska naturligt att han eller hon försöker att ta sig in på arbetsmarknaden. I många fall går det inte att isolera flyktmotiven från arbetsmarknadsmotiven. Så talet om ett utbrett missbruk skall tas för vad det är: regeringarnas försök att maximera den personella suveräniteten och att spela ner betydelsen av avvisningsförbudet.

Går det att reglera bort den informella arbetsmarknaden för migranter?

Den informella arbetsmarknaden och odokumenterad migration har en sak gemensamt: man vet ganska lite om hur stora de är. Skattningar säger att mellan 7 och 16 procent av EU:s BNP skapas i den informella sektorn som givetvis inte bara består av utländsk arbetskraft utan arbetstillstånd, utan också av medborgare eller legalt bosatta personer i EU. Man utgår ifrån att de flesta odokumenterade migranter får arbeten som inte förutsätter formell utbildning. Branscher som byggindustrin, jordbruk, städning och andra serviceyrken nämns som typiska exempel. Många migranter kan inte utnyttja den utbildning eller de kvalifikationer de har med sig, eftersom formella regler om erkännandet eller språkbarriärer står i vägen. Lågkvalificerade arbeten i EU kan dock vara långt bättre betalda än högkvalificerade yrken i hemlandet.

Vad vet vi då om det man ofta benämner ”illegal invandring” (som vi här kallar för odokumenterad istället för illegal, eftersom det är folkrättsligt legalt att ansöka om asyl, även om man inte har inrese-tillstånd)? Det statistiska läget är mycket kärtvt. EU-kommissionen menar att det handlar om sexsiffriga inflöden till EU årligen, men varnar för att alla ytterligare preciseringar saknar underlag. Därmed är ingenting sagt om utflöden och vi vet så gott som ingenting om hur många som stannar kvar inom EU. Den som gräver ner sig i statistiken inser snart att det är helt omöjligt att följa ett tillräckligt antal personer genom hela migrationsprocessen för att dra mera konkreta slutsatser om vad som händer efter inresan.

I debatten talar man mycket om antalet asylsökande. Asylsökande tar kontakt med myndigheter och det kan utnyttjas för statistikin-samling. Men dessa siffror säger egentligen väldigt lite om odoku-menterad migration i sin helhet. En stor del av de asylsökande reser in med viseringar och kan därmed knappast betecknas som ”illegala invandrare”. Oavsett om inresan sker med eller utan behövliga rese-dokument kan vi konstatera att asylsökande som får ett uppehålls-tillstånd på grund av skyddsskäl också borde tas bort från statistiken.

Men vad händer med de som får avslag på sin asylansökan? En del reser ut frivilligt under kontrollerade former eller avvisas med tvång. En del går "under jorden", vilket kan innebära att de är kvar i landet eller att de har rest vidare till ett nytt land, där de återigen kan räknas in bland asylsökande eller skattas in bland "odokumenterade invandrare". Vid sidan om mörkertalet finns det alltså även en risk för dubbelräkning.

När det går så dåligt att räkna personer borde vi kanske istället räkna pengarna som de genererar. Både invandrare med uppehållstillstånd och odokumenterade migranter skickar en del av sin lön till familjen som stannat hemma i ursprungslandet. Sammanlagt utgör dessa lönetransfereringar (så kallade "remittances") den näst viktigaste inkomstkällan för många stater i syd och överträffas bara av utländska direktinvesteringar (FDI). De är viktigare än statligt bistånd som hamnar på tredje plats. År 1999 utgjorde de samlade transfereringar till mindre utvecklade länder 60 miljarder dollar. Därmed skulle ett emigrationsland som Marocko begå en stor dumhet om de hindrade sina medborgare från att resa ut och arbeta i EU för att en medlemsstat som Italien då skulle ha lättare att kontrollera invandringen. Det skulle bli en nettoförlust, lönetransfereringar från marockanska migranter skulle minska avsevärt. Att EU skulle höja biståndet till den nivå där man "köper ut" värdet av lönetransfereringar är politiskt osannolikt inom en överskådlig framtid. Av detta kan vi dra slutsatsen att EU och medlemsstaterna inte nödvändigtvis har den ekonomiska makten som behövs för att matcha migrantnätverken. Detta basala faktum glöms gärna bort i "kampen mot den illegala invandringen".

Insikten gryr att odokumenterad migration och informella arbetsmarknader inte går att reglera bort – vare sig genom liberalisering eller kontroll. Låt oss först diskutera liberaliseringen. Vore det inte klokt att tillåta fler människor att migrera för att "torka ut" odokumenterad migration och den informella arbetsmarknaden för migranter? Två argument talar emot att denna strategi kan lyckas. Först och främst måste vi inse att dragkraften från EU kommer att bestå under mycket lång tid. Skillnaderna mellan ursprungsländerna och EU, med avseende på resurser som arbetstillfällen eller skydd av

mänskliga rättigheter, är så pass stora att det skulle ta mycket lång tid att jämna ut dem genom ökad legal migration. Den ekonomiska integration som ägde rum inom EU efter att nya medlemmar välkomnades är en västanfläkt jämfört med den långvariga och djupgående omfördelning som integrationen mellan EU och migranternas ursprungsländer skulle förutsätta. Förutsättningar för att släppa lös arbetskraftsinvandring *inom* EU och EES är alltså helt andra än förutsättningarna för att släppa loss arbetskraftsinvandring *till* EU och EES.

I migrationsforskningen beskrivs sambandet mellan inkomstutjämning och migration som "migrationsbulan" ("the migration hump"): så länge betydande inkomstskillnader består kommer många människor att migrera. Det är först när skillnaderna har jämnats ut till den nivå som gäller mellan, exempelvis, Sverige och Polen som migranternas antal reduceras till den lilla rännen som vi för närvarande firar som en stor seger för integrationen inom Europa. Då har vi kommit över "bulan" och migrationskurvan planar ut. Rent politiskt ligger migrationsbulan i vägen för en omfattande legaliseringsstrategi eftersom vi som medborgare i EU anar att en stor inkomstutjämnande global migration kommer att ha konsekvenser för fortbeståndet av våra egna privilegier.

Skulle vi istället kunna satsa på en mera omfattande migrationskontroll? Till att börja med så måste vi komma ihåg att medlemsstaterna och EU har investerat stort på detta område. Ett omfattande utbyte av data och erfarenheter har inletts redan under 1990-talet, militära resurser har flötats in i gränsövervakningen och ett överstatligt gränsförvaltningsorgan har skapats. Varje gång bevakningen förstärks vid en gräns förflyttas dock migrationsflödet till en annan. Och varje gång nya kontrolltekniker införs, reagerar smugglarna och migrantnätverken med motstrategier. Denna växelverkan kan åstadkomma omänskliga resultat. När medlemsstaterna började att ta fingeravtryck av odokumenterade invandrare, och göra dem tillgängliga i en mellanstatlig databas, rapporterades det om fall där enstaka asylsökande brände sina fingrar för att de var rädda att återsändas till ett annat EU-land som skulle meddela avslag på deras ansökan.

Vidare skall vi komma ihåg att en alltför hårdhänt migrations-

kontroll har ekonomiska skadeverkningar på EU. För att kunna utveckla sin ekonomi måste EU tillåta personer att röra sig över EU:s gränser med ett minimum av byråkratiskt besvär. Viseringsregler får inte tillämpas för restriktivt för då riskerar vi att gå miste om affärs- och teknologimöjligheter och kunskapsutbyten. Migrationskontroll utgör med andra ord en protektionistisk balansgång och den har återverkningar i integrationspolitiken. Om vi bevittnar att folk behandlas illa och diskrimineras vid gränsövergången, ja, då kommer de att behandlas illa och diskrimineras inne i samhället också. Det kan i sin tur minska attraktiviteten av EU som arbetsplats för högkvalificerad arbetskraft.

Vad gör EU?

I den tidigare diskussionen har jag utgått från ett nationalstatsperspektiv snarare än ett EU-perspektiv. Jag tror att detta fortfarande ger en rättvisande bild av verkligheten: det huvudsakliga spelet står mellan nationalstaten och migranternas nätverk. Men nu har verkligheten blivit något mer komplicerad i och med att EU i ökande grad framställt sig själv som aktör inom migrations- och asylområdet.

Under nittioalet började EU ta den fria rörligheten för personer inom den inre marknaden på allvar och rev de inre murar som stod i vägen. Samtidigt ville man inte ge asylsökande och odokumenterade migranter möjligheten att utnyttja denna rörelsefrihet. Man kan säga att stenarna som blev över efter rivningen av de inre murarna återanvändes för att bygga högre yttermurar. Vidare införde man administrativa kontrollåtgärder som tillät medlemsstaterna att spåra hur asylsökande och andra migranter utifrån rörde sig inom unionen. Det var alltså den europeiska integrationsprocessen – och därmed migration *inom* EU – som tvingade unionen att förhålla sig till fenomen som migration *till* EU, inklusive asylfrågor. Tidigare kallade man yttermuren kring EU och dess rättsliga reglering för ”flankerande åtgärder”, vilket speglade att man tyckte huvudfrågan var en helt annan – nämligen den fria rörligheten för EU:s medborgare.

Tittar man närmare på denna process så visar den sig vara ett

lappverk av nationell lagstiftning, mellanstatliga avtal och, långsamt och trevande, överstatliga regler. Medlemsstaterna bevakade strängt sin personella suveränitet och var noga med att behålla en hand på styrspakarna. Resultatet har blivit en mycket ojämn och osammanhängande politik från EU:s sida. Visserligen har EU producerat en enorm mängd med dokument under åren. De flesta har dock varit icke-bindande instrument. Med reservation för Dublin- och Schengenkonventionerna som skapades redan 1990 och en gemensam viseringslista från 1995 har integrationsprocessen egentligen först kommit igång på allvar med Amsterdamfördragets ikraftträdande 1999. Då kunde man skapa överstatlig EG-rätt i större omfattning och därmed sätta normer som har goda chanser att ta sig in i medlemsstaternas nationella rättssystem. Många av direktiven som instiftades är dock tämligen unga och det är ännu för tidigt att uttala sig om deras effekt på medlemsstaternas lag och praxis.

Bilden av ett bryskt diktat från Bryssel är alltså tämligen obefogad inom detta område. Den lagstiftning som EU har producerat präglas av en försiktig harmoniseringstanke: i ett första steg vill man bara skapa en "plan spelyta" med miniminormer som knappast kräver större ändringar i medlemsstaternas lag eller praxis. I nästa steg, som precis har börjat tas i skrivande stund, skall lagstiftningsarbetet bli mera ambitiöst. Den långvariga frånvaron av EG-domstolen som motor i integrationen märks tydligt. Det är först nu som den kan komma att uttala sig om de senare årens direktiv i form av förhandsbesked som kan begäras in från en sistainstansdomstol i någon av medlemsstaterna. Varför har EG-domstolen varit tyst? För att medlemsstaterna helt enkelt inte har givit den samma kompetens inom detta område som inom andra integrationsfrågor. Förklaringen ligger återigen i att medlemsstaterna har svårt att släppa delar av sin personella suveränitet.

Låt oss se lite närmare på de viktigaste komponenterna i EU:s politik och lagstiftning. Om vi först tittar på migrationsområdet så kan vi snabbt konstatera två saker. Först och främst har man satsat stort på att gemensamt kontrollera yttergränserna. Gemensamma databaser (Schengen-databasen SIS samt fingeravtrycksdatabasen Eurodac), gemensamma standarder för gränskontroll och återtagandeförplik-

telser för sådana medlemsstater som har slarvat med kontrollen är några viktiga element. Men på frågan vem unionen skall släppa in har man under långt tid enbart kunnat ge negativa svar: inte asylsökande och inte odokumenterade migranter. Först under senare år har det skapats rättsregler som skall underlätta vissa utlänningars rörelse in i och inom EU. Det slående är dock att dessa regler endast avser en form av överklass bland migranter såsom forskare och studenter. Institutionerna har också lyckats med att skapa direktiven om familjeåterförening och långtidsbosatta. Båda präglas dock av att medlemsstaterna i stor omfattning behållit beslutanderätten över vem som skall släppas in.

Det finns en ekande tystnad kring den fråga som intresserar oss mest: hur skall EU förhålla sig till mindre kvalificerade immigranter, de som typiskt sett hamnar i den informella sektorn i dagens läge? Här är det svårast att nå enighet. År 2002 lade kommissionen fram ett direktivförslag om just denna fråga. Detta förslag förkastades dock ganska snart av medlemsstaterna och det blev inte något direktiv. Man skulle kunna sammanfatta läget så här: det finns en migrationskontrollpolitik, medan migrationspolitiken alltjämt lyser med sin frånvaro. Att gränserna skall försvaras är vi eniga om, men vem som skall få passera dem råder det delade meningar om. En mera djuplodande presentation av denna problematik ges i Karin Borevis bidrag till denna bok.

Hur ser det ut med asylpolitiken? På senare år har det så kallade Gemensamma europeiska asylsystemet (*Common European Asylum System* – CEAS) tagits fram, som tillhandahåller en bindande minimireglering. Det skall bland annat ge svar på vem som skall ges skydd och vilka rättigheter detta skydd medför (båda aspekter behandlas i det så kallade skyddsgrunddirektivet från 2004), hur man skall ta emot asylsökande och hur asylförfarandet skall se ut. Den idag mest kända lagstiftningen är 2003 års Dublinförordning som utgår ifrån att alla medlemsstater erbjuder ungefär samma skydd och stadfäster vilken stat som skall pröva en asylansökan som inges i EU. Dublinförordningen har kritiserats skarpt eftersom medlemsstaterna faktiskt uppvisar stora skillnader i sina skyddssystem. Vidare skapar den en snedfördelning till nackdel för stater som hyser en land- eller

sjögräns som samtidigt är yttergräns för EU. Förordningen är kanske det tydligaste exemplet på hur skyddsintressen har intagit en andra-plats medan kontrollintressen fått gå före.

Men trots EU:s lagstiftning och medlemsstaternas restriktiva politik fortsätter människor att ta sig till Europa. Däremot kan den leda till att även de som har skyddsskäl väljer den informella sektorn snarare än asylsystemet och att de håller sig undan från myndighetskontakter i möjligaste mån. På så sätt bevittnar vi en privatisering av skyddssystemet. Välfärdsstaten ersätts av välvilliga individer som gömmer odokumenterade migranter, tillhandahåller mat, bostad eller vård på en skör ideell bas. Arbetsmarknaden ersätts av den informella sektorn. Och de ekonomiska bidragen som migranter lämnar blir osynliga eftersom de inte går att mäta i till exempel skatteinbetalningar. Sociologen Anja Weiss har beskrivit EUs migrations- och asylopolitiken på ett betydligt fränare sätt: nämligen som en metod att hålla ned priset på formellt lågutbildad arbetskraft. En odokumenterad invandrare kan inte insistera på sina rättigheter eller ställa några krav överhuvudtaget, för då åker han eller hon helt enkelt ut. I nästa avsnitt skall vi fundera över om denna förklaring verkligen håller.

Asylrättens dolda produktivitet

Behöver vi ha ett så pass rörigt och motsägelsefullt system? EU:s institutioner och medlemsstaterna ser sig konfronterade med ett stort dilemma. Gentemot medborgarna kan man knappast erkänna att migration inte kan regleras helt och hållet och att migrantnätverken äger betydande makt över invandringen. I många valkampanjer spelar rädslan för immigration en avgörande roll och kan utnyttjas för effektivt röstfiske (se vidare Anders Widfeldts bidrag i denna bok), utan att fiskaren egentligen har viljan eller förmågan att ändra systemet på ett grundläggande sätt. Vilken politiker skulle vilja bygga upp en ny Berlinmur runt Europa och beordra gränsbevakningen att tillgripa vapen mot asylsökande och odokumenterade migranter? Och vilken politiker skulle vilja berätta för konsumenterna att nu blir maten och boendet dyrare eftersom myndigheterna tar i med hårdhandskarna

mot dem som anställer svart arbetskraft? De politiska fördelarna med att hålla fast vid *status quo* verkar överväga.

Samtidigt finns det tekniska lösningar som mycket väl kunde användas utan att hota att revolutionera nationalstaten eller välfärds-samhället. Rent ekonomiskt skulle det löna sig för staten att anställa fler asylhandläggare och att därigenom väsentligen förkorta asylprocessens längd. Det i sin tur skulle medföra mindre kostnader för boende respektive förvar och säkrar att den asylsökande inte tar skada av den utdragna osäkerheten under väntetiden (de så kallade apatiska barnen är det tydligaste exempel på denna problemställning). I Sverige har detta påpekats upprepade gånger, men asylsystemet fick inte mer pengar för att pröva ärenden. Hur förklarar man detta?

En annan teknisk förbättring är förslaget att låta asylsökande ta kontakt med medlemsstaternas ambassader i regionen för att även där kunna inge sin asylansökan tillsammans med en ansökan om en så kallad humanitär visering. Fördelen skulle bland annat vara att människosmugglarens informationsmonopol skulle undermineras och sökande skulle få auktoritativa svar om deras utsikter att få skydd *innan* migrationsbeslutet. Tillsammans med ett antal kollegor fick jag i uppdrag att utarbeta ett konkret förslag för en sådan mekanism för kommissionens räkning, vilken sedermera ställde sig bakom detta förslag. Förslaget diskuterades ingående på EU-nivå, men medlemsstaternas reaktion blev avvaktande eller till och med negativ. Varför? Här har vi två exempel på uppenbart irrationellt beteende från staternas sida – exempel där retorik och handlande står i bjärt kontrast. Hur skulle man kunna förklara dessa motsägelser?

Det finns två ansatser – en ekonomistisk och en identitetspolitisk. Den ekonomistiska ansatsen ser asylsystemet som en ingång i den dolda delen av vår ekonomi. Odokumenterade migranter står utanför officiella lönesättningsmekanismer och arbetar för långt lägre löner än legalt bosatta personer eller medborgare. De utgör en arbetskraft-reserv som kan avlägsnas när den inte längre behövs, vilket både den enskilda arbetsgivaren och välfärdsstaten kan dra fördel av. Allt detta förutsätter att den officiella immigrationspolitiken utformas mycket restriktivt. Dess vallgravar utgör en grovreglering och ser till att den informella arbetsmarknaden inte översvämmas med ett alltför stort

antal immigranter. Asylsystemet blir då dörren som står på glänt och släpper in ett mindre antal immigranter, med statens och arbetsgivarens goda minne och under medmänsklighetens förtecken. Storleken av inflödet kan variera, men huvudsaken är att infrastrukturen består: myndigheterna prövar ärenden och inhyser de asylsökande under handläggningstiden och migrantnätverken slussar ut vissa av dem i den informella sektorn. Immigranten finansierar resan själv och tar alla risker. Denna mekanism kännetecknas av överutbud, eftersom migranterna vet att flertalet av de sökande får avslag och skall avlägsnas från statens territorium. Det finns ingen chans för immigranterna att bilda någon form av förhandlingskartell, som till exempel en fackförening. Illegaliteten är alltså en viktig faktor för att både pressa lönerna och kunna reglera antalet personer i den informella sektorn utan att det väcker legitimitetsfrågor. Den officiella hållningen är ju att den informella sektorn skall bort och att asylsökande med avslagsbeslut skall ut ur landet.

Systemet verkar prioritera unga ensamstående män: de klarar smugglingens fysiska prövningar bäst och kan anpassa sig till den informella sektorn utan att behöva ta hänsyn till en medföljande familj. Eftersom den informella sektorn rekryterar främst utbildad arbetskraft, så medför långa utbildningar ingen fördel. Det kan vara ytterligare ett skäl att äldre årgångar är mindre intressanta. Långa handläggningstider behövs i asylprocessen för att ge den informella arbetsmarknad en chans att absorbera ett bestämt antal asylsökande samt för att osäkerheten dämpar löneförväntningarna. Att erbjuda asyl genom ambassaders förmedling medför bara onödiga komplikationer och väcker frågor om vem som skall finansiera resan. På så sätt ger de långa handläggningstiderna och vägran att införa ambassadasyl fingervisningar om att de humanitära syftena har underordnats arbetsmarknadspolitiken. Från det ekonomistiska perspektivet är det retoriskt klokt att upprätthålla en strikt skillnad mellan arbetsmarknadspolitik och asylnpolitik. Så snart samspelet mellan migration, informell arbetsmarknad och asyl träder fram, går det inte längre att spela ut immigrationsfrågor i valkampen. Idén om en reglerad helvit arbetsmarknad framträder då som en lika stor fiktion som den om en alltigenom opolitisk och human flyktingpolitik.

Ger den ekonomistiska ansatsen en rättvisande bild? I vart fall lyckas den inte att förklara allt. Dess sinistra mål – billig arbetskraft – skulle man dock också kunna åstadkomma med ett mera humant utformat asylsystem. Osäkerheten under den långa asylprocessen bryter ner ett antal asylsökande och dessa får sedermera stanna på humanitära skäl som har uppstått under prövningstiden. Ur ett krasst ekonomiskt perspektiv är detta tämligen meningslöst och kostsamt för välfärdsstaten. Här kommer den identitetspolitiska ansatsen in, vilken är en av tyngdpunkterna i min aktuella forskning.

Utgångspunkten för denna ansats är att en gemenskap inte konstituerar sig en gång för alla, till exempel genom ett dokument som regeringsformen, utan konstituerar sig löpande. En typisk fråga av konstitutionell karaktär är vem som är medlem av gemenskapen och vem som är utanför. Medlemsstaterna måste helt enkelt skapa ett visst mått av märkbar uteslutning för att konstituera sig själva och därmed Europeiska unionen. Denna uteslutning sker mindre och mindre vid landets gränser: delvis har kontrollerna avskaffats genom den inre marknaden, delvis kan de flankerande åtgärderna som skärpt yttergränskontroll inte drivas för långt utan att skada till exempel utrikeshandeln.

I en tid där den fysiska migrationskontrollen möter sådana svårigheter förflyttas uteslutningen från landets gränser till andra fora – till exempel asylprocessen. Vi kan uppleva uteslutningen som våldsam och orättvis – man kan tänka på de så kallade apatiska barnen – men även de mest upprörande fall tjänar ett syfte: statens oinskränkta makt över medlemskapet i gemenskapen demonstreras. Flyktingen trodde att hon kunde sätta sig över nationalstatens gränser. I asylprocessen inordnas hon återigen i nationalstatens system, antingen genom att återsändas till ursprungslandet eller genom att upptas i asylslandet gemenskap. Om nödvändigt demonstreras också våldsmonopolets giltighet i avvisningsprocessen. När polis hämtar en avvisningskandidat i en kyrka vars församling erbjudit skydd, eller när avvisningskandidater skadas eller omkommer under transporten klar görs detta med all tydlighet.

Utifrån ett ekonomistiskt perspektiv är det svårt att förklara dessa fall av våldsanvändning, i synnerhet när det är arbetskapabla per-

soner som avvisas. Det verkar som om den informella ekonomin och identitetspolitiken ingår i en symbios. Den som förklarar asylsystemet enbart som dold arbetsmarknadspolitik eller enbart som skyddsmekanism för förföljda människor tar fel och bidrar enbart till motsägelsernas fortbestånd.

Utvägar ur integrationens dilemma?

Vi inledde detta bidrag med frågan om asylsystemet är ett sätt att reglera den informella arbetsmarknaden inom EU. På basis av den tidigare redogörelsen måste vi nu tyvärr ge ett jakande svar på den frågan, även om vi skulle önska att mänskliga rättigheter och sysselsättningspolitik hölls isär. Men går det att komma bort från den våldsamma symbiosen mellan marknad och identitet som jag beskrivit ovan? Kan Europa bli så pass gränslöst att inte mänskliga rättigheter offras för att skydda EU:s integration?

Jag är tveksam. De som tror att problemet kan lösas med ett större mått av legal arbetskraftinvandring förbiser att arbetstillstånd gör migranten synlig, rättighetsbärande och därmed också dyrare. Även de mest generösa program för laglig invandring eller för regularisering av befintlig odokumenterad arbetskraft är otillräckliga eftersom arbetskraftsbehovet i nord inte är så stort att överutbudet från syd kommer att mattas av under överskådlig tid. På så sätt kommer det alltid att finnas plats för en ny informell arbetsmarknad vid sidan om den formella. En radikal motåtgärd vore att avreglera arbetsmarknaden fullständigt och tillåta fri arbetskraftsimmigration till EU och dess medlemsstater. Detta går dock inte ihop med idén om en solidarisk välfärdsgemenskap inom nationalstaten eller ansatserna att utveckla en sådan inom Europeiska unionen. Både min och andras forskning har visat att just välfärdsstater är benägna att behålla ett stort mått av politisk kontroll över asylinvandringen. Att hoppas på att nya demografiska behov kommer att öppna dörren för en ny invandring är också att hoppas för mycket. Som Jan Ekbergs kapitel i denna bok visar kan invandring enbart i mindre omfattning adressera problemet med en åldrande europeisk befolkning.

De som på traditionellt vis insisterar på att skilja asylsystemet helt från den informella arbetsmarknaden leker med elden. Australien har genomdrivit en sådan separation och isolerar asylsökande som anländer utan inresevisum i slutna läger medan de väntar på ett avgörande. Sådana asylsökande kan givetvis inte rekryteras in i den informella arbetsmarknaden. Priset i termer av mänskligt lidande är mycket högt och det är knappast troligt att Europadomstolen skulle acceptera isolerade läger inom EU.

Några kanske hoppas att ett ökat mått av överstatlighet skulle hjälpa. Även här är jag skeptisk. Först och främst skall vi komma ihåg att alla betydande kursändringar inom migrations- och asylpolitiken måste godtas av en kvalificerad majoritet i EU:s ministerråd. Inom EU finns det starkt divergerande uppfattningar. Vissa länder är mer beroende av utländsk arbetskraft i den informella sektorn än andra. Deras geopolitiska situation spelar också in: Malta har andra intressen än Sverige och Polen oroar sig över andra hotbilder än Frankrike. Det har varit en lång väg till enighet om de urvattnade miniminormer vi har idag, och mera anspråksfulla kursomläggningar är föga sannolika. För det andra finns det inga riktiga skäl till en radikal omläggning av politiken. EU ser sig själv som hårt ansatt av konkurrens från andra regioner på den globala marknaden. Varför skulle EU agera annorlunda än en stat som vill maximera sin konkurrenskraft? För det tredje är EU i desperat behov av en identitet. Om den verkliga makten över asylprocessen och avvisningarna faktiskt delegerades till EU skulle dess tjänstemän förmodligen reproducera statens beteende på unionens nivå. Det vill säga att systemet skulle gestaltas med ett visst mått av godtycke för att demonstrera inåt och utåt vem som är suveränen.

Slutligen inställer sig frågan om det är möjligt att tänka bortom det befintliga systemet. En början vore att tala öppet om vårt beroende av den informella sektorn och speciellt de nätverk av utländsk arbetskraft som verkar inom den. Man skulle kunna sätta press på arbetsgivarna inom den svarta arbetsmarknaden, samtidigt som man klargör för konsumenterna att priset på tomaten, pizzan, hyran av lägenheten eller städningen av kontoret är för lågt för att bygga på legal arbetskraft. Detta är djupt impopulära politiska åtgärder, men

de skulle ha betydligt större potential för förändring än att militarisera migrationskontrollen ytterligare. Vi skulle också behöva tala öppet om att vår favorisering av medborgerliga och politiska mänskliga rättigheter framför ekonomiska mänskliga rättigheter inom asylrätten är godtycklig med tanke på mänskliga rättigheters odelbarhet. Migration kan visa sig vara en starkare mekanism för att förverkliga mänskliga rättigheter än alla övervakningsorgan, domstolar, direktinvesteringar och biståndsprogram tillsammans.

Ett annat alternativ är att EU:s medlemsstater skapar gemensamma kvoter för legal arbetskraft och därmed omvandlar en redan existerande svart arbetsmarknad. Sedan skall EU upprätta en tillgänglig närvaro i migranternas ursprungsregion och berätta för potentiella migranter i vilka fall det är möjligt att få asyl och i vilka fall det är möjligt att få arbeta. Därmed etableras det en auktoritativ källa som kan rätta till människosmugglares felinformation. Betydelsen av kvot-systemet eller humanitära viseringar skall dock inte överskattas.

Nästa steg är mycket krävande: att arbeta fram transregionala mekanismer som länkar ihop arbete, välfärd och politisk representation. Det är här vår politiska kreativitet ställs på avgörande prov. En början vore att skapa en permanent förhandlingsmekanism om migrations liberalisering, parallellt med WTO-processen. Enligt professor Dani Rodriks beräkningar frigörs en större ekonomiskt potential genom tidsbegränsade arbetstillstånd för människor från syd än genom den handelsliberalisering som pågår för närvarande. Slutligen skulle vi behöva dra in migranternas nätverk i den politiska processen kring immigration och integration. De kan tävla med staten både när det gäller att organisera rörlighet, arbete och visst skydd. Att hålla dem utanför den politiska processen kommer med nödvändighet att leda till instabila lösningar.

Källor och litteratur

En omfattande och aktuell översikt över sambandet mellan migration, asyl och fattigdom ges i George J. Borjas och Jeff Crisp (red.), *Poverty, International Migration and Asylum* (Palgrave Macmillan, Basingstoke

2005). För en ingående diskussion av hur arbetsmarknader reagerar på odokumenterad arbetskraftinvandring kan man konsultera Jan Hjarnø, *Illegal Immigrants and Developments in the Labour Markets of the EU* (Aldershot, Ashgate publishers, 2003).

För att förstå drivkraften bakom migration och asyl är det givande att sätta sig in i sambandet mellan världens rumsrelationer och ojämnrersursfördelning. Sociologen Anja Weiss erbjuder ett nydanande perspektiv och öppnar upp för nya insikter: Anja Weiss, "Raumrelationen als zentraler Aspekt weltweiter Ungleichheiten" (webbpublicerad och tillgänglig på www.eurozine.com).

En god startpunkt för att sätta sig in i hur EU reagerar på problemställningen är *Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Första årliga rapporten om migration och integration*, Bryssel den 16.7.2004, KOM (2004) 508(01). Kommissionen har också försökt att beskriva sambandet mellan laglig och odokumenterad invandring. Bland annat diskuteras vilka effekter regulariseringen av odokumenterade invandrare kan ha: *Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Undersökning av kopplingarna mellan laglig och olaglig migration*, Bryssel den 4.6.2004, KOM(2004) 412 slutlig

Den som vill sätta sig in i EU:s flyktingpolitik kan med fördel använda sig av följande introduktion: Hans E. Andersson, *Flyktingpolitiken i framtidens EU* (Sieps, maj 2003). Slutligen kan jag rekommendera ett journalistiskt verk som speglar migranternas risktagande och utsatthet under resan från Nordafrika till Spanien: Nina Solomin, *Gränsen* (Wahlström och Widstrand, Stockholm 2005).

Högerpopulismen, migrationen och arbetsmarknaden

av Anders Widfeldt

”Tre miljoner arbetslösa – det är tre miljoner invandrare för mycket!” Dessa ord, tillskrivna Jean-Marie Le Pen, ledare för *Front National* i Frankrike, illustrerar den koppling som populistiska politiker på högerkanten ofta gör mellan migration och arbetsmarknad. Kopplingen kan utvidgas till att även gälla högerpopulisterna själva. Att migration skulle kunna skapa en grogrund för partier vars program har kritik mot invandring som en central ingrediens är knappast någon långsökt tanke. Det ligger också nära till hands att problem på arbetsmarknaden, med åtföljande sociala konsekvenser, kan leda till ökat stöd för partier som är uttalade motståndare till det politiska etablissemanget. Men hur är det med kopplingarna mellan migration, arbetsmarknad och högerpopulism? Är de bara lösa antaganden, eller tyder forskningen på att de finns i verkligheten? Det är en av de frågor som kommer att diskuteras i detta kapitel.

Högerpopulismen sågs ganska länge som en marginalföreteelse, men har successivt vuxit i styrka. Det handlar inte om någon entydig framgångsvåg, men den långsiktiga trenden är att de högerpopulistiska partierna har blivit allt mer etablerade. Denna utveckling är förknippad med den europeiska integrationsprocessen. De högerpopulistiska partierna har ofta fått sina genombrott i valen till EU-parlamentet. EU-valen brukar av statsvetare betraktas som andra ordningens val (”second order elections”), vilket betyder att väljarna inte tar valet på samma allvar som när landets egen regeringsmakt står på spel. Det yttrar sig dels i att valdeltagandet tenderar att vara lågt, men också i att man i större utsträckning röstar i ren protest. Så har också

högerpopulistiska partier vid ett antal tillfällen fått sina genombrott i EU-valen. Ett tidigt exempel är Front National, som hade sin första nationella framgång i 1984 års EU-val. Fem år senare tog sig italienska Lega Lombarda, föregångare till det nuvarande *Lega Nord*, och flamländska *Vlaams Blok*, in i Europaparlamentet. Samtidigt fick *Die Republikaner* i Tyskland över sju procent av rösterna och sex mandat. Dessa resultat gav eko runt om i Europa och i samtliga fall utom det tyska utgjorde de en plattform från vilken högerpopulisterna kunde etablera sig på det nationella planet.

Dessutom har det förekommit att de folkomröstningar som hållits i olika EU-relaterade frågor spelat högerpopulismen i händerna. Partier på den radikala högerkanten har inte alltid varit negativa till europeisk integration. Under det kalla kriget fanns det högerradikala och nyfascistiska partier och rörelser som såg dåvarande EEC/EG som en potentiell "tredje kraft" mellan stormaktsblocken i öst och väst. Under senare år har emellertid de högerpopulistiska partierna med få undantag varit mycket EU-kritiska, och de har ofta varit aktiva i folkomröstningarnas nej-kampanjer. Folkomröstningarna har bidragit till att ge högerpopulisterna politisk legitimitet, eftersom de ofta stått relativt ensamma mot de etablerade partierna. I de sakfrågor det handlat om har de en hållning som delats av stora väljargrupper, en hållning som inte i sig kunnat kritiseras som extrem eller populistisk. Ett paradexempel är den danska omröstningen om euron år 2000. *Dansk Folkeparti* spelade där en viktig roll i nej-kampanjen och den legitimitet som detta gav bidrog till att partiet följande år kunde stiga fram som en inflytelserik inrikespolitisk faktor.

Det danska exemplet visar hur högerpopulisterna kan tjäna på sitt EU-motstånd. Kan de också dra politisk nytta av utvecklingen mot en gränslös arbetsmarknad? Som kommer att framgå finns det ett orsaksförhållande mellan arbetsmarknad, migration och högerpopulism, men det är inte något enkelt eller entydigt samband. Det är inte så att den gränslösa arbetsmarknaden med nödvändighet kommer att spela högerpopulismen i händerna, men potentialen finns. Överhuvudtaget finns förutsättningar för att högerpopulistiska partier kan komma att spela en viktig roll i EU:s utveckling under de närmaste åren.

Innan vi kommer så långt i framställningen kommer dock en bakgrund att tecknas. Inledningsvis diskuteras begreppet högerpopulism. Därefter kommer en kortare sammanfattning av högerpopulismens framväxt, följt av en diskussion om var högerpopulismen står idag. I det följande avsnittet presenteras ett antal teoretiska förklaringsansatser till högerpopulismens framgångar, varefter diskussionen övergår till vad forskningen säger om det verkliga orsaksförhållandet mellan migration, arbetsmarknadsproblem och högerpopulism. Diskussionen avrundas med ett tentativt resonemang angående högerpopulismens framtida betydelse för EU och utvecklingen mot en gränslös arbetsmarknad.

Högerpopulismen – en brokig partifamilj

Den grupp partier, eller den partifamilj, som kommer att behandlas i detta kapitel är egentligen en ganska disparat samling. Den innefattar tämligen extrema partier, som det franska Front National, men även jämförelsevis måttfulla varianter, som *Fremskrittspartiet* i Norge. Hos en del av familjemedlemmarna går det att spåra fascistiska eller nazistiska rötter, som italienska *Alleanza Nazionale* (AN) och de tyska nationaldemokraterna *NPD*. I andra fall, som Dansk Folkeparti, saknas sådana rötter helt. Trots det råder egentligen ingen större oenighet om vilka partier som tillhör den högerpopulistiska familjen. Det finns gott om exempel på såväl monografier som antologier, där Front National och *NPD* å den ena sidan, och *Fremskrittspartiet* och Dansk Folkeparti å den andra, behandlas som tillhörande samma grupp. Indelningar i undergrupper förekommer, men här är oenigheten större, både när det gäller kriterier, benämningar och vilka partier som hamnar i samma grupp.

Vi har alltså en uppsättning partier som, trots att den är ganska disparat, uppenbarligen går att identifiera. Ett annat problem är vad den skall kallas. Förslagen är många. Det finns inte här utrymme att reda ut hela den vildvuxna begreppsfloran (litteraturhänvisningar finns i slutet av kapitlet), utan bara deklarerera att den benämning som kommer att användas, högerpopulism, långt ifrån är den enda tänk-

bara. Man skulle kunna ifrågasätta att de aktuella partierna verkligen står till höger, liksom att de allihop är populisterna.

Helt klart är att de långt ifrån alltid står till höger, eller i alla fall inte speciellt långt till höger, i den ekonomiska politiken. Det är inom frågeområden som nationalism, etnicitet, kultur och livsstil som högerpositionen är mer entydig. De är nationalisterna, de är i varierande grad negativa till invandring och de är avvisande till mindre traditionella livsstilar, som till exempel homosexualitet (den öppet homosexuelle högerpopulisten Pim Fortuyn i Nederländerna var ett undantag). Deras inre organisation och väljarbas domineras av män, och de är mycket skeptiska till feminism och jämställdhetsåtgärder. Populismbegreppet är inte fullt lika problematiskt. De partier vi talar om står för en enkelt tudelad världsbild utifrån ett "vi-och-dom"-perspektiv. "Vi" är den "vanliga enkla människan", medan "dom" är politiker, byråkrater och, ofta, invandrare. De pläderar för enkla lösningar på komplexa problem och de är skeptiska till politiska institutioner och den politiska processen.

Ett vanligt misstag är att använda begreppet populism som en sorts "förmildrande" beteckning, till exempel genom att dela in den aktuella partifamiljen i högerextremister och högerpopulister. Problemet med det tillvägagångssättet är att populism inte har något med graden av radikalitet att göra. Det finns synnerligen extrema partier och rörelser som använt sig av en populistisk strategi. Det mest långtgående exemplet är kanske det tyska nazistpartiet NSDAP, som åtminstone fram till maktövertagandet uppvisade klara populistiska drag. Populismbegreppet spänner således över hela fältet, från jämförelsevis måttfulla till tämligen extrema partier.

Samtidigt bör man komma ihåg att populismen inte i sig är en högerföreteelse. Det finns gott om exempel på vänsterpopulister, medan centerpopulister, liberala populister och gröna populister – exemplen kan mångfaldigas – åtminstone inte är någon teoretisk orimlighet. För att ringa in de partier som behandlas i detta kapitel behövs därför ytterligare en precisering, och valet faller då på höger. Trots att högerbeteckningen inte är helt invändningsfri används den av en stor majoritet av de forskare som berört ämnet. Denna motivering kan synas något defensiv, men att här avvika från den forskarmässiga konventionen skulle vara en aning våghalsigt.

Högerpopulismens utveckling

I en artikel publicerad 1988 delar den tyske statsvetaren Klaus von Beyme in den västeuropeiska högerpopulismens utveckling i tre skeden, eller vågor. Det första skedet inleddes vid andra världskrigets slut och varade i ungefär tio år. Under denna tid bestod de högerpopulistiska krafterna av övervintrade eller återuppståndna nazister och fascister från mellankrigstiden. De mest kända exemplet, italienska *Movimento Sociale Italiano* (MSI), bildades 1946. MSI, som inte försökte dölja sina rötter i Mussolinis fascistparti, lyckades skaffa sig en permanent plats i parlamentet, ända tills man 1995 bytte namn till *Alleanza Nazionale* och distanserade sig från fascismen. Ett annat exempel är det tyska *Sozialistische Reichspartei*, som tog sig in i förbundsdagen i 1949 års val, men som olagligförklarades tre år senare. Till allra största delen bestod dock högerpopulismen under denna period av små och obetydliga sekter. I många länder existerande den knappast.

Det andra skedet inleddes i mitten av 1950-talet. Nu uppstod nya högerpopulistiska rörelser, utan kopplingar till mellankrigsfascismen. Betecknande för detta skede är enligt von Beyme populistisk protest, från samhällsgrupper som drabbats av den moderniserade efterkrigsekonomin verkningar. Ett tidigt exempel är det franska partiet *Union de défense des commerçants et artisans* (UDCA), ofta benämnt "Poujadisterna" efter sin grundare Pierre Poujade. UDCA var en proteströrelse med sitt huvudsakliga stöd bland småföretagare, som blivit lidande av den ekonomiska moderniseringen och tilltagande storskaligheten. Poujadismen nådde sin höjdpunkt 1956 då UDCA erhöll 11,6 procent av rösterna i valet till nationalförsamlingen. Rörelsen föll dock samman i samband med övergången från den fjärde till den femte republiken 1958.

Högerpopulismens andra våg skulle dock få störst efterverkningar i Norden. *Finlands Landsbyggsparti* bildades ursprungligen 1959, men fick sitt stora genombrott i 1970 års val. Som namnet antyder var det ett protestparti för ekonomiskt utsatta småbönder. Dess grundare Veikko Vennamo var dessutom en enveten kritiker av den likriktningspolitik som fördes under Urho Kekkonens tid som president. Partiet

splittrades relativt snart och kom att avradikaliseras under Vennamos son Pekkas ledarskap. Det ingick i två koalitionsregeringar under perioden 1983–1990, men upplöstes 1995. Efterföljaren *Sannfinländarna* ("Perussuomalaiset") fick i 2003 års val tre riksdagsmandat.

I Danmark fick det av skatteadvokaten Mogens Glistrup grundade *Fremskridtspartiet* 15,9 procent av rösterna i folketingsvalet i december 1973. Några månader tidigare hade *Anders Langes parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige indgreb* (vanligen kallat Anders Langes parti) tagit sig in i det norska stortinget. I Danmark har 1973 års valresultat hittills inte upprepats, varken av *Fremskridtspartiet*, eller *Dansk Folkeparti*, som bildades efter att *Fremskridtspartiet* splittrades 1995. *Fremskridtspartiet* för idag en tynande tillvaro, och har inte varit representerade i Folketinget sedan 1999, medan *Dansk Folkeparti* har visat sig betydligt mera livskraftigt. Anders Langes parti förlorade sin plats i Stortinget 1977, samma år som man bytte namn till *Fremskrittspartiet*. Följande år övertog Carl I Hagen partiledarskapet. Man återkom till Stortinget 1981, men det dröjde till slutet av 1980-talet innan partiet nådde några större framgångar.

Kännetecknande för den andra vågens högerpopulism är att den inriktade sig på kritik mot skattetryck och byråkrati. Det fullständiga namnet på Anders Langes parti ger i all sin otymplighet en ganska bra bild av vad det handlade om. I mångt och mycket bestod den andra vågen av en småföretagarrevolt mot statsmakten, även om stödet ibland spreds utanför kärngrupperna. Det går att spåra exempel på kritik mot invandring, men den spelade än så länge en underordnad roll. Under det tredje skedet, som inleddes runt 1980, växte dock invandringskritiken i betydelse. För nybildade partier var invandringen en huvudfråga och äldre partier, som de norska och danska framstegspartierna, tog upp den i sina program. Samtidigt ökade också högerpopulismens väljarstöd. Det tredje skedet befann sig i ett relativt tidigt stadium när von Beyme skrev sin artikel, men hans resonemang kom sedan att bekräftas och understrykas under 1990-talet. Utvecklingen kan sägas ha kulminerat senhösten 1999, när *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ) blev sitt lands näst största parti. Marginalen till det katolsk-konservativa partiet ÖVP var i och för sig till sist bara 415 röster, men resultatet fick omfattande konsekvenser.

Högerpopulismen i en ny fas?

Just åren kring millennieskiftet var viktiga i högerpopulismens utveckling. Den första stora händelsen var FPÖ:s valframgång som, efter långa förhandlingar, följdes av inträdet i en koalitionsregering tillsammans med ÖVP vintern 2000. Då var det fortfarande sällsynt att högerpopulistiska partier accepterades som politiska samarbetspartners och den internationella reaktionen blev kraftig. Övriga EU-länder inledde sanktioner mot Österrike, där bland annat officiella bilaterala kontakter minimerades till den formella diplomatiska nivån. EU tillsatte därefter en tremannakommission som närmare skulle granska FPÖ:s politik. Kommissionens utlåtande var att FPÖ var ett populistiskt parti med radikala element, som i valkampanjerna exploaterat och undertryckt främlingsfientliga stämningar, men att den nya österrikiska regeringen stod för gemensamma europeiska värderingar och att sanktionerna kunde lyftas. Den internationella uppmärksamheten ledde till att FPÖ:s galjonsfigur Jörg Haider drog sig tillbaka från partiledarskapet och partiet kom att föra en tämligen måttfull politik i regeringsställning.

FPÖ:s regeringsmedverkan var inte unik, men blev ändå något av en vattendelare. Italienska MSI/AN och de norditalienska högerpopulisterna och separatisterna Lega Nord hade medverkat i en koalitionsregering i mitten av 1990-talet, men det var under en kort period. Reaktionerna blev inte speciellt omfattande och de politiska konsekvenserna var ganska begränsade. Men efter 2001 års val blev AN och LN medlemmar i en mer långlivad regering ledd av Forza Italias Silvio Berlusconi. Följande år dök nederländska *Lijst Pim Fortuyn* (LPF) upp från ingenstans. I början av maj mördades grundaren Pim Fortuyn. I det val som följde kort därefter hade LPF stora framgångar och kom att ingå i den koalitionsregering som sedan bildades.

Även partier som inte kommit i formell regeringsställning har ökat sitt politiska inflytande. Det kanske klaraste exemplet är Dansk Folkeparti, som sedan valet i november 2001 utgjort parlamentariskt stöd för en minoritetskoalition bestående av det liberala Venstre och Konservative Folkeparti. Dansk Folkeparti satte sin prägel på valrörel-

sen, som till stor del handlade om invandring och etnisk integration. I utbyte för sitt regeringsstöd fick partiet igenom stora delar av sina krav på en restriktivare invandrings- och asylpolitik, vilket bland annat lett till skärpta regler för asyl och anhöriginvandring, och försvärande av giftermål mellan danskar och icke-européer. Arrangemanget som stödparti åt en borgerlig minoritetskoalition förnyades efter det val som hölls i februari 2005. Det norska Fremskrittspartiet fungerade också, fast utan samma politiska inflytande, åtminstone tidvis som parlamentariskt stöd för den borgerliga minoritetskoalition som hade makten 2001–2005. I valet 2005 blev Fremskrittspartiet Norges näst största parti med över 22 procent av rösterna. Det politiska inflytandet minskade dock betydligt, eftersom valet samtidigt innebar ett regeringsskifte till en majoritetskoalition ledd av Arbeiderpartiet. Fremskrittspartiet hade under valrörelsen krävt plats i en eventuell borgerlig regering. Det avvisades, vilket anses ha bidragit till den stora valframgången. Konsekvensen kan bli att Fremskrittspartiet i framtiden accepteras som en tänkbar borgerlig koalitionspartner.

Det är inte så att högerpopulismen ökar i inflytande överallt. I Belgien tillämpas sedan början av 1990-talet en *cordon sanitaire*, enligt vilken övriga partier förbündit sig att inte befatta sig med det högerpopulistiska *Vlaams Blok*. Till yttermera visso olagligförklarades *Vlaams Blok* i november 2004, efter att den belgiska högsta domstolen förklarat partiet som rasistiskt. Beslutet var dock ett slag i luften och *Vlaams Blok* ombildades omedelbart under nytt namn, *Vlaams Belang*. Partiet är väljarmässigt mycket starkt, med 18 procent av rösterna i Flandern i 2003 års val, men hittills har man saknat direkt politiskt inflytande på grund av de andra partiernas bojkott. Det finns dock en del som tyder på att isoleringen av *Vlaams Belang* kan komma att omprövas, åtminstone av vissa partier. Dels tonade *Vlaams Belang* ned de mest radikala inslagen i sitt program i samband med ombildandet och dels har bojkotten inneburit ett antal ”oheliga” allianser mellan sinsemellan olika partier, där samarbetet inte alltid gått smärtfritt. Det kommer att bli allt svårare att upprätthålla en *cordon sanitaire* om *Vlaams Belang*s väljarstöd fortsätter att öka.

FPÖ i Österrike hade svårt att anpassa sig till den nya rollen som regeringsparti. Koalitionsregeringen avgick hösten 2002 och i

det nyval som följde gjorde FPÖ stora förluster. Trots det förnyades koalitionen, men våren 2005 bröt sig en grupp ledd av affischnamnet Jörg Haider ur och bildade *Bündnis Zukunft Österreich* (BZÖ). FPÖ:s representanter i regeringen gick med i BZÖ, som därmed övertog FPÖ:s regeringsstatus. FPÖ/BZÖ har dock varken varit dominerande, eller speciellt radikala, som regeringspartier. Det nederländska LPF fick stora problem mer eller mindre omedelbart. Man slets sönder av inre splittringar och tiden som regeringsparti blev kortvarig. I det upplösningsval som hölls vintern 2003 förlorades mer än två tredjedelar av väljarstödet från 2002. Partiet existerar fortfarande, men har försvagats avsevärt. Även i europaparlamentet har högerpopulismen haft svårt att utöva något nämnvärt politiskt inflytande. Förutsättningarna för ett samfällt agerande är begränsade, bland annat eftersom man är splittrade i tre olika partigrupper. Vissa högerpopulistiska partier ingår i Unionen för Nationernas Europa, andra i gruppen Självständighet och Demokrati, medan de flesta tillhör den löst sammansatta konstellationen av ”grupplösa”.

Inte heller på väljarnivån kan vi enbart tala om framgångar. Front Nationals ledare Jean-Marie Le Pen skakade om i Frankrike våren 2002, när han i presidentvalets första omgång besegrade den socialistiske kandidaten, den dåvarande premiärministern Lionel Jospin, och gick vidare till en andra valomgång mot Jacques Chirac. Le Pen förlorade emellertid stort mot Chirac i den avgörande omgången och hans parti hade inga framgångar i det val till nationalförsamlingen som sedan följde. I Tyskland har högerpopulismen mer eller mindre kört fast. Die Reublikaners framgång i EU-valet 1989 visade sig vara tillfällig. Under senare år har *Deutsche Volksunion* och NPD svarat för några uppmärksammade resultat på delstatsnivå i östra Tyskland, men på det nationella planet har man inte slagit igenom. I Storbritannien har *British National Party* (BNP) haft ett antal framgångar på lokalplanet, men även där är steget långt till ett nationellt genombrott. Detsamma gäller länder som Irland, Spanien, Portugal, Island och Luxemburg.

Sverige betraktas ofta som mer eller mindre immunt mot politisk populism. Många trodde att *Ny Demokratis* plötsliga uppdykande på den politiska himlen 1991 skulle få bestående konsekvenser för

det svenska partisystemet. Men nydemokraterna försvann efter en mandatperiod och hittills har ingen kunnat fylla deras plats. De på många sätt mer radikala *Sverigedemokraterna* fick 1,4 procent i 2002 års riksdagsval, plus ett femtiotal kommunala mandat. Det var partiets bästa resultat någonsin, men denna relativa framgång har följts av stagnation. Europaparlamentsvalet 2004 blev en missräkning och opinionsmätningarna har inte uppvisat några tecken på att partiets stöd ökat sedan dess. Det finns i och för sig ingenting som säger att Sverige är immunt mot högerpopulismen. Mycket tyder på att det finns en potentiell efterfrågan på ett högerpopulistiskt parti även i Sverige. Det som saknas kan lika gärna sökas på utbudssidan; till exempel en skicklig, karismatisk politisk entreprenör med förmåga att hålla ordning inåt och tillhandahålla ett slagkraftigt politiskt budskap utåt. Men sådana personer tycks det vara ont om i Sverige. De som hittills har framträtt har antingen visat sig otillräckliga, eller så har de saknat uthållighet.

Trots att undantag alltså finns, tyder ändå mycket på att den europeiska högerpopulismen inträtt i ett nytt skede. I kraft av växande väljarstöd har den ökat i legitimitet och politiskt inflytande, från att tidigare ha varit isolerad. I ett antal länder har högerpopulister ett politiskt inflytande utan tidigare motstycke. Man håller på att bli en etablerad faktor i ett ökande antal partisystem. Orsaken, menar den brittiske statsvetaren Tim Bale, är att de vanliga borgerliga partierna börjat betrakta högerpopulismen som en resurs för de borgerliga blocken. Detta i sin tur är en respons på att gröna partier i ökande utsträckning kommit att bli en resurs för vänsterblocken. Med andra ord: de borgerliga partierna behöver förstärkning för att kunna konkurrera med de förstärkta vänsterblocken. Konsekvensen är inte helt lätt att överblicka. Det handlar om en långsiktig trend, som inte är helt entydig överallt. Men enligt Bale kan man skönja två intressanta delmönster. För det första att de högerpopulistiska partierna avradikaliseras när de blir samarbetspartners med de etablerade borgerliga partierna. Men de avradikaliseras inte helt. Vilket, för det andra, innebär att de borgerliga blocken radikaliseras. Vilket i sin tur innebär en polarisering av partisystemen som helhet.

Vi kan alltså, lite tentativt, fundera på om inte det är dags att foga

ett nytt skede till von Beymes indelning från 1988. Vi kan kalla det för legitimeringsstadiet.

Förklaringar till högerpopulismens framväxt

Högerpopulismen har varit föremål för stor uppmärksamhet bland historiker och samhällsvetare. Många har försökt förklara dess framväxt. Bidragen har varierat från enkla generaliseringar till omfattande teoritunga modeller. Den brittiske statsvetaren Roger Eatwell har komprimerat de olika förklaringsansatserna till tio teser; fem på efterfrågesidan och fem på utbudssidan. Eatwells sammanställning ger en god överblick över forskningsläget, samtidigt som den är en talande illustration av teoriflorans vildvuxenhet.

Vi börjar på efterfrågesidan. För det första *enfrågetesen*, som utgår från att högerpopulismens framgångar kan förklaras i termer av en enda sakfråga, nämligen invandringen, eller problem som kan kopplas till invandring. Denna fråga antas ha så stor attraktionskraft i vissa väljargrupper att den utgör en plattform för högerpopulismen. För det andra *protesttesen*, enligt vilken högerpopulismens framgångar är ett uttryck för missnöje med det politiska etablissemanget. Det handlar inte i första hand om ett positivt stöd för den högerpopulistiska politiken, utan snarare om en negativ, innehållslös, reaktion mot etablerade politiker och partier. För det tredje den *sociala sammanbrottsesen*. Traditionella strukturer, som klass och religion, har drastiskt minskat i betydelse, vilket har lett till en vilshenhet och rotlöshet, som i sin tur gör stora väljargrupper, speciellt bland de yngre, mottagliga för nya politiska alternativ. Ett sådant alternativ kan vara en radikal nationalism, eftersom den tillhandahåller en känsla av tillhörighet.

För det fjärde tesen om den *omvända postmaterialismen*. Begreppet postmaterialism, som myntades av den amerikanske statsvetaren Ronald Inglehart, innebär ytterst kortfattat att den generation som växt upp efter andra världskrigets slut har haft sina materiella behov och trygghetsbehov tillgodosedda. Det innebär att denna generation i stället för materiella värden, som levnadsstandard och yttre trygghet, prioriterar postmateriella värden, som delaktighet i beslutsfattande

och yttrandefrihet. Inglehart menade att man på detta sätt kan förklara framväxten av nya politiska rörelser under 1960- och 70-talen, som den nya vänstern, och kvinno- och miljörörelserna. Enligt den omvända postmaterialismtesen kom sedan under 1980- och 90-talen en motreaktion. För vissa väljargrupper, som vände sig emot det man såg som överdriven ”politisk korrekthet”, blev högerpopulismen ett alternativ. Den femte och sista efterfrågetesen handlar om *ekonomiskt egenintresse*. Enligt detta synsätt är det de som hamnat i ekonomiska problem, till exempel blivit arbetslösa eller tvingats i konkurs, som attraheras av högerpopulismen. Tesen kan utvidgas till att omfatta de som upplever sin ekonomiska situation som hotad och de som inte har den ekonomiska ställning de anser sig berättigade till.

Den första av de fem utbudsteserna berör *möjlighetsstrukturer*, en aningen otillfredsställande översättning av engelskans ”opportunity structures”. De möjligheter som avses är dels institutionella, företrädesvis i vilken mån valsystemet underlättar eller försvårar att nya partier etablerar sig, till exempel genom procentspärrar. Dessutom avses förändringar i partisystemen. Om de etablerade vänster- och högerpartierna närmar sig varandra politiskt, uppstår ett tomrum på respektive sidor, vilket kan utnyttjas av utmanarpartier till vänster och höger. Samma sak kan inträffa om stora väljargrupper anser att de etablerade partierna ignorerar sakfrågor som upplevs som viktiga, som till exempel invandring. Den andra utbudstesesen kallar Eatwell för *medialiseringstesen*. Enligt vissa kritiker innehåller det stora medieutbudet etniska stereotyper, som underbygger rasism och främlingsfientlighet, vilket i sin tur ökar mottagligheten för det högerpopulistiska budskapet. Media kan dessutom spela högerpopulismen i händerna genom sin personorientering och genom sin ofta negativa rapportering om politik och politiska institutioner.

Den tredje utbudstesesen tar fasta på *nationella traditioner*. De traditioner som avses kan gälla parlamentarism, demokrati eller synen på politiskt ledarskap eller på politiska partier. Till exempel kan högerpopulistiska idéer ha en grogrund i ett land som Frankrike, med sin tradition av personligt politiskt ledarskap och skepsis mot politiska partier. För det fjärde den *programmatiska tesen*, som kan delas in i två undergrupper. Å ena sidan har politiska kampanjer blivit mer inrik-

tade på enstaka sakfrågor, något som högerpopulister är duktiga på att utnyttja. Med andra ord kan politikens påstådda avideologisering spela högerpopulismen i händerna. Å andra sidan består framgångsrika högerpopulisternas budskap av en "vinnande formel", bestående av invandringskritik och marknadsekonomi. Denna kombination gör att man kan nå ut till invandringsfientlig arbetarklass såväl som till skatte- och byråkratitruött medelklass. Den femte och sista utbudstesen handlar om den *karismatiska ledaren*. Att politiken kommit att domineras av medieorienterade personligheter är en spridd uppfattning och en del forskare menar att högerpopulismens framgångar till stor del kan förklaras av förekomsten av karismatiska ledare, som Jean-Marie Le Pen, Jörg Haider, Carl I Hagen, med flera.

Man behöver knappast vara expert inom området för att inse att alla tio teserna har problem. Vissa är alltför svepande och svåra att testa, medan andra ganska omgående kan avfärdas efter att ha konfronterats mot verkligheten. Mer fruktbart blir det om man syntetiserar några av dem till en mer sammanhängande teori, som består av både utbuds- och efterfrågefaktorer. Ett exempel är den tyske, i USA verksamme, statsvetaren Herbert Kitschelt. I en ofta citerad bok från 1995 lanserar Kitschelt en teori enligt vilken förändringen från industrisamhället till det postindustriella samhället lett till nya politiska skiljelinjer, som tagit över från de traditionella klassgränserna. Bland grupper som anser sig vara åsidosatta i den nya ekonomin uppstår en efterfrågan på entocentrism, auktoritarianism och marknadslösningar. Detta kan utnyttjas av de högerpopulistiska partierna om de, å ena sidan, tillhandahåller den "vinnande formeln" med marknadsekonomi och invandringskritik och om, å andra sidan, de politiska skillnaderna mellan de etablerade vänster- och högerpartierna minskar. De som i sitt arbete är i kontakt med föremål, tekniska processer och matematiska beräkningar ("spreadsheets"), är mest mottagliga för den "vinnande formeln", medan de som arbetar med människor och symboler är mindre mottagliga. Med andra ord, de som arbetar inom industri- och teknologisektorn är potentiella målgrupper för högerpopulismen, medan de som arbetar med vård, omsorg, kultur och utbildning inte är det.

Kitschelts teori är den mest ambitiösa som hittills presenterats och

hans bok är något av en milstolpe i forskningen om högerpopulismen. Det innebär inte att den är fri från kritik. En av huvudinvändningarna är tonvikten på marknadsekonomin som en bärande del i den "vinnande formeln". Sedan boken kom ut har *välfärdschauvinismen* (där välfärdsstaten accepteras, så länge den är förbehållen det "egna" folket) blivit ett framgångsrikt högerpopulistiskt recept, medan marknadslösningar mer hamnat i bakgrunden. Trots att Kitchelts modell ses som ett viktigt bidrag, saknar vi alltså fortfarande en teori som verkligen håller för en jämförelse med verkligheten. Eatwell själv avslutar sin genomgång med att förespråka något som han kallar för LET-hypotesen, där L står för ökande *legitimitet* för högerpopulismen; E står för väljarnas ökade *självtrösta* (det engelska ordet är "efficacy", vilket här åsyftar väljarens tro på sin egna politiska förmåga) och T står för minskande *tillit* ("trust") till det politiska systemet. Med andra ord: tilltron till det politiska systemet och de etablerade partierna minskar, medan väljarnas tro på sin egen kapacitet att åstadkomma förändring ökar. Om samtidigt de högerpopulistiska partiernas legitimitet ökar, så att de inte längre ses som irrelevanta extremister utan som trovärdiga politiska alternativ, då kan de systemtrötta men självsäkra väljarna vända sig dit.

Även Eatwells teori kan kritiseras. Den presenteras inte speciellt utförligt och den torde inte vara alldeles enkel att testa mot verkligheten. Överhuvudtaget ger ovanstående genomgång vid handen att det är svårt att konstruera en modell som på ett något sånär heltäckande sätt förklarar högerpopulismens framgångar. Det är i och för sig inte något att förundras över. Det finns inga modeller som ger heltäckande och tillfredsställande förklaringar till någon form av röstning, så varför skulle högerpopulismen vara ett undantag? Snarare får vi söka vidare bland en mängd olika faktorer; historiskt och geografiskt specifika såväl som mer generella. En del av dessa faktorer har redan varit föremål för omfattande forskning, medan andra kanske väntar på att upptäckas.

Så långt den teoretiska diskussionen. Vi övergår nu till vad forskningen säger om huruvida det verkligen finns några samband mellan migration och arbetsmarknadsproblem, å den ena sidan, och högerpopulismens framgångar å den andra.

Invandring, arbetslöshet och röstning på högerpopulistiska partier

Det finns två huvudsakliga sätt att analysera väljarbeteende. Dels den ekologiska metoden, där man använder sig av faktiska valresultat, som bryts ned i så små geografiska enheter som möjligt, och sedan ställs emot tillgänglig information om befolkning, näringsstruktur och social sammansättning. Dels surveymetoden, där man bygger på massintervjuer med statistiska urval av väljare. Båda dessa metoder har svagheter. Inte minst surveymetoden, som kommit att bli dominerande under efterkrigstiden, har sina belackare. Det finns inte utrymme att här gå in på denna debatt, men ett par faktorer som försvårar studier av röstning på högerpopulistiska partier bör nämnas. För det första handlar det, de senare årens framväxt i flera länder till trots, fortfarande ofta om ganska små partier. Det gäller inte minst Tyskland, där högerpopulismen har ägnats mycken forskarmöda trots att den inte fått något nationellt genombrott. Det gör att surveydata svårigen kan användas eftersom antalet högerpopulistiska väljare är så få. Man kan dessutom anta att väljare som medverkar i surveyundersökningar inte alltid vill tillstå att de sympatiserar med ett högerpopulistiskt parti, vilket ytterligare försvagar det statistiska underlaget. Ekologiska data är svårbehandlade eftersom variationerna i högerpopulistisk röstning tenderar att röra sig mellan låga nivåer. Problem som dessa kan till viss del förväntas minska i takt med att högerpopulismen ökar i legitimitet och styrka, men de har inverkat på stora delar av den hittillsvarande forskningen.

Icke desto mindre är forskningen om högerpopulistisk röstning omfattande. En mängd studier, såväl komparativa som landsspecifika, surveybaserade och ekologiska, har publicerats. Resultaten är långt ifrån entydiga, men vissa mönster kan urskiljas. Allra tydligast är att de högerpopulistiska väljarna domineras av män. Mansövertikten är genomgående, i olika länder och över tid, och undantagen är få. Unga väljare är överrepresenterade, även om det här finns något fler undantag. Det finns även en övervikt av privatanställda. Aktivt religiösa väljare, däremot, är underrepresenterade. Stereotyper blir lätt

missvisande, men det finns ändå fog för att karakterisera den typiske högerpopulistiske väljaren som en ung, privatanställd icke-religiös man.

Vad gäller åsikter förknippade med röstning på högerpopulismen är det ganska entydigt, och knappast någon större sensation, att en negativ inställning till invandring och invandrare har ett nära samband. Det är dock inte så att det är den *enda* fråga som har någon betydelse i sammanhanget. Enfrågetesen, som nämnts ovan, har inget större stöd i forskningen. Andra sakfrågor kan spela minst lika stor roll. Ett exempel är Norge. När Fremskrittspartiet hösten 2000 steg fram som landets största parti i opinionsmätningarna, visade en undersökning att invandring endast var dem femte viktigaste orsaken till att stödja partiet. Viktigare var i stället sociala frågor, som sjukvårdskrisen och, framför allt, pensionärernas situation. Huvudmönstret är dock att inställning till invandringen hänger nära samman med röstning på högerpopulismen.

Det är emellertid inte samma sak som att invandring som företeelse leder till ökat stöd för högerpopulistiska partier. Här föreligger i stället motstridiga forskningsresultat. Enligt undersökningar baserade på data från Tyskland finns inget samband mellan andelen invandrare inom ett område och stödet för högerpopulismen. Detta motsägs dock i viss mån av studier från andra länder, bland annat en bred komparativ studie av de femton "gamla" EU-länderna plus Norge. Mindre tvetydigt tycks orsaksförhållandet vara om vi lägger in en tidsdimension i analysen och ändrar orsaksvariabeln från *andelen* invandrare till *ökning*. Med andra ord: en hög men konstant andel invandrare behöver inte ha någon effekt på högerpopulismens dragningskraft, men en ökning, oavsett nivå, tycks ha det.

Förhållandet tycks vara likartat när det gäller arbetslöshet. Arbetslöshets*nivån* har snarast ett negativt samband med röstning på högerpopulismen, medan en *ökning* av arbetslösheten tycks ha en positiv inverkan. Inte heller här är dock resultaten helt entydiga. Exempelvis finns det en studie baserad på data från 1980-talet, enligt vilken arbetslöshetsökningar hade en positiv effekt på stödet för det danska Fremskridtspartiet, medan det inte kunde påvisas någon sådan effekt för norska systerpartiet. Men manifest arbetslöshet är inte det

enda arbetsmarknadsproblem som kan tänkas inverka på stödet för högerpopulismen. Enligt den redan nämnda studien från Tyskland har självupplevda ekonomiska problem, liksom farhågor för att den egna ekonomiska situationen skall försämrans, en effekt på högerpopulistisk röstning. Enligt en annan studie, byggd på data från fjorton västeuropeiska länder under 1990-talet, tycks stödet för högerpopulistiska partier vara högre i länder med fler arbetsmarknadskonflikter (mätt i antal arbetsdagar förlorade på grund av konfliktåtgärder).

De studier som här hänvisats till utgör bara ett axplock. De skulle kunna ges en mer utförlig presentation och i flera fall finns det metodproblem som kan påverka tolkningen. Icke desto mindre kan man urskilja ett mönster som talar för att det finns ett orsaksförhållande mellan arbetsmarknadsproblem och invandring, å den ena sidan, och stöd för högerpopulistiska partier, å den andra. Men det är inget rakt och entydigt samband. Snarare är de två av många faktorer som i olika kontexter kan spela olika viktiga roller. Ett försök att föra diskussionen vidare har gjorts av den amerikanske statsvetaren Wesley Chapin. I en studie av högerpopulismen i Tyskland drar Chapin samma slutsats som framkommit i den ovanstående forskningsgenomgången: det finns inga belägg för att andelen invandrare, eller arbetslöshetsnivån, i en region har någon inverkan på stödet för högerpopulismen. I stället kommer Chapin fram till att invandringen kan ha en effekt när den förknippas med något socialt problem, som till exempel kriminalitet.

Det finns problem med hur Chapin kommer fram till den slutsatsen. Han har mätt invandrarkriminalitet med hjälp av brottsstatistik från *Bundeskriminalamt*. Det säger sig självt att den typen av material har en mängd potentiella felkällor. Vilka brott som överhuvudtaget registreras, och vilka brott som klassificeras som begångna av invandrare, är beroende av polisiär praxis, vilken kan variera såväl geografiskt som över tid. Dessutom är brottsstatistiken en sak och den upplevda brottsnivån en annan – och det är med stor sannolikhet den sistnämnda som inverkar på stödet för högerpopulismen.

Icke desto mindre har Chapin en viktig poäng i det att han, i stället för att fokusera enbart på invandring som sådan, tar diskussionen ytterligare ett steg, och sätter den in i ett större sammanhang. För att bli

politiskt laddad behöver invandringen uppenbarligen vara kopplad till någon form av upplevt socialt problem, som till exempel brottslighet. Det har också förekommit att högerpopulistiska partier hänvisat till uppmärksammade brottsfall med invandraranknytning. Ett exempel kan tas från Norge, där Fremskrittspartiet under de första åren av 2000-talet tonade ned sin invandringskritik, en omorientering som ledde till inre stridigheter, och till och med uteslutningar, men där den pragmatiska linjen segrade. Sommaren 2003 inträffade dock ett uppmärksammat mord på en äldre kvinna. Det visade sig att mordet kunde kopplas till två asylsökande från Libyen, varav den ene senare dömdes för mord. Fremskrittspartiet kopplade samman mordet med den norska flyktingpolitiken och invandringskritiken har sedan dess åter fått ökat utrymme i partiets budskap.

Ytterligare stöd för argumentet att invandringen endast blir politiskt laddad i en viss kontext kan tas från Storbritannien. Där har högerpopulismen haft ytterst få och små framgångar. Det kan förklaras av ett antal olika faktorer, men en av de viktigaste är valsyste­met med majoritetsval i enpersonsvalkretsar, som gör det mycket svårt för nya partier att bryta igenom. Ingen högerpopulist har heller någonsin valts in i underhuset. Under senare år har dock British National Party haft vissa framgångar i de lokala valen. Mest uppmärksammat har BNP blivit för sina inbrytningar i vissa städer i norra och nordvästra England. Det är ingen tvekan om att etniska motsättningar varit en bidragande faktor. Det har inte handlat om nyligen anlända flyktingar, utan i stället om konflikter mellan vita briter och andra eller tredje generationens invandrare, mestadels av asiatiskt ursprung, födda och uppväxta i England.

Eftersom BNP:s framgångar endast ägt rum inom avgränsade områden vet vi ganska lite om exakt vilka faktorer som bidragit. Det finns dock en del som tyder på att det inte är invandarmotståndet i sig som drar röster, utan invandarmotstånd i kombination med något annat. "Rasism plus X", som en labourrepresentant uttrycker det i en intervju i *The Guardian*, den 18 oktober 2003. "X" står för något lokalt problem, där väljarna upplever att de andra partierna inte gör någonting. Det kan handla om nästan vad som helst – renhållning, trafik, skola, bostäder, kriminalitet, för att ta några exempel – men

det viktiga är att det är en lokal fråga som engagerar och där väljarna känner sig bortglömda av de stora partierna. BNP har med denna strategi systematiskt arbetat på att stärka sin närvaro på lokalplanet. Det har på vissa håll visat sig effektivt, inte minst eftersom de etablerade partierna ofta är svagt organiserade i de aktuella områdena. Det har dels inneburit att de själva saknat de nödvändiga kontakterna med lokalbefolkningen för kunna ta till sig missnöje och krav, men också att de inte kunnat gå till motangrepp mot BNP. "När vi är ordentligt organiserade, aktiva och ute och rör på oss, då är de [BNP] historia", menar den ej namngivne labourrepresentanten.

I och för sig har de invalda BNP-ledamöterna haft svårt att leverera konkreta förbättringar inom "X". Det finns rapporter om avhopp, uteslutningar och bristande kompetens. Så länge de etablerade partierna fortsätter att vara sårbara genom sina svaga lokala organisationer finns det dock förutsättningar att "X"-strategin kan fortsätta att vara ett fungerande vapen för BNP. En utveckling av "X"-argumentet skulle kunna vara att koppla invandringen till arbetsmarknaden. En dansk socialforskare, den sedan flera år i Sverige verksamme Carl-Ulrik Schierup, har i en studie från 1980-talet jämfört två grupper vlacher (från det forna Jugoslavien), varav den ena invandrat till Danmark och den andra till Sverige. Schierup kommer fram till att den grupp som bosatt sig i Danmark blivit bättre integrerad på grund av att den i sina arbeten kom snabbare i kontakt med majoritetssamhället. Det ledde till att en kulturell kompetens utvecklades, som möjliggjorde behållandet av en egen identitet, samtidigt som den underlättade strategier för att kunna utöva inflytande på sin egen situation. I Sverige, däremot, kom vlacherna inte att ingå i kollektiv som innefattade svenska arbetskamrater, vilket ledde till en känsla av maktlöshet.

Schierup har inte studerat röstning på högerpopulistiska partier, men resonemanget angående de vlachiska invandrarna skulle kunna utvidgas till att gälla den inhemska befolkningen. Om det finns kontaktytor mellan olika folkgrupper, där man tillsammans löser problem och delar liknande vedermödor och bekymmer, är det rimligt att tänka sig att främlingskap har svårare att uppstå, vilket i sin tur skulle minska benägenheten att rösta på högerpopulistiska och in-

vandringskritiska partier. Poängen skulle då bli att det är nödvändigt, men kanske inte tillräckligt, att invandrarna bereds arbetstillfällen för att integrationen skall vara framgångsrik. Det bör vara arbeten som av både invandrare och majoritetsbefolkning uppfattas som meningsfulla, och som skapar konstruktiva kontakter mellan de olika grupperna.

Veterligen finns inga systematiska studier om förhållandet mellan högerpopulistisk röstning och integration på arbetsmarknaden. Den information som finns är skissartad och anekdotisk. Exempelvis hade Sverigedemokraterna och lokala invandringskritiska partier framgångar i kommunalvalen 2002 i invandrantäta kommuner i västra Skåne, som Malmö, Landskrona, Helsingborg och Burlöv. Det finns dock andra invandrantäta områden där högerpopulismen haft det svårare. Det gäller till exempel vissa delar av Småland, där andelen invandrare är hög, men där högerpopulismen har svagt eller obefintligt väljarstöd. Exakt vad som gjort att högerpopulismen är framgångsrik i Skåne, men inte i Småland, är inte utrett. För att återknyta till det brittiska exemplet söker vi ett "X" som finns i Helsingborg och Landskrona, men som saknas i Gislaved och Gnosjö. Ett tänkbart sådant "X" skulle kunna vara just arbetsmarknadsintegrationen. Det finns en del som tyder på att invandrare i Småland på ett annat sätt är integrerade på arbetsmarknaden än vad fallet är i västra Skåne. "X" skulle i så fall vara i vilken mån invandrarna upplevs stå för ett aktivt och konstruktivt bidrag till det lokala samhället.

Det skall understrykas att resonemanget är tentativt. De exakta orsaksförhållandena är inte tillfredsställande utredda. Andra faktorer kan spela in. Det kan gälla formerna och tidsrymden för invandringen. Som redan nämnts tyder det mesta på att hastiga ökning av invandringen har större effekt på stödet för högerpopulismen än själva invandrarnivån. En annan faktor är näringsstrukturen. Möjligheten att integrera invandrare på arbetsmarknaden beror åtminstone till viss del på det lokala näringslivets kapacitet och benägenhet att medverka i en integrationsprocess. En tredje möjlig faktor är lokala politiska förhållanden. Den brittiska erfarenheten tyder ju på att det underlättar för högerpopulismen om de etablerade partierna är svagt organiserade. Omvänt är högerpopulisternas egen propaganda,

organisation och verksamhet av betydelse. Exempelen kan mångfaldigas. Dessutom kan man återknyta till diskussionen om vad som egentligen utgör gynnsamma förutsättningar för en framgångsrik integration på arbetsmarknaden. Vissa typer av åtgärder, som beredskapsarbeten eller praktikplatser, kan om de utformas olyckligt till och med få motsatt effekt genom att de underbygger utanförskap och stigmatisering. Slutligen skall det understrykas att avsikten inte är att överdriva skillnaderna mellan Småland och Skåne. Spänningar mellan olika folkgrupper förekommer även i Småland. Skillnaden är att dessa spänningar inte tycks ha samma politiska laddning som i delar av Skåne.

Högerpopulismen – en bromskloss i EU

De högerpopulistiska partiernas väljarstöd fluktuerar, men det finns inga tecken på att de kommer att försvinna. De andra partierna har fått vänja sig vid nykomlingen och lär under överskådlig framtid tvingas förhålla sig till den. Olika motstrategier har provats, med varierande framgång, men i det större perspektivet får vi konstatera att den europeiska högerpopulismen kommit för att stanna. I många fall har den politiska omgivningen också mer eller mindre givit upp och börjat behandla högerpopulisterna som en politisk kraft bland andra. De är politiska motståndare, som man konkurrerar med i kampen om röster, men som man också kan tänka sig att förhandla och samarbeta med.

Att detta kommer att få politiska konsekvenser i EU:s medlemsländer är uppenbart. I kraft av sitt väljarstöd kan högerpopulisterna sätta sådan press på de etablerade partierna att de till sist accepteras som förhandlings- och/eller koalitionspartners. Till viss del blir följden att de tidigare utmanarpartierna tvingas tona ned sin retorik, sitt respektlösa beteende och sina mest radikala krav. Samtidigt har den högerpopulistiska politiken gradvis kommit att accepteras av andra partier. Därmed har vissa högerpopulistiska partier redan kunnat påverka den nationella politiska agendan. Ett av de tydligaste exemplen är Danmark, där Dansk Folkeparti sedan 2001 haft stort inflytande på invandrings- och integrationspolitiken.

Även för EU som helhet är de potentiella konsekvenserna långtgående. Att de högerpopulistiska partiernas inflytande ökar innebär att de kan använda sitt EU-motstånd som utpressningsmedel i förhandlingar med, eller inom, de nationella regeringarna. På så sätt kan de inverka på regeringarnas agerande vid toppmöten och tvinga fram fler folkomröstningar i EU-relaterade frågor. Överhuvudtaget har högerpopulismen allt mer kommit att fungera som en bromskloss i den europeiska integrationsprocessen. Högerpopulistiska partier har aktivt motarbetat Maastricht- och Amsterdamfördragen, euron, utvidgningen och den 2005 avstannade processen mot ett nytt EU-fördrag. Under de kommande åren kommer de att verka emot planerna på ett turkiskt EU-medlemskap.

På samma sätt kommer högerpopulisterna att göra vad de kan för att motarbeta utvecklingen mot en gränslös arbetsmarknad. Som vi sett kan migration och arbetsmarknadsproblem under vissa omständigheter gynna högerpopulismen. Likaledes ligger det nära till hands att de potentiella sociala och politiska spänningar, som kan komma att följa i den gränslösa arbetsmarknadens spår, skulle kunna spela högerpopulismen i händerna. Det kan i sin tur innebära att högerpopulisterna får möjlighet att bromsa utvecklingen, eller till och med vrida den tillbaka. Att arbetsmarknads- och migrationsfrågor kommer att spela centrala roller i EU:s fortsatta utveckling är därför knappast någon vild gissning. Hur dessa frågor hanteras har stor betydelse i sig, men de är också intimt förknippade med högerpopulismens fortsatta utveckling.

Källor och litteratur

Publikationsfloran i ämnesområdet högerpopulism/högerextremism är omfattande och växande. Här kan endast några exempel nämnas. Litteratur på svenska är sparsam, men ett par aktuella bidrag finns. Den svenska utvecklingen analyseras av Jens Rydgren i boken *Från skattemissnöje till etnisk nationalism: högerpopulism och parlamentarisk högerextremism i Sverige* (Lund: Studentlitteratur 2005). En antologi, med kapitel som behandlar flera olika länder, är Jens Rydgren och

Anders Widfeldt (red.): *Från Le Pen till Pim Fortuyn: Populism och parlamentarisk högerextremism i dagens Europa* (Stockholm: Liber 2004). Ett äldre bidrag är Stieg Larssons och Anna-Lena Lodenius *Extremhögern* (Stockholm: Tiden 1991; reviderad upplaga 1994).

En stor del av forskningslitteraturen är dock skriven på engelska. Standardverken inkluderar Herbert Kitschelt, tillsammans med Anthony J. McGann: *The Radical Right in Western Europe, A Comparative Analysis* (Ann Arbor: Michigan University Press 1995) och Hans-Georg Betz: *Radical Right-Wing Populism in Western Europe* (Basingstoke: Macmillan 1994). Ett nyare bidrag är Piero Ignazi: *Extreme Right Parties in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press 2003). Synnerligen läsvärd är Cas Mudde: *The Ideology of the Extreme Right* (Manchester: Manchester University Press 2000).

Ett stort antal redigerade antologier har utgivits. Ofta innehåller de till största delen länderspecifika kapitel, som till exempel Hans-Georg Betz och Stefan Immerfall (red.): *The New Politics of the Right. Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies* (Basingstoke: Macmillan 1998), Paul Hainsworth (red.) *The Politics of the Extreme Right. From the Margins to the Mainstream* (London och New York: Pinter 2000) och Martin Schain, Aristide R. Zolberg och Patrick Hossay (red.): *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe* (Basingstoke och New York: Palgrave Macmillan 2002). I vissa fall innehåller antologierna även tematiska och komparativa bidrag, som Peter H. Merkl och Leonard Weinberg (red.): *Right-Wing Extremism in the Twenty-First Century* (London och Portland: Frank Cass 2003), Yves Mény och Yves Surel (red.): *Democracies and the Populist Challenge* (Basingstoke och New York: Palgrave Macmillan 2002) samt Roger Eatwell och Cas Mudde (red.): *Western Democracies and the New Extreme Right Challenge* (London: Routledge 2004).

En mycket stor del av forskningslitteraturen är publicerad i olika facktidskrifter. Den som vill följa forskningsutvecklingen finner ofta relevanta artiklar i *West European Politics* (WEP) och *European Journal of Political Research* (EJPR). Klaus von Beymes artikel om olika stadier i högerpopulismens utveckling har titeln "Right-wing extremism in post-war Europe" (WEP vol. 11, nr, 2, 1988). Tim Bales artikel om

ANDERS WIDFELDT

hur högerpopulistiska partier är på väg att inlemmas i de borgerliga blocken heter "Cinderella and her ugly sisters: The mainstream and extreme right in Europe's bipolarising party systems" (WEP vol. 26, nr. 3, 2003). Wesley Chapins artikel, där han kopplar invandrarkriminalitet till röstning på högerpopulism, publicerades 1997 (WEP vol. 20, nr. 2) och har titeln "Explaining the success of the new right: The German case". Andra, mer tekniska, artiklar om röstning på högerpopulistiska partier är M. Lubbers, M. Gijsberts och P. Scheepers: "Extreme right-wing voting in Western Europe" (EJPR vol. 41, nr. 3, 2002) och M. Lubbers och P. Scheepers: "Individual and contextual characteristics of the German extreme right-wing vote in the 1990s. A test of complementary theories" (EJPR vol. 38, nr. 1, 2000).

Polska rörmokare och den gränslösa arbetsmarknaden för tjänster

av Anders Kjellgren

Få människor som följde nyhetsrapporteringen runtom i Europa under 2005 torde ha undgått turerna kring kommissionens förslag till tjänstedirektiv. Till och med regerings- och statschefer uttalade sig om det i media, och för många människor kom det att symbolisera marknadskrafternas angrepp på den ”europeiska sociala modellen” och en Europeisk union där sociala värden som välfärd och social trygghet underordnas och urholkas av kyligt marknadsliberala ambitioner.

Inte minst inför den franska folkomröstningen om förslaget till ny konstitution för EU 2005 återkom nej-sidans debattörer ofta till bilden av hur det föreslagna tjänstedirektivets bestämmelser om fri rörlighet skulle leda till att landet invaderades av polska rörmokare. De franska rörmokarna skulle ställas att välja mellan att bli utkonkurrerade eller sänka sina priser till polska nivåer. I båda fallen skulle den europeiska sociala modellen offras på den liberaliserade marknadens altare. Bortsett från att den franska folkomröstningen om EU:s konstitution rent faktiskt inte hade någonting med frågan om förslaget till tjänstedirektiv att göra så var det kanske inte så konstigt att just Polen – såsom nybliven medlemsstat och med en av de största befolkningarna – kom att pekats ut som källa till de förväntade horderna av billiga hantverkare.

Tjänstesektorn sysselsätter idag majoriteten av den arbetande befolkningen i Europa men hur står det till med möjligheten att erbjuda tjänster i andra länder än sitt hemland? När man tar del av nyhetsrapporteringen kan man ibland onekligen få intrycket att frågan om fri rörlighet för tjänster på den inre marknaden närmast skulle stå och

falla med tjänstedirektivet – det skulle alltså vara på direktivet det hänger ifall de omtalade polska rörmokarna och andra fria näringsidkare kommer att kunna erbjuda sina tjänster utanför sina respektive hemstater. Andra hävdar att debatten har blivit helt sned och att vi faktiskt redan idag har fri tjänsterörlighet inom EU.

Verkligheten ter sig emellertid mera komplicerad och denna artikel syftar till att i korta drag belysa dagens rättsliga situation på området för den fria rörligheten för tjänster, inklusive förslaget till tjänstedirektiv.

Den europeiska inre marknaden för tjänster

Kommissionen har i flera olika sammanhang deklarerat att en väl fungerande inre marknad är nödvändig för att ”skapa den ekonomiska bärkraft som behövs för att öka levnadsstandarden och upprätthålla den europeiska sociala modellen” (till exempel i sitt meddelande ”Andra lägesrapporten om strategin för den inre marknaden 2003–2006”). I linje med globala trender har tjänstesektorn kommit att utgöra en alltmer betydelsefull del av ekonomin både i Sverige och Europa. Enligt kommissionen svarar tjänster idag för runt sjuttio procent av ekonomin och sysselsättningen i EU.

Hur ser då situationen ut för just tjänsterna på den inre marknaden? Som bekant definierar EG-fördraget den inre marknaden som ett område utan inre gränser, där de fyra friheterna (för varor, tjänster, personer och kapital) säkerställts i enlighet med fördraget. Kommissionen påminner också om att den inre marknaden är ett gemensamt projekt som alla medlemsstater måste bidra till och som kommer alla tillgodo. Under den talande rubriken ”Nuläget för den inre marknaden – varningsljusen börjar blinka rött” har kommission emellertid (i sin Rapport om genomförandet av strategin för den inre marknaden) konstaterat att den inre marknadspolitiken hittills bara har snuddat vid tjänstesektorn. Där sägs vidare att det ännu inte finns någon riktig inre marknad för tjänster, och att konsumenternas bristande förtroende dessutom leder till att dessa drar sig för att köpa tjänster – i den mån dessa nu överhuvudtaget finns att tillgå, får man

anta – över gränserna. I andra dokument från kommissionen upp-
 pas bilden av en fragmenterad och snårig europeisk tjänstemarknad.
 Exempel som anförs vittnar om hur många företag, i synnerhet bland
 de små och medelstora, har gått miste om kontrakt på grund av de
 långa förseningar som uppstått när de sökt skaffa tillstånd eller upp-
 fylla diverse andra administrativa formaliteter, ofta hos flera olika
 myndigheter. Beräkningar visar att enbart kostnaderna för att söka ta
 reda på vilka olika nationella formaliteter och krav som måste uppfyl-
 las för tjänsteutövningen i andra medlemsstater verkar avskräckande
 på många företag. Med tanke på tjänstesektorns storlek och ekono-
 miska betydelse i Europa är det inte konstigt att förverkligandet av
 den enorma potentialen, både i termer av ekonomi men även ökad
 sysselsättning, i en fungerande inre marknad för tjänster ter sig allt-
 mer nödvändig, inte minst i ljuset av Lissabonstrategin. Europeiska
 rådets möte den 22–23 mars 2005 bekräftade att tjänstefrågan var
 en prioritet, men de valda formuleringarna rörde också något av de
 starka spänningar som kommit till ytan under arbetet med kommis-
 sionens allt hetare omdebatterade förslag till tjänstedirektiv.

Social dumpning och den europeiska sociala modellen

Läser man de grundläggande fördragstexterna framgår att EU:s mål-
 sättning bland annat är att främja ekonomiska och sociala framsteg,
 en hög sysselsättningsnivå och hållbar utveckling (Artikel 2 EU-för-
 draget), särskilt genom att skapa ett område utan inre gränser. Enligt
 EG-fördraget är gemenskapens uppgift bland annat att främja inte
 bara utvecklingen av näringslivet utan också en hög nivå i fråga om
 sysselsättning och socialt skydd, jämställdhet mellan män och kvin-
 nor, en hög nivå i fråga om miljöskydd, en höjning av levnadsstandar-
 den och livskvalitén samt ekonomisk och social sammanhållning och
 solidaritet mellan medlemsstaterna – målsättningar som i väsentlig
 grad ska uppnås genom upprättandet av en gemensam marknad (in-
 klusive en gemensam utrikeshandelspolitik och tullunion). Mellan
 medlemsstaterna betonas den inre marknaden, definierad av fri rör-

lighet över nationsgränserna för såväl varor som tjänster, personer och kapital. Diskriminering baserad på nationalitet ska vara förbjuden mellan medlemsstaterna och den ekonomiska politiken ska bygga på marknadsekonomi med fri konkurrens. Blandningen av sociala och ekonomiska målsättningar understryker strävan att förena marknadsliberalisering och ökad tillväxt med en europeisk social profil.

Sant är emellertid också att det alltid funnits ett spänningsfält kring dessa frågor. Grovt uttryckt har vissa politiska krafter tenderat att betona marknadsliberaliseringen som det centrala, medan sociala regler rörande sådant som jämställdhet och arbetsvillkor betraktats som – möjligen – nödvändiga komplement för att få marknaden att fungera bättre. Andra krafter har tvärtom varit mer benägna att se utvecklingen av EU:s sociala dimension som ett eftersträvarsvärt mål i sig. Denna spänning har påverkat utvecklingen av hela EU:s sociala dimension och har satt sin prägel på både materiellt innehåll och ambitionsnivån i gemenskapslagstiftningen. Man skulle kunna säga att många av gemenskapens mer socialt präglade bestämmelser, exempelvis förbuden mot könsdiskriminering och de olika typer av minimiskyddsnivåer som förekommer på arbetsrättens område, har två parallella syften. Dels förbättras förhållandena för de enskilda individer som gagnas av reglerna (det sociala syftet), dels säkerställs likartade konkurrensförutsättningar mellan medlemsstaterna (det ekonomiska syftet). De båda syftena löper ofta parallellt, vilket i vart fall till en del hänger ihop med frågan om social dumpning. I korthet innebär social dumpning att stater konkurrerar med varandra genom låga eller sänkta sociala skyddsnivåer. Företag i en stat vars näringsliv till exempel kan betala låga löner, strunta i att installera kostsamma skyddsutrustningar och smutsa ned miljön utan efterräkningar kan också erbjuda lägre priser än ett företag i en stat med högre skyddsnivåer. I förlängningen fruktar många att detta kommer att leda till att stater med högre välfärd tvingas urholka eller rent av avskaffa sina trygghets- och säkerhetsnivåer för att klara konkurrensen ("kapplöpningen mot botten"). Många av gemenskapens mer sociala regler motiveras således också av strävan att utjämna marknadsförutsättningarna, i vart fall på de områden och till de (oftast minimi-)nivåer som varit politiskt möjliga att enas kring. Det finns dock inga gemen-

skapsregler som föreskriver någon minsta europeisk lönenivå, utan detta centrala arbetsvillkor betraktas i allt väsentligt som en nationell angelägenhet (så länge detta inte leder till att man där negativt diskriminerar vissa arbetstagare just på grund av att de är medborgare i någon annan medlemsstat).

Det kan noteras redan här att arbetstagare som av sin arbetsgivare temporärt skickas till en annan medlemsstat för att där utföra ett uppdrag inte anses komma in på värdstatens arbetsmarknad; sådana arbetstagares närvaro är istället så nära förknippade med det specifika uppdraget att de anses omfattas av den fria rörligheten för tjänster. Nu skulle man kanske kunna tro att detta öppnat dörren på vid gavel för låglönekonkurrens men för att bland annat undvika en sådan utveckling antogs det så kallade utstationeringsdirektivet (96/71/EG). Direktivet och dess återverkningar på de tjänster som utförs av utskickade anställda behandlas utförligare i Ronnie Eklunds kapitel. Här ska endast noteras att dess regler i summariskt sammandrag innebär att den utsända personalen minst ska ha rätt till samma villkor i värdlandet som de där verksamma motsvarande arbetstagarna – det är med andra ord i huvudsak värdlandets regler som ska tillämpas på till exempel lönen och andra centrala arbetsvillkor. Att kräva tillämpning av vissa nationella minimikrav för att undvika exploatering av utsänd arbetskraft är således EG-rättsligt godtagbart. Den faktiska, protektionistiska effekten av att utländska arbetsgivare inte kan konkurrera genom att – i vart fall inte fullt ut – tillämpa sina hemländers sämre arbetsvillkor i värdlandet blir en logisk sidoeffekt. Den övergripande EG-rättsliga principen om förbud mot nationell diskriminering sätter dock troligen också en övre gräns för vad som kan krävas av en utländsk arbetsgivare – att ställa högre krav än vad som annars skulle ha godtagits av en inhemsk arbetsgivare torde knappast kunna försvaras framgångsrikt.

Det finns emellertid två stora grupper arbetande människor som inte alls påverkas av utstationeringsdirektivets regler. Den ena gruppen består av självständiga näringsidkare som tillfälligtvis tillhandahåller tjänster i annan medlemsstat. Den andra gruppen omfattar alla anställda som till exempel arbetar med tjänster som kan förmedlas per telefon eller internet och där det är själva tjänsten i sig, snarare

än tillhandahållaren eller mottagaren, som står för det gränsöverskridande momentet. Eftersom dessa anställda förblir baserade i etableringsstaten är det också dess olika regler för arbetsvillkor som kommer att gälla.

De nya medlemsstaterna – ett hot?

Den generella oron för negativa effekter av en ökad rörlighet för personer i det utvidgade Europa (i riktningen från de nya, fattigare medlemsstaterna till de gamla, rikare) som kom att sprida sig ju närmare den senaste utvidgningen av EU man kom ledde till att samtliga medlemsstater utom tre – Sverige, Storbritannien och Irland – införde olika typer av arbetsmarknadsbegränsande övergångsregler (maximalt för upp till sju år), i enlighet med 2003 års anslutningsfördrag. I huvudsak innebär övergångsreglerna att medlemsstaterna fortfarande kan ställa upp nationella krav på arbetstillstånd för arbetstagare från de nya medlemsstaterna (Belgien, Finland, Tyskland, Grekland, Frankrike, Luxemburg och Spanien), i en del fall dock förenade med kvotsystem (Österrike, Italien, Nederländerna och Portugal). Storbritannien och Irland har öppnat sina arbetsmarknader, men har valt att begränsa den normalt tillkommande rätten till sociala förmåner. Faktiskt är det bara Sverige som inte infört några inskränkningar alls, utan tillämpar det normala EG-rättsliga regelverket fullt ut även på arbetstagare från de nya medlemsstaterna (detta berodde i och för sig främst på att man i riksdagen inte kunde samla en majoritet bakom vilken *typ* av begränsningsregler som borde införas). Tyskland och Österrike, i egenskap av ”traditionella mottagare” av östlig migration, fick vidare en speciell möjlighet att införa begränsningar även för vissa tjänstesektorer (till exempel bygg- och konstruktion) i vissa specificerade fall om den fria rörligheten annars skulle visa sig leda till svåra störningar på arbetsmarknaden.

Eftersom Sverige och majoriteten av de övriga medlemsstaterna inte har någon på anslutningsfördragen grundad rätt att inskränka tjänsterörligheten förtjänar det att upprepas att gemenskapens arbetsrättsliga regelverk alltså inte omfattar självständiga näringsidkare (med

vissa undantag, till exempel beträffande en hel del arbetsmiljökrav). De polska rörmokare som tar sig över gränserna som självständiga näringsidkare är i princip i sin fulla rätt att sälja sina tjänster till valfritt pris, även om detta skulle te sig som mycket lågt i förhållande till värdstatens normala prisnivåer. Faktum är att det för svenskt vidkommande faktiskt inte förefaller krävas mer av vår tänkte polske rörmokare än att han eller hon vänder sig till den lokala skattemyndigheten, ansöker om F-skattsedel, visar att skatterna har skötts i hemstaten och därefter även sköter sina skatterättsliga förpliktelser mot Sverige. Det förekommer idag ett omfattande fusk med F-skattsedlar. Typiskt sett rör det sig i många fall om svartjobb i skydd av företagarmanteln, vilket inte nödvändigtvis behöver vara ett problem begränsat till utifrån kommande företagare. Det kan emellertid utöver skattefusk också handla om att söka kringgå sådana arbetsrättsliga krav som annars skulle ha kunnat ställas på utsända arbetstagare. I synnerhet det senare problemet diskuteras till exempel i LO:s rapport "Arbetskraft till salu – sex månader med öppna gränser". Skatteverket har beviljats ytterligare medel för att förbättra sin kontroll och har nu även föreslagit regeringen att införa tidsbegränsade F-skattsedlar. Med tanke på hur lite som EG-rättsligt kan krävas för att någon ska anses vara tjänstegivare torde emellertid möjligheten att komma tillrätta med missbruk redan vid ansökningstillfället vara ytterligt begränsad. Det är till exempel inte någon förutsättning för rätten till fri rörlighet att det redan finns några existerande uppdrag att hänvisa till – den rörmokare som fyller i skatteverkets ansökningsblankett kan hämta ledning redan av verkets eget exempel, där modellbeskrivningen just avser en hantverkare från Tyskland som tar med sig egna snickarverktyg och ämnar söka uppdrag genom personliga kontakter på plats i värdlandet. Svårigheten att – i vart fall initialt – komma tillrätta med till näringsidkare "kamouflerade" arbetstagare blir uppenbar och förstärks givetvis ifall arbetena har kort varaktighet eller i övrigt utförs med "låg profil".

För att avgöra vad som faktiskt krävs för att en person ska kunna anses rättmätigt omfattad av de rättigheter som den fria rörligheten för tjänster innebär fordras en närmare analys av vad det här med tjänster egentligen innebär. Vad som i förstounde kan verka rätt banalt

visar sig snart kunna vara en relativt komplicerad fråga, inte minst i praktisk tillämpning.

Vad är en tjänst? Avgränsningarna mot de andra fria rörligheterna

Vad är egentligen en tjänst? EG-fördraget saknar en tydlig definition av tjänster ("prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer"), utan nöjer sig med en exemplifierande uppräkningslista av klassiskt snitt ("verksamhet av industriell eller kommersiell natur, inom hantverk och inom fria yrken"). Eftersom uppräkningslistan ingalunda är uttömmande och då tjänster alltså framstår som en negativt bestämd kategori får man söka ytterligare ledning i praxis.

Många skulle nog mena att det som skiljer en tjänst från en vara är att tjänsten inte är materiell. Samtidigt har EG-domstolen slagit fast att varor visst kan spela en central roll i tjänsteverksamhet, till exempel vid leasing där brukandet av varan och inte varan i sig är det centrala. Liknande resonemang har förts kring lottsedlar och dylikt, vilka har betraktats som en del av den (immateriella) tjänsten att spela på lotteri. Även moraliskt diskutabla tjänster faller inom EG-fördragets tjänstedefinition. Såväl prostitution som spel och dobbel samt aborter räknas som tjänster i EG-fördragets mening (låt vara att medlemsstater sedan kan hävda sin rätt att förbjuda eller begränsa dem inom sitt territorium). Den ersättning som "normalt ska utgå" för tjänster behöver inte heller betalas direkt av mottagaren av tjänsten ifråga. Den som tittar på reklamfinansierade TV-sändningar eller lyssnar på reklamradio anses därför konsumera tjänster, även om dessa betalas av reklamköparna. Det förhållandet att hälso- och sjukvårdstjänster i många fall inte betalas direkt av patienterna, utan till exempel av offentliga medel, hindrar inte heller att det blir frågan om en tjänst – och patienterna tjänstemottagare – i EG-rättens mening. Behöver en verksamhet kräva någon slags (yrkes)skicklighet för att kunna räknas som tjänst? Svaret på den frågan är nekande – även tjänster av

mycket okvalificerad art är tjänster. Något som emellertid obetingat krävs för att det ska kunna vara frågan om en tjänst i EG-rättslig mening är att det rör sig om en gränsöverskridande transaktion. Här finns fyra grundläggande möjligheter. De två situationer som man vanligen tänker på torde vara där tjänsteutövaren beger sig till en annan medlemsstat eller där tjänstemottagaren beger sig till en annan medlemsstat. Gränsöverskridandet är emellertid också uppfyllt ifall både tjänsteutövaren och tjänstemottagaren beger sig till en tredje medlemsstat (här kan man till exempel tänka sig en språkkurs som anordnas från en medlemsstat men hålls i en annan). Det finns också en fjärde situation som har blivit allt vanligare, och där det närmast är själva tjänsten som (i någon, i vart fall bildlig, mening) förflyttar sig över gränsen, snarare än tjänsteutövaren eller tjänstemottagaren. TV-sändningar, data- och telekommunikation utgör alla exempel på denna typ av moderna tjänster, som ibland mer kan tyckas likna varor än klassiska tjänster. Även sådana tjänster som visserligen kan bedrivas på mer fysisk plats men som idag istället lätt kan förmedlas via dator eller telefon, till exempel rådgivning, försäkringar och andra finansiella tjänster, hör hit.

Eftersom arbetsrättsliga regler som nämnts i princip inte gäller tjänsteutövare är det för arbetsmarknadens vidkommande ofta av stor vikt att notera var gränsen går mot arbetstagarbegreppet. Det förekommer sannolikt i stor omfattning att många självständiga företagare i realiteten är arbetstagare som söker undgå annars tillämpliga arbetsrättsliga regler. Det EG-rättsligt giltiga arbetstagarbegreppet definieras i EG-domstolens rättspraxis av att någon, under viss tid, mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning (det så kallade Lawrie Blum-testet). Den viktigaste distinktionen är här i vilken mån arbete utförs under annans (överordnade) ledning i motsats till vad som anses vara fallet näringsidkare emellan. Det kan noteras att företagare som är anställda i sina egna helägda bolag av EG-domstolen inte har ansetts verka i något egentligt underordnat förhållande; trots att de alltså formellt är anställda av sitt bolag är de likväl att betrakta som självständiga näringsidkare och inte arbetstagare. Övrig anställd personal som sänts ut för att utföra uppdrag i annan medlemsstat omfattas också av tjänsterör-

ligheten (men också av utstationeringsdirektivet) då de inte anses höra till arbetsmarknaden i värdlandet, så länge de just befinner sig där temporärt och uteslutande i syfte att utföra uppdraget.

Det kan spela en stor roll för ett företag ifall det anses utföra tjänster i en annan medlemsstat eller om det istället bedöms vara etablerat där. Framförallt är det frågan om vilka typer av krav som värdlandet legitimt kan ställa på företaget och dess verksamhet. I de klara fall då ett företag från en medlemsstat väljer att etablera sig i en annan medlemsstat genom att till exempel bilda ett dotterbolag där uppstår inte några tveksamheter – en formell företagsetablering i en annan medlemsstat innebär också att det blir frågan om etablering i EG-rättslig mening. Mer svårbedömt kan det bli i de fall ett företag eller näringsidkare inte formellt har etablerat sig i den andra medlemsstaten, men likväl verkar där i vad som förefaller mer än bara tillfälliga former. Det rör sig här om en gradskillnad snarare än artskillnad. Avgörande för distinktionen mellan tjänst och etablering är nämligen just graden av varaktig närvaro i värdlandet. Härmed förstås inte bara tiden som en verksamhet varar, utan även hur regelbundet, periodiskt eller kontinuerligt den bedrivs (den uppmärksamme läsaren noterar genast att sådana tjänster som själva ”rör sig”, till exempel TV-sändningar eller datakommunikation, knappast kan bedömas utifrån varaktighetskriterier, vilka passar bättre på situationer där tjänstemottagare eller tjänsteutövare står för gränsöverskridandet). Inte minst mot bakgrund av tjänsters mångskiftande karaktär och med stöd av EG-domstolens rättspraxis framgår att det med nödvändighet ofta blir frågan om en helhetsbedömning i det enskilda fallet (en näringsidkare anses till exempel ha rätt att skaffa sig nödvändig infrastruktur, såsom ett utrustat kontor, utan att för den skull behöva bedömas vara etablerad, så länge övriga omständigheter talar för en mer temporär vistelse. I takt med att infrastrukturen blir av mer bestående slag och inte längre enbart kan anses som tillfällig, ökar troligen också sannolikheten för att verksamheten kan bli bedömd som etablering och inte tjänst). Det har föreslagits att etablering i EG-rättslig mening minst får anses förutsätta närvaro av både tillräckligt med personal och utrustning för att verksamheten ifrågaska kunna bedrivas på plats mer än enbart rent tillfälligt. Företag och

näringsidkare som väljer att etablera sig, det vill säga satsa på en mera varaktig närvaro i värdlandet, orsakar sällan värdlandet några särskilda regleringsproblem. I och med etableringen blir de inlemmade i värdlandets övriga näringsliv och ska då också i princip följa alla de nationella regler och föreskrifter som kan tänkas gälla för motsvarande inhemska företag (under förutsättning att reglerna inte negativt diskriminerar just utifrån kommande etableringar).

Annorlunda förhåller det sig däremot med medlemsstaternas möjligheter att reglera tjänster nationellt, där – som vi kommer att se – det i många fall är otillåtet att ställa krav och villkor som må vara aldrig så likabehandlande.

Grundläggande rättigheter som följer av den fria rörligheten för tjänster

För att få en konkretare bild av rättigheterna kan vi föreställa oss att vi följer vår polska rörmokare under påtänkt uppdrag till Sverige. Under den vida icke-diskrimineringsprincipen som gäller generellt inom gemenskapsrätten finner vi också ett antal mer specifika rättigheter i rättspraxis och gemenskapslagstiftning. I likhet med vad som numera gäller för alla unionsmedborgare enligt det relativt nyigen antagna rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) åtnjuter vår egenföretagare först och främst den grundläggande rättigheten att få komma in i, och vistas i, värdstaten. En tänkt polsk rörmokare på väg till Sverige eller annan medlemsstat har (numera i likhet med alla andra unionsmedborgare, samt deras familjemedlemmar) efter inresan rätt att vistas i värdstaten i högst tre månader utan krav på annat än ett giltigt pass eller identitetskort. Vid vistelser som överstiger tre månader har den mottagande medlemsstaten rätt att kräva registrering, men sådan ska beviljas ifall nämnda pass fortfarande är giltigt och bevis på att han är egenföretagare kan visas upp.

Det kan noteras att rättigheterna man har som tjänsteutövare även omfattar stadiet då man söker uppdrag, annonserar eller på andra sätt försöker få tag på kunder. Det behövs med andra ord inget redan existerande uppdrag för att rättigheterna ska bli tillämpliga. Den grund-

läggande rätt till icke-diskriminering som kommer tjänsteutövaren till del innefattar bland annat de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva den tilltänkta verksamheten, till exempel rätten att i värdlandet hyra lokaler, köpa önskad utrustning, ta lån och detta på samma villkor som de inhemska näringsidkarna. Eftersom även tjänstemottagare omfattas av tjänsterörligheten gäller motsvarande rättigheter även dem. Några diskriminerande nationella hinder får alltså i princip inte läggas i vägen för den som önskar åtnjuta tjänster i andra medlemsstater än sin egen – något som i Sverige och andra länder fått aktualitet genom de så kallade sjukvårdsdomarna, där personer som åkt utomlands för att där få vård visade sig ha en principiellt grundad (fri tjänsterörlighets-)rätt att både göra detta och dessutom sedan få ersättning för behandlingen från sitt respektive hemlands sjukförsäkringssystem. Tjänstemottagarens rättigheter innebär också att en tänkt beställare av rörmokeritjänster till exempel inte får missgynnas på grund av att arbetena utförs av en utländsk rörmokare – finns det exempelvis möjlighet att göra skatteavdrag för den här typen av installationer måste den rätten medges på samma vis som om arbetena utförts av någon etablerad i Sverige. I ett uppmärksammat rättsfall slog EG-domstolen av denna anledning ned på danska skatte regler som utgick ifrån att utbildningskurser – normalt avdragsgilla i de fall de hölls i Danmark – skulle presumeras vara nöjes- och semesterresor (och därmed inte avdragsgilla) i de fall utbildningarna hållits utomlands.

Kravet på likabehandling

I likhet med de övriga fria rörligheterna är icke-diskrimineringen den grundläggande portalrättigheten även på tjänsteområdet. Medlemsstaterna kan i princip inte ställa upp hårdare villkor för tjänstegivare från andra medlemsstater än vad som åläggs de etablerade inhemska utövarna. Förbudet gäller även i de fall en sådan diskriminering skulle vara indirekt, det vill säga där bestämmelserna ytligt sett inte gör åtskillnad mellan inhemskt och utländskt men där den praktiska effekten likväl missgynnar den senare kategorin. De enda undantag från

diskrimineringsförbudet som EG-fördraget tillåter rör dels verksamheter som är förenade med utövande av offentlig makt, dels sådana särbehandlande bestämmelser som motiveras av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Undantaget för verksamheter som har att göra med utövande av offentlig makt har i EG-domstolens praxis givits en relativt snäv innebörd, och berör i praktiken endast sådant som rör typisk myndighetsutövning eller annan mer delikat offentlig verksamhet. Verksamheten i sådana offentliga sektorer som hälso- och sjukvård, undervisning, icke-militär forskning och ekonomisk administration anses till exempel inte omfattas av undantaget. EG-domstolens snäva praxis rörande kraven som ställs för att få använda de generella undantagen med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa återfinns numera kodifierade i det ovan nämnda rörlighetsdirektivet. Här framgår till exempel att undantagsgrunderna inte får åberopas för att tjäna ekonomiska syften, att de måste vara proportionerliga och motiverade i det enskilda fallet. Den berörda personens personliga beteende måste vidare utgöra ett ”verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse”. Den medlemsstat som önskar stödja sig på undantagen har bevisbördan för att det är motiverat i det specifika fallet. Under förutsättning att vår tänkte rörmokare inte är tungt kriminell, en nationell säkerhetsrisk eller vid gränsen befinner sig lida av någon synnerligen svår (och i särskild ordning speciellt förtecknad) sjukdom borde det inte vara några större bekymmer att undvika tillämpningen av dessa undantag som annars alltså kan legitimeras även diskriminerande inskränkningar i tjänsterörligheten.

Bortom likabehandling: nationella krav och skyddsvärda allmänintressen

Som nämndes ovan är det inte alltid likabehandling är tillräckligt när det gäller nationella regler och föreskrifter för tjänster. Utvecklingen i EG-domstolens rättspraxis har kommit att flytta tillbaka gränserna från vad som tidigare ansetts fullt tillåtet att kräva av tjänster från andra medlemsländer. Skälet är att en strikt likabehandling ofta skulle

försätta tjänstegivaren i samma situation som vore han eller hon etablerad – det skulle då inte finnas någon självständig tjänsterörlighet, bara en rätt att etablera sig i andra medlemsstater. EG-domstolen har därför slagit fast att särskild hänsyn måste tas till tjänster. Hur många näringsidkare skulle egentligen annars vara beredda att anta korta, tillfälliga uppdrag i andra medlemsstater ifall detta krävde samma typ av förberedelser och kravuppfyllelser som om verksamheten ämnade flytta dit för gott?

Som vi sett ovan beträffande till exempel krav på yrkeskvalifikationer och arbetsmiljökrav så medger ofta redan existerande harmoniserande gemenskapsregler att medlemsstaterna får ställa upp vissa krav på tjänster, till exempel med hänvisning till konsument- eller hälsoskyddsskäl. Eftersom sådana krav följer av gemenskapens egen lagstiftning behöver de i allmänhet inte rättfärdigas ytterligare – de får anses utgöra del av det pris som näringsidkare så att säga betalar för att den inre marknaden ska fungera på avsett vis.

Harmoniseringen innebär emellertid också oftast att sådana allmänhänsyn som inte särskilt nämnts som möjlig grund för undantag inte heller får åberopas av en medlemsstat. Det grundläggande antagandet är nämligen att alla de hänsyn som en medlemsstat kan tänkas vilja önska stödja sig på också bör ha införts i den relevanta lagstiftningen. Man kan möjligen tänka sig situationer där uppfinandet av helt nya typer av tjänster, betydande vetenskapliga upptäckter eller oförutsedda tekniska landvinningar kunde komma att framställa existerande EG-regler som otillräckliga. I sådana fall torde en medlemsstat kunna söka argumentera för en rätt att göra nya inskränkningar utöver de redan existerande. Analyserar man den rätt att ställa rörlighetshämmande krav som gemenskapsrättslig lagstiftning faktiskt medger medlemsstaterna finner man att uppräknningen av motiverande allmänintressen i princip är begränsad och ofta koncentrerad till klassiska undantagsgrunder som allmän ordning, hälsa och säkerhet. Konsumentskydd och vissa andra sociala hänsyn förekommer också, i synnerhet på tjänsterelaterade områden. Av detta kan man dra slutsatsen att en harmonisering av en tjänstetyp nästan alltid lär innebära att medlemsstaterna frånhänder sig rätten att vid ett senare tillfälle söka införa undantag som baseras på andra hänsyn

än dem som specifikt räknats upp i lagstiftningen. Vidare föreskriver oftast lagstiftningen vilka särskilda procedurer en medlemsstat måste gå igenom när den önskar införa begränsningar; något som ofta inbegriper att saken ska anmälas till kommissionen för godkännande innan påtänkta nationella åtgärder får vidtas.

Hur går det till på de många områden och situationer som inte är reglerade av gemenskapsrättsliga regler? Här finns inga färdiga förteckningar över vilka skäl som legitimt får användas för att motivera olika nationella krav – faktum är att medlemsstatens nationella myndigheter i praktiken sällan lär anse sig behöva motivera bestämmelserna förrän saken hamnar inför domstol eller liknande. I de många fall där nationella villkor visserligen inte diskriminerar tjänsteutövaren men hindrar, eller gör det mindre attraktivt att utöva, den fria rörligheten har EG-domstolen ställt krav på att de måste motiveras av hänsyn till ett ”trängande allmänintresse” och därtill framstå som ändamålsenliga och proportionerliga i förhållande till sitt syfte. Denna prövning, det så kallade Gebhard-testet, har bekräftats i flera senare avgöranden och får anses spegla dagens rättsläge på området. Som synes går kraven långt utöver en ren likabehandling. Eftersom nära nog varje slag av nationella bestämmelser som måste uppfyllas av tjänsteutövaren kan anses (låt vara i olika hög grad) betungande torde de flesta nationella regler kunna anses göra det mindre lockande att ägna sig åt tjänster över gränserna. I dessa fall måste medlemsstaten vara beredd att rättfärdiga sina krav. Precis som i andra sammanhang när det handlar om medlemsstaters inskränkningar av de fria rörligheterna ligger bevisbördan på den stat som önskar göra inskränkningen. När EG-domstolen talar om att det inte bara krävs ett allmänintresse, utan även att detta framstår som ”trängande” påminns vi om principen om ömsesidigt erkännande. På gemenskapsrättsligt oreglerade områden följer det av rättspraxis att verksamheter som är tillåtna i en medlemsstat också bör antas vara tillåtna i de andra. I de fall värdstaten utifrån tillåtna allmänintressen tillämpar olika typer av krav på verksamheten är den förpliktad att ta hänsyn till den kontroll och tillsyn som redan sker i hemstaten. Tjänsteutövaren ska i princip slippa dubbla bördor, det vill säga tvingas att gå igenom nära nog identiska krav som redan ställts och uppfyllts i hemstaten.

För att framstå som motiverade måste värdstatens krav således gå utöver det skydd som kan anses följa av hemstatens kontroller. Att kräva licens (eller ha ännu mer ingripande inskränkningar) beträffande tjänsten förmedling av tillfällig arbetskraft har EG-domstolen till exempel godtagit som uttryck för ett legitimt politiskt val utifrån allmänintresset, då området kunde anses mycket känsligt ur yrkesmässig och social synpunkt. Det krävdes dock att värdstaten vid sin prövning verkligen tog hänsyn till de krav på dokumentation och säkerhet som redan uppfyllts i det berörda företags hemstat.

Vad gäller beträffande värdstatens eventuella krav på utbildning, yrkeskvalifikationer eller erkännande av yrkestitlar? Här finns specifika bestämmelser i gemenskapslagstiftningen, numera huvudsakligen i det nyligen antagna direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer (2005/36/EG). Direktivet behandlar just frågan om vilka yrkeskvalifikationskrav en medlemsstat legitimt kan ställa på en tjänsteutövare och anger även hur kraven ska uppfyllas. Såvitt det inte rör sig om verksamhet i särskilt känsliga och reglerade yrken (som till exempel läkare, barnmorska, farmaceut och liknande) ska en i annan medlemsstat etablerad yrkesutövare normalt få utföra tjänster utan att behöva prestera mer än bevis för att han eller hon varit verksam i det relevanta yrket på hemmaplan under minst två år; någon speciell yrkeskvalifikationsprövning ska alltså normalt sett inte kunna krävas. Värdstaten kan också begära en förhandsanmälan om den tänkta tjänsteverksamheten, vilket främst förefaller ta sikte på situationer där värdstaten kräver bevis på innehav av yrkesansvarsförsäkring där sådana krävs, straffrihetsintyg för uppdrag inom säkerhetssektorn eller vissa andra liknande situationer. Direktivet ställer också upp ett antal möjliga och tillåtliga krav på information till tjänstemottagarens kunder som får ställas, till gagn för konsumentintresset. Till tjänsteutövarens fromma stipulerar direktivet också att det inte ska ställas några för denne betungande krav på anslutning till yrkes- och branschorganisationer eller liknande, vilket annars kan vara ett krav för etablerade utövare. När direktivet antagits kunde noteras att rådet och Europaparlamentet gått emot kommissionens förslag. Där kommissionen föreslagit ursprungslandskontroll för tjänster enades rådet och Europaparlamentet slutligen istället om en ordning känne-

tecknad av (bibehållet) ömsesidigt erkännande och värdlandskontroll – en utveckling som måne ger fingervisningar om synen på denna fråga även i andra högaktuella sammanhang (mer om detta nedan).

Det finns ett antal avgöranden från EG-domstolen där olika typer av andra nationella verksamhetsvillkor har bedömts. Krav på att tjänsteutföraren ska ha hemvist eller vara etablerade där tjänsten ska utföras har regelmässigt underkänts. Den typen av bestämmelser strider ju också mot själva syftet med tjänsterörligheten, som ju just ska tillåta temporära, icke-etablerade, aktiviteter i andra medlemsstater.

Moraliskt baserade invändningar har i många fall godtagits av EG-domstolen. Tyskland har till exempel tillåtits förbjuda tillhandahållande av så kallad lasersport (vilken tog plats på ett slags spelarenor där deltagarna besköt varandra på lek med i och för sig ofarliga vapen, där träffregistreringen medgav ett slags simulerat ”virtuellt dödande”) med motiveringen att verksamheten hotade den allmänna ordningen, då den stred mot det grundläggande (tyska) konstitutionella värdet mänsklig värdighet. Skydd för kulturell mångfald, miljöskydd, trafiksäkerhet och effektiv skattekontroll hör också till sådana allmänhänsyn som EG-domstolen accepterat. De uppmärksammade rättsfallen om gränsöverskridande spel och vadslagning har rört frågan om det är acceptabelt att ha statliga spelmonopol och därmed förhindra andra aktörer att bedriva eller göra reklam för spel över gränserna. EG-domstolen har godtagit sådana inskränkningar, i den mån de syftar till att gagna konsumentskyddet och bevara den allmänna ordningen (genom strävan att minska spelandet). Det kan noteras att reklam anses utgöra en tjänst och i gränsöverskridande situationer omfattas den således av tjänstereglerna. EG-domstolen har bedömt och godtagit olika nationella inskränkningar av möjligheten att göra reklam, till exempel baserat på folkhälsöhänsyn när det gäller alkohol.

De summariska exemplen ovan är ingalunda någon uttömmande beskrivning av de olika allmänintressen som EG-domstolen accepterat som i och för sig tänkbart godtagbara undantagsgrunder (såvida sedan även kraven på ändamålsenlighet och proportionalitet anses uppfyllda). Det finns ett antal andra allmänna samhällshänsyn som kan föras till listan och nya tillkommer hela tiden. Med tanke på tjänsters

enorma bredd är det heller inte särskilt svårt att se hur redan mångfalden av möjliga tjänster och situationer där tjänsterna kan utföras också kan aktualisera en mängd varierade men i sig fullt legitima samhällshänsyn.

EG-domstolens praxis beträffande vilka nationella skyddshänsyn som i slutänden befunnits tillåtliga och vilka som underkänts kan emellertid inte sägas vara helt glasklar. I båda fallen har domstolen ofta – i princip – godtagit det återopade allmänintresset såsom en möjlig grund för undantag. I de fall där EG-domstolen sedan förefallit mindre intresserad av att underkänna den nationella regleringen har man ofta överlåtit den avgörande proportionalitetsbedömningen till den nationella domstolen. I andra fall, där EG-domstolen förefallit mer benägen att underkänna nationella inskränkningar av tjänstefriheten, har man ofta slagit ned på antingen ändamålsenligheten i de aktuella regelverken eller funnit dem vara oproportionerliga i förhållande till de skyddsvärda syftena.

En del kommentatorer har sökt förklaringarna i EG-domstolens (outtalade) strävan att undvika att underkänna sådana nationella regleringar som uppfattas som mycket betydelsefulla av den berörda medlemsstaten. Andra har sökt förklara skillnaderna utifrån den huvudsakligen typen av allmänhänsyn som legat bakom de nationella reglerna. I de fall allmänintresset mer vilat på moralisk-etiska grunder än ekonomiskt-sociala förhållanden förefaller EG-domstolen mer benägen att acceptera de nationella skyddshänsynen – något som då skulle kunna ses som ett uttryck för subsidiaritet, eftersom det onekligen ligger inom medlemsstaternas kompetens att själva välja vilken typ och grad av moral de så önskar. Detta innebär givetvis inte att varje nationell begränsning ska godtas så fort en medlemsstat hävdar att det finns något påstått tvingande allmänhänsyn i botten. Eftersom gemenskapens och den inre marknadens helt grundläggande ekonomiska idé bygger på icke-diskriminering, marknadsekonomi och konkurrens över gränserna ter det sig högst legitimt när regleringar som i vart fall i realiteten styrs av mer allmänna ekonomiska, eller rent av protektionistiska, skäl underkänns (rena ekonomiska hänsyn, exempelvis det för stater nog så viktiga syftet att stärka statskassan, anses inte heller vara något tvingande allmänintresse som kan rättfärdiga

inskränkningar av den fria rörligheten). Det ska villigt medges att det ofta är svårt eller rent av omöjligt att dra en tydlig gräns mellan när specifika allmänhänsyn verkligen kan anses bygga på moral och etik och inte på mer ekonomiskt-sociala hänsyn. Ofta flyter kategorierna ihop och dessutom är det ju en sak att godkänna ett visst allmänintresse i princip och en annan att sedan också godkänna de konkret utformade reglerna som sägs bygga därpå. Här kan man dock notera att EG-domstolens praxis i många fall tenderat att låta eventuella oklarheter gå ut över medlemsstaten. Bedömningarna tycks ofta bli hårdare i de fall där de föregivna allmänintressena utformats i mera svepande och luddiga ordalag, liksom i fall där de konkreta åtgärder som sägs motiverade av allmänintresset vare sig framstått som särskilt genuina eller ändamålsenliga i förhållande till sitt påstådda syfte.

Förslaget till tjänstedirektiv

Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte den 22–23 mars 2005 bekräftade att lösandet av tjänsterörlighetsfrågan kvarstod som högprioriterad, men de valda formuleringarna röjde också något av de starka spänningar som kommit till ytan under arbetet med kommissionens allt hetare omdebatterade förslag till tjänstedirektiv: ”För att bidra till tillväxt och sysselsättning och stärka konkurrenskraften måste den inre marknaden för tjänster fungera fullt ut, varvid den europeiska sociala modellen måste bevaras. Mot bakgrund av den pågående debatten, av vilken det framgår att förslaget till direktiv i sin nuvarande lydelse inte helt och hållet uppfyller kraven, begär Europeiska rådet att allt görs under lagstiftningsprocessen för att nå brett samförstånd som tillgodoser alla dessa målsättningar.” Mot denna bakgrund beslutade kommissionen att inte dra tillbaka, men väl omarbeta sitt förslag. I skrivande stund (oktober 2005) väntas det omarbetade förslaget läggas fram någon tid efter det att Europaparlamentet i januari 2006 förväntas ha behandlat direktivet i plenum.

De stora dragen i det nuvarande förslaget utgörs av en omfattande ursprungslandsprincip, från vilken det i vissa särskilt uppräknade fall

kan göras undantag. Utmärkande för denna princip är att både tillståndsgivningen och den mesta tillsynen ska skötas av tjänstegivarens hemstat. Uppfyller en tjänst hemstatens villkor för tjänsten och dess bedrivande måste den också i princip accepteras av värdstaten. Direktivet avses omfatta alla tjänster utom sådana som redan idag är särskilt reglerade av gemenskapsrätten (till exempel finansiella tjänster och datakommunikation) eller så kallade icke-ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse. Konsumenttjänster föreslås undantagna från ursprungslandsprincipen.

För att direktivets regler verkligen ska kunna genomföras i praktiken ställs krav på olika administrativa rutiner, av vilka ett av de viktigaste rör inrättandet av gemensamma kontaktpunkter, en per medlemsstat, vilka ska fungera som en slags "enda nödvändiga instans" när det gäller att få kännedom om vilka nationella krav som ställs i respektive medlemsstat och även ge tjänsteutövare den underlättande möjligheten att söka samtliga erforderliga tillstånd etcetera på ett och samma ställe. Vidare fastställs även i andra avseenden diverse mekanismer för ett utökat samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter.

Det faller utanför den här artikeln att i detalj diskutera direktivförslaget, i synnerhet som det i skrivande stund dessutom befinner sig under omarbetning. Det ursprungliga förslaget har behandlats ingående av Ida Otken Eriksson i Europaperspektiv 2005. I vart fall utifrån förslagets ursprungliga lydelse delar jag hennes bedömning att direktivets genomförande på dessa premisser skulle innebära en dramatisk förändring av dagens situation. I sin artikel beskrev Otken Eriksson direktivförslaget som ett slagskepp. Själv är jag symboliskt sett mera böjd att betrakta det som ett kommissionens försök att med ett Alexanderhugg klyva den inre marknadens gordiska tjänsteknut genom klara inskränkningar av medlemsstaternas möjligheter att införa eller vidmakthålla olika nationella begränsningar av den fria rörligheten. Detta ter sig alltför svårsmält för många medlemsstater medan kommissionen å andra sidan sannolikt inte är villig att ge upp en så pass central bit av förslaget som ursprungslandsprincipen i första taget. Likväl lär en "urvattning" ske av direktivet, om inte genom ett fullständigt frångående av ursprungslandsprincipen så i vart fall

genom att olika sektorer, intressen och/eller tjänster helt enkelt undantas från direktivets omfattning. Här finns många kandidater och det är svårt att sia om vad som kommer att hända. Som nämndes ovan kan den slutliga utformningen av det nya direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer kanske i någon mån antyda den möjliga riktningen. Där frångicks den föreslagna ursprungslandsprincipen till förmån för principen om ömsesidigt erkännande och värdlandskontroll, om än förstärkt med mer specifika bestämmelser och ordningar för ett utökat samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter samt med viss kodifiering av rättspraxis rörande vissa typiskt sett otillåtna krav på tjänsteutövare.

Även om det nog var svårt att förutse de proportioner debatten skulle komma att få så torde kommissionen varit medveten om att dess förslag skulle komma att urvattnas under lagstiftningsprocessens gång. Som vi kommer att se kan emellertid även ett urvattnat förslag komma att få stor betydelse för dagens situation. I detta avseende kan man också spekulera kring i hur hög grad det ursprungliga förslaget innehåll måtte var uttryck för en kommissionens ”siktat mot stjärnorna för att (i vart fall) hamna i trädköparna”-strategi.

Ett är dock säkert: Vad som kommer att undantas från tjänstedirektivet kommer – precis som idag – likväl att regleras av de allmänna reglerna om tjänsterörlighet som behandlats i denna artikel, karaktäriserade av kraven på icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Mellan tillit och misstro – principen om ömsesidigt erkännande

Man kan säga att problemet med den inre marknaden för tjänster i huvudsak beror på en kombination av två förhållanden. Redan tjänsternas till synes nästan oändliga variation och mångfald aktualiserar en mängd olika och i många fall fullt legitima allmänna skyddshänsyn. De olika medlemsstaternas skiftande historiska erfarenheter, administrativa traditioner och sociokulturella förhållanden leder sedan ofta inte bara till principiellt olika uppfattningar mellan staterna om

vad som är skyddsvärt utan även till skilda lösningar på *hur* skyddet för nämnda allmänintressen bör utformas i de konkreta fallen. Lägg därtill att en och samma tjänst många gånger kan komma att utsättas för reglering på flera ledder samtidigt. Utöver föreskrifter om själva tjänsten som sådan kan det till exempel också finnas ytterligare krav och föreskrifter beträffande tillhandahållaren, den inblandade personalen och den eventuella utrustning som ska användas.

Förutom inom vissa specifika sektorer och på vissa bestämda områden som till exempel erkännandet av yrkeskvalifikationer, saknas det idag till stor del gemenskapsrättsliga, harmoniserande bestämmelser om tjänster. I brist på gemensamma regler gäller då i huvudsak grundprincipen om icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande och krav på trängande allmänintresse för att motivera eventuella inskränkningar. Som nämnts är emellertid det ömsesidiga erkännandet en presumtion, ett antagande som medlemsstaterna kan frångå ifall de anser sig ha goda skäl att göra detta. Detta leder oss till den andra problemfaktorn: Medlemsstaternas bristande kännedom om, och/eller förtroende för de andra medlemsstaternas kontroll. Trots att värdstatens myndigheter i princip redan idag är förpliktade att själva undersöka ifall ursprungslandets, tjänstegivarens hemstats, regelverk och tillsyn kan anses ge tillräckligt skydd även för värdstatens relevanta skyddsintressen så torde situationen i praktiken ofta se helt annorlunda ut. I många fall saknas det både den kunskap och det administrativa samarbete över gränserna som skulle behövas för att de relevanta nationella myndigheterna ens skulle kunna eftersöka, utbyta och utvärdera den nödvändiga informationen. Lägg därtill att det nog på många håll också finns en stark tendens att undervärdera en mer avlägset belägen kontroll, utförd av kanske obekanta myndigheter med metoder som sannolikt skiljer sig från dem man är van vid och själv tillämpar. Ren och skär protektionism kan naturligtvis också spela in, vilket man särskilt kunnat se prov på inom vissa branscher och länder där till exempel skråliknande yrkesorganisationers självreglering ibland lett till föreskrifter som främst verkat syfta till att skrämja bort utifrån kommande konkurrens.

Sammantaget leder detta till att medlemsstaterna idag kan sägas ha (alltför) stora möjligheter att hävda tillämpningen av egna nationella

regler, även i de fall där det kan synas mycket diskutabelt ifall kraven på trängande allmänintresse, ändamålsenlighet och proportionalitet verkligen är uppfyllda. Speciellt i situationer där det varken finns harmoniserande gemenskapsregler för området ifråga eller några tydliga avgöranden från EG-domstolen kan en medlemsstat relativt obehindrat hävda att dess nationella bestämmelser visst är både välmotiverade och tillåtliga och att principen om ömsesidigt erkännande därför inte ska tillämpas. Vilka möjligheter står i ett sådant läge till buds för den "drabbade" tjänsteutövaren? EG-fördragets rättighetsregler om fri rörlighet för tjänster har så kallad direkt effekt, vilket gör att berörda enskilda och företag kan åberopa dem inför nationella domstolar och myndigheter. Genom att själv vända sig till domstol (eller bryta mot de nationella bestämmelserna och bli instämd dit) kan tjänsteidkaren söka få till stånd en domstolsprövning och därigenom kanske till och med, i förlängningen, en begäran om förhandsavgörande från EG-domstolen. Mot bakgrund av att en sådan process sannolikt kommer att ta flera år är det förståeligt att många i sådana fall antingen biter ihop och söker uppfylla även mer tveksamt berättigade nationella krav eller helt enkelt ger upp planerna på gränsöverskridande verksamhet. Det förekommer visserligen också att kommissionen ibland stämmer medlemsstater inför EG-domstolen i syfte att få bort vissa typer av rörlighetshämmande nationella regler. Det tar dock tid att få fram även dessa avgöranden och inte heller finns några garantier för att en framgång kommer att leda till några systematiska förändringar. Ofta lär den önskade "spridningseffekten" av ett specifikt avgörande bli dämpad i de fall där den nationella reglering som bedömts vara otillåten backas upp av starka statsintressen. Skulle till exempel EG-domstolen underkänna en stats monopol i något avseende kan andra stater med monopol alltid hävda att prövningen just gällde den andra statens specifika monopol (vilket ju stämmer) och att de egna monopolen i allt väsentligt är så annorlunda utformade att de säkert skulle bedömts som tillåtna av domstolen (vilket ibland kan vara mer diskutabelt). Som antytts ovan händer sedan antagligen inte mycket mer förrän någon marknadsaktör, eller möjligen kommissionen, beslutar sig för att utmana regelverket.

Med all respekt för EG-domstolen, och även nationella dom-

stolars, betydelse för utvecklingen bör man inte alltid sätta sin lit till domstolsprövning som kungsvägen till en bättre fungerade inre marknad för tjänster. Att processa kostar tid och pengar, och många marknadsaktörer – i synnerhet då små och medelstora företag, vilka utgör en betydande del av tjänstesektorn – är inte villiga att ta den typen av transaktionskostnader, i synnerhet när den slutliga utgången är oviss eller kan förväntas dröja flera år.

Om den pågående positiva lagharmoniseringen kan för det första sägas att det finns goda möjligheter att även ett urvattnat tjänstedirektiv kan komma att få stor betydelse för utvecklingen. För det andra bör noteras att det vid sidan av arbetet med tjänstedirektivet faktiskt förekommer andra regelverk som sakta men säkert bidrar till att öka graden av harmonisering och vidgar den till att omfatta mer än specifika sektorer. Förutom de direktiv som behandlats ovan kan här exempelvis också nämnas direktivet om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden (2005/29/EG), ett nog så viktigt bidrag till att öka konsumenternas förtroende för köp över gränserna och samtidigt även söka harmonisera en del av allmänintresset konsumentskydd.

Just nationella myndigheters oberättigade uppställande av diverse krav och föreskrifter som idag möter och frustrerar tjänsteutövare skulle i många fall kunna undvikas ifall de olika medlemsstaternas myndigheter verkligen samarbetade med varandra på det sätt som det redan idag är tänkt att fungera. Istället för att betona den dystra situation som här målas upp, inte minst i kommissionens fallstudier, kan vi här notera vad som förefaller vara något av ett ljus i mörkret. Kommissionen lanserade 2002 ett problemlösningsnätverk för den inre marknaden – Solvit. Personer och företag som har problem att få sina rättigheter respekterade på den inre marknaden kan vända sig till sin medlemsstats Solvit-centrum som i sin tur tar kontakt och samarbetar med centrumet i staten där problemet uppstått. Förfarandet är kostnadsfritt och målet är att finna en lösning inom tio veckor. Solvit-centren är delar av respektive nationell förvaltning; i Sverige fylls rollen exempelvis av Kommerskollegium. Enligt kommissionen har antalet behandlade fall stigit markant (enbart under 2004 uppgick antalet till 289) och åttio procent av fallen sägs ha nått

en lösning. Som ett snabbt och kostnadsfritt alternativ till domstolar framstår Solvit inte enbart som ett gott initiativ i sig. Precis som kommissionen påpekat skulle systemet också kunna fungera som ett embryo till den typ av utökat, mer institutionaliserat myndighets-samarbete som exempelvis föreslagits i tjänstedirektivet.

Vägar till en gränslösare arbetsmarknad för tjänster

Som framgått ovan är det idag långtifrån säkert att polska rörmokare och andra intressenter i praktiken kan utnyttja den redan existerande rätten att erbjuda tjänster i andra medlemsstater än sina hemstater – i vart fall tycks förutsättningarna och tänkbara hinder kunna variera starkt beroende på vilket land det är frågan om och vilka myndigheter tjänsteidkaren har att göra med. Även i de fall där utstationeringsdirektivets regler inte blir tillämpliga, det vill säga i de fall vi har att göra med självständiga näringsidkare, finns det – i brist på harmoniserande regler – ett betydande utrymme för medlemsstater att kräva tillämpning av inhemska regler. Detta gäller tyvärr även i sådana fall där reglerna framstår som svårdefensibla utifrån några genuina, legitima allmänintressen.

I många fall får dock de olika allmänintressen som medlemsstaterna motiverar sina inskränkningar av tjänsterörligheten med anses fullt legitima och uttryck för det faktum att EU:s medlemsstater är olika – det är till exempel knappast rimligt att länder som kriminaliserat sexköp skulle behöva acceptera prostitutionstjänster bara för att dessa kommer utifrån. De klara exemplen är förstås alltid enklast men många tjänster rör sig längs en gråskala, där avvägningarna ofta blir mer komplicerade (vilket till exempel framgår om man börjar fundera över i vilka tjänstesituationer det skulle kunna anses legitimt att ställa krav på kunskaper i värdlandets språk och i vilka situationer den typen av krav istället skulle framstå som fullständigt oväsentliga och uppenbart protektionistiskt motiverade). Beträffande utsända arbetstagare står det visserligen klart att utstationeringsdirektivets regler kan ge protektionistiska effekter och försvåra för utländska

företag att utföra tjänster i andra, rikare medlemsstater. Å andra sidan skulle det för många säkert te sig genuint stötande att i sina länder behöva åse och acceptera en stenhård exploatering av utstationerade arbetstagare från medlemsstater med jämförelsevis usla arbetsvillkor.

Framtiden får utvisa i vilket skick kommissionens förslag till tjänstedirektiv slutligen kan komma att antas. I avvaktan därpå framstår det dock som viktigt att påminna sig att det redan idag finns ett knippe grundläggande rättigheter som medger tjänsterörlighet över gränserna och som också kommer att vara tillämpliga på områden som kommer att undantas från tjänstedirektivets regelverk. Även om legitima nationella skyddshänsyn även i fortsättningen kommer att kunna begränsa denna rörlighet ter det sig under alla förhållanden viktigt att röja undan alla de mindre befogade, ofta rent protektionistiska regelverk som möter tjänsteutövare från andra medlemsstater.

Här finns i princip tre viktiga verktyg att tillgå: Det första utgörs av den långsamma, men ändå pågående positiva harmoniseringen som i olika avseenden erbjuder mer av gemensamma lösningar kring centrala skyddsintressen som konsumentskydd, hälsa och säkerhet. Det andra utgörs av EG-domstolens (och övriga medlemsstats-domstolarnas) rättsliga undanröjanden av obefogade nationella inskränkningar vilket, trots sina begränsningar, visat sig vara av central betydelse för utvecklingen.

Det tredje är visserligen det minst utvecklade av verktygen, men har samtidigt potential att kunna bli det i nuläget kanske mest praktiskt betydelsefulla; ett mer institutionaliserat, fastare cementerat samarbete mellan medlemsstaterna och dessas olika myndigheter, parat med en ökad nationell transparens beträffande vilka olika krav som faktiskt ställs. Detta framstår nämligen idag som den kanske enskilt viktigaste förutsättningen för att principen om ömsesidigt erkännande verkligen ska tas på allvar och den europeiska arbetsmarknaden för tjänster kunna bli så gränslös som legitima nationella skyddsintressen ändå medger.

Ytterst tangerar frågan om den fria tjänsterörligheten inom EU också den vida större, allmänna frågan om globaliseringen av ekonomin. Kan tjänsteproduktionen utföras billigare någon annanstans

finns risken att så också sker, till förfång för de länder som inte kan konkurrera. I takt med att många tjänster blivit mer eller mindre automatiserade, eller i vart fall kan skötas per telefon och dator från andra länder, lägger heller inte fysiska avstånd några självklara hinder i vägen för tjänster per distans. Globaliseringen ställer EU inför en rad frågor som inte begränsar sig till just tjänstesektorn utan rör den europeiska ekonomin i sin helhet. Hur EU och medlemsstaterna ska möta globaliseringens utmaningar återstår ännu att se, men helt klart kommer svaret på den frågan att bli av största betydelse för utvecklingen inte bara för tjänstesektorn utan för hela den europeiska arbetsmarknaden i stort.

Källor och litteratur

EG-domstolens rättspraxis, inklusive utförliga rättsfallsreferenser, beskrivs bland annat i Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, *Europarättens Grunder* (Norstedts Juridik, 2002; tredje upplagan under utgivning) samt i flera engelskspråkiga verk. Här kan till exempel nämnas Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms* (Oxford University Press, 2004).

En förtjänstfull analys av kommissionens ursprungliga förslag till tjänstedirektiv finns i Ida Otken Erikssons, ”Slagskepp eller kanonbåt? – EG-rättslig utvärdering av tjänstedirektivet”, i *Lissabonstrategin i halvtid – Europaperspektiv 2005* (Santéus förlag 2005). Ulf Bernitz ”Fri rörlighet för tjänster och möjligheterna till nationell kontroll: var går gränserna?”, även den i *Europaperspektiv 2005*, diskuterar bland annat EG-domstolens praxis i förhållande till svenska intresseområden som rätten till sjukvårdstjänster och frågan om monopolens ställning. Detta senare område granskas även i rapporten *EU och svenska monopol* (Svenska Institutet för Europapolitiska Studier 2005:6). Tjänster behandlas annars relativt sparsmakat i litteraturen men flera intressanta analyser och hänvisningar erbjuds i Mads Andenaes och Wulf-Henning Roth (ed), *Services and Free Movement in EU Law* (Oxford University Press, 2002).

Kommissionens refererade betraktelser över den inre markna-

dens tillstånd återfinns till exempel i dess meddelanden *Rapport om tillståndet för den inre marknaden för tjänster* (KOM (2002) 441 slutlig), *Andra lägesrapporten om strategin för den inre marknaden 2003–2006* (KOM (2003) 238 slutlig) samt i *Rapport om genomförandet av strategin för den inre marknaden* (KOM (2004) 0022 slutlig). Dessa och andra dokument och förslag från kommissionen, exempelvis rörande tjänstedirektivet, kan sökas på kommissionens hemsida för den inre marknaden.

Det finns en hel del undersökningar – både avslutade och pågående – rörande frågan om vilka migrationseffekter som egentligen uppstod på grund av EU:s senaste utvidgning. Ett informativt bidrag till debatten är till exempel ECAS rapport *Who's afraid of EU enlargement?* från augusti 2005 (kan erhållas via <http://www.ecas.org/>). Solvit, nätverket för problemlösningar på den inre marknaden, har en egen hemsida på nätet (www.europa.eu.int/solvit); dess svenska kontaktcenter är Kommerskollegium (www.kommers.se). Kommissionens översiktliga tankar om EU, globaliseringen och den europeiska sociala modellen går att ta del av i dess meddelande *Europeiska värderingar i en globaliserad värld* (KOM (2005) 525 slutlig).

Fri rörlighet av tjänster och skyddet av arbetstagare

av Ronnie Eklund

I november 2004 vidtar svenska fackföreningar stridsåtgärder mot ett lettiskt bemanningsföretag som utstationerat lettiska byggnadsarbetare till ett bygge i Vaxholm. Tvisten hänskjuts slutligt till EG-domstolen för förhandsavgörande.

EG-domstolen har tidigare inte haft att bedöma om en stridsåtgärd vidtagen gentemot ett företag som tillhandahåller tjänster i ett annat medlemsland är en inskränkning i friheten att erbjuda tjänster enligt EG-fördraget. Om domstolen ger företräde åt stridsrätten framför den fria rörligheten för tjänster, vilket jag menar att domstolen ska göra, står sig den svenska lagstiftningen. Den svenska modellen med avtalsfrihet i botten och med stor frihet för arbetsmarknadsorganisationerna att gestalta det inbördes förhållandet överlever då. Väljer EG-domstolen en snävare linje så kan det svenska bygget falla ihop som ett korthus med för övrigt oöverblickbara konsekvenser även i andra medlemsstater som byggt ut skyddet mot social dumpning på sina egna nationella sätt. Å andra sidan tror jag inte domstolen klampar in i porslinsbutiken som en elefant och lämnar efter sig något som öppnar slussarna för en veritabel social dumpning. Det är dessa frågor som detta bidrag ska behandla.

Det är lämpligt att först redovisa Vaxholmsfallet. Sedan behandlar jag lex Britannia som de svenska fackföreningarna utnyttjade i Vaxholmsfallet. Därefter belyser jag närmast sammanfattningsvis, med stöd av praxis från EG-domstolen, det skydd arbetstagare ges inom ramen för den fria rörligheten av tjänster i EG-fördraget. Jag berör efter detta utstationeringsdirektivet. Frågan om hur kollektivavtal

allmängiltigförklaras i vissa medlemsstater tas då bland annat upp.

Jag kommer emellertid att lägga tonvikten vid stridsrättens reglering inom EG. *Detta är den centrala frågan i Vaxholmsfallet.* Jag finner det närmast oundvikligt att EG-domstolen tvingas vidga problemställningen till att beröra frågan om huruvida stridsrätten är en grundläggande fri- och rättighet. Denna aspekt är inte alls beaktad av Arbetsdomstolen i Vaxholmsfallet. Att EG-domstolen tar sig frihet att omformulera den nationella domstolens frågor eller att ställa andra frågor, vilket kan innebära att den inte alls besvarar den senare domstolens frågor, förekommer (se nu senast *Ioannidis*). Detta är nödvändigt för att ”säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning” av fördraget. Stridsrätten har även en federal dimension inom EG på så sätt att gemenskapen inte getts behörighet att lagstifta i denna fråga enligt fördraget. Jag berör i det sammanhanget bland annat Stadgan för arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter 1989, det Sociala protokollet och avtalet 1992, men även hur stridsrätten regleras i Europarådets sociala stadga, inom ILO och FN, och den så kallade Montiförordningen 1998.

Vaxholmsfallet

Ett lettiskt bemanningsbolag (Laval un Partneri) hyr således ut lettiska byggnadsarbetare till företag som bedriver verksamhet i Sverige, i detta fall för ett byggnadsarbete i Vaxholm. Bolaget uppvaktas av Svenska Byggnadsarbetareförbundet (härefter kallat Byggnads) för att teckna svenskt kollektivavtal för de utstationerade arbetstagarna. Bolaget avvisar avtalskraven och Byggnads, avdelning 1, varslar den 19 oktober 2004 bolaget om total arbetsnedläggelse. I september och oktober träffar bolaget avtal med det lettiska byggnadsarbetarförbundet med syfte att dessa avtal ska tillämpas på arbetarna i Vaxholm. Byggnads anser att detta är ett oblygt försök att undvika en tillämpning av svenska regler. Stridsåtgärder påbörjas den 2 november 2004. Elektrikerförbundet vidtar sympatiåtgärder mot bolaget i form av blockad mot alla elektriska installationer som utförs på bolagets arbetsplatser med verkan från den 3 december 2004.

Den 22 december 2004 avslår Arbetsdomstolen (AD) i interimistiskt beslut det lettiska bolagets krav på att stridsåtgärderna ska förklaras olovliga. Den 6 januari 2005 begär bolaget resning hos Högsta domstolen. Den 24 februari avslås bolagets resningsansökan. Den 29 april meddelar AD efter huvudförhandling beslut att begära förhandsavgörande från EG-domstolen. Domstolen är inte enig. AD anser att EG-rätten inte är klar då det gäller frågan om de vidtagna stridsåtgärderna är förenliga med förbudet mot inskränkningar i den fria rörligheten av tjänster och förbudet mot nationell diskriminering (artiklarna 49 och 12 i EG-fördraget) samt med utstationeringsdirektivet (96/71).

Först den 15 september sänder AD två frågor till EG-domstolen. Det är framför allt två aspekter som domstolen vill ha belysta. Dels om det är förenligt med de ovan nämnda EG-reglerna att Sverige inte i den svenska utstationeringslagen infört en regel som svarar mot vad som sägs i utstationeringsdirektivet (artikel 3.8) om vad som ska anses som tillämpligt kollektivavtal. Dels om de regler som finns i medbestämmandelagen (nedan MBL) och som berör utländska företag då MBL inte är direkt tillämplig (lex Britannia), är förenliga med EG-rätten.

Det kan synas egendomligt att AD ställer frågor som inte behövt ställas för att få ett svar på frågan om de svenska fackförningarnas stridsåtgärder strider mot EG-fördraget. Man kan tycka att det skulle ha räckt att fråga om åtgärderna är förenliga med artiklarna 49 respektive 12 i EG-fördraget. Hur det kommer sig att AD påstår att rättsläget "förändrats" efter utstationeringsdirektivet i ljuset av lex Britannia utvecklas inte heller av domstolen. Man kan argumentera på det motsatta sättet. Såväl utstationeringsdirektivet som lex Britannia fullföljer nämligen samma syfte, vilket är att bekämpa social dumpning. Inte heller kommissionen har i sitt meddelande 2003 riktat kritik mot Sverige med anledning av genomförandet av direktivet. Vid en eventuell lucka i genomförandet av utstationeringsdirektivet så är det nog mest följdriktigt att hålla sig till fördragets regler. I Arbetsdomstolens begäran om förhandsavgörande är istället frågorna utformade som om en fördragsbrottstalan väckts av kommissionen mot Sverige.

Jag saknar även i Arbetsdomstolens begäran om förhandsavgörande en mer robust diskussion om huruvida artikel 49 i fördraget över huvud taget är tillämplig på en tvist mellan två enskilda aktörer, annat än en liten hänvisning till fallet *Walrave*. I detta fall konstateras att en idrottsorganisations stadgar – uppfattad som en närmast kollektiv reglering – utgör ett hinder mot den fria rörligheten av tjänster. Men kan man verkligen utifrån detta säga att artikel 49 omfattar även en fackförening och dess krav på kollektivavtal? Kollektivavtal har ju i annat sammanhang på grund av sin sociala funktion undantagits från fördragets bestämmelser om förbud mot konkurrensbegränsning (*Albany med flera*). Inte heller EG-domstolen har slagit fast att artikel 49 har horisontell direkt effekt, det vill säga att den kan göras tillämplig på en tvist mellan enskilda parter. Samma begränsning gäller inte vid arbetstgares fria rörlighet enligt artikel 39 i fördraget (se *Angonese*). Om nu artikel 49 inte är tillämplig så kan Vaxholmsfallet enbart prövas utefter förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (artikel 12 i fördraget) under samma förutsättning som i artikel 49, nämligen att vi här har att göra med en organisation som ensidigt upprättat en kollektiv reglering (se *Ferlini*). Detta är tveksamt av skäl som ovan anförts.

Ett med Vaxholmsfallet snarlikt mål har bedömts av en engelsk domstol den 16 juni 2005. Omständigheterna är följande. Det finska företaget Viking Line avser att flagga ut passagerarfartyget *Rosella* till Estland för att bemanna fartyget med estnisk besättning till lägre löner. Finska Sjömansunionen och ITF hotar då med stridsåtgärder enligt det förfarande som tillämpas beträffande bekvämlighetsflaggade fartyg för att få redaren att teckna kollektivavtal. Varslade åtgärder är lagliga enligt finsk rätt. Den engelska domaren förbjuder, under åberopande av artikel 43 (etableringsrätt) i fördraget, svarandeparterna att vidta åtgärder mot en eventuell utflaggning. Domaren finner att den viktigaste frågan i målet är om huruvida artikel 43 har horisontell direkt effekt. Denna fråga besvaras jakande främst med åberopande av att artiklarna 39 och 43 i fördraget fullföljer samma syfte (se målen *Kraus* och *Wouters*). ITF och Finska Sjömansunionen är nämligen att uppfatta som ett slags kvasioffentligrättsliga organisationer som utfärdar regleringar av kollektiv natur, säger domaren.

Tidigare praxis från EG-domstolen visar att idrottsförbund och andra skråliknande organisationer är omfattade av EG:s regler (till exempel målen *Van Binsbergen*, *Walrave* och *Bosman*). Domaren tillbakavisar vad fackföreningarna anført om att arbetstagarsidan endast utövat grundläggande fri- och rättigheter i arbetsrätten. Domaren anför till sist att om hon skulle ha fel på dessa punkter, så anser hon likväl att aktionerna är indirekt diskriminerande; de kan inte försvaras under åberopande av att de objektivt kan rättfärdigas, eller att de är lämpliga eller proportionella. Den högre instansen (hovrätten) undanröjer dock den lägre domstolens förbud och hänskjuter i november 2005 ett antal frågor till EG-domstolen om bland annat tillämpligheten av artikel 43 på fackföreningar och frågor om inte åtgärder som vidtagits på arbetstagarsidan snarare är att uppfatta som grundläggande rättigheter som skyddas av EG-rätten.

Lex Britannia

Jag ska nu beröra en av de två frågor som Arbetsdomstolen aktualiserat inför EG-domstolen. Bakgrunden är följande. Arbetsdomstolen omprövar 1989 sin tidigare praxis beträffande blockad av bekvämlighetsflaggade fartyg, om en sådan blockad riktas mot ett rederiföretag som redan är bundet av kollektivavtal med en utländsk fackförening. I denna dom förklaras att det inte är möjligt att angripa ett utländskt rederiföretag med en besättning som redan omfattas av annat kollektivavtal med svenska stridsåtgärder under åberopande av 42 § (första stycket) MBL. Utgången av detta mål är främst betingad av hänsyn till fredsplikten i MBL.

Britannia-fallet ger upphov till skarp kritik från fackföreningsrörelsen. Både LO och TCO befarar att möjligheten öppnas till social dumpning på den svenska landarbetsmarknaden. Denna oro får den svenska regeringen att reagera. För det första införs ett tredje stycke i 42 § MBL, som avses vara ett undantag från principen om fredsplikt i paragrafens första stycke. Förbudet mot olovliga stridsåtgärder inskränks till arbetsförhållanden som MBL är *direkt tillämplig* på. Om inte MBL är direkt tillämplig, vilket är det vanliga vid tillfälliga upp-

drag i Sverige, så är således stridsåtgärder tillåtliga. För det andra sägs i 25 a § MBL att ett kollektivavtal som anses ogiltigt enligt utländsk rätt på grund av att det tillkommit efter en stridsåtgärd här i landet, är giltigt, om stridsåtgärden är lovlig enligt MBL. För det tredje säger 31 a § MBL att ett senare träffat kollektivavtal som ingåtts i Sverige är giltigt även för part som redan är bunden av ett med det senare avtalet oförenligt utländskt kollektivavtal som ingåtts tidigare. I de delar avtalen är oförenliga så ska det svenska kollektivavtalet gälla.

Departementschefen anför i propositionen till denna lagändring att de nya bestämmelserna skapar "förutsättningar för en sund konkurrens på lika villkor här i landet mellan svenska företag och näringsidkare från andra länder". Det noteras även att "inom europeiska gemenskapen har man under senare år alltmer betonat vikten av att skapa regler som stärker arbetstagarnas ställning och som motverkar vad man brukar kalla social dumpning".

1994 konstateras i en utredning att syftet med lex Britannia är att förhindra social dumpning, vilket redan då accepteras i EG-rätten. Lex Britannias förenlighet med EES-rätten (som var aktuell vid denna tidpunkt) kan uppfattas som främst en fråga om tillgång till domstolsprövning.

I samband med propositionen om utstationeringsdirektivet 1999 så sägs, med åberopande av att frågan redan utretts genom betänkandet 1994, att "lex Britannia sannolikt inte strider mot Sveriges internationella åtaganden och att det således inte är nödvändigt att på den grunden ändra eller upphäva denna lagstiftning". Det finns två aspekter av lex Britannia som är värda att beröra.

För det första, arbetstagsarsidan anför i Vaxholmsfallet att det lettiska byggföretaget knappast kan sägas ha blivit särbehandlat. Syftet med de stridsåtgärder som vidtas är istället att företaget ska behandlas som varje annat företag i branschen.aktionen syftar således till att behandla företag i likartade situationer lika. Detta är onekligen bestickande. Man kan fråga något retoriskt om lex Britannia över huvud taget kan sättas ifråga om syftet med en kollektiv aktion från arbetstagsarsidan är likabehandling av arbetsgivare. Hur skall detta avvägas mot den fria rörligheten för tjänster i EG-fördraget? Det torde bli en av flera frågor EG-domstolen har skäl att ställa sig.

Arbetstagersidan har också argumenterat för att det är av betydelse att skilja på å ena sidan lovligheten av stridsåtgärderna och å andra sidan de avtalskrav som rests. Arbetstagersidan anser att de ifrågasatta avtalskraven kan prövas först efter det att ett kollektivavtal har undertecknats. Den ståndpunkten torde inte vara hållbar om man följer EG-rätten. Det måste nämligen alltid göras en proportionalitetsbedömning varför lovligheten av stridsåtgärden måste bedömas utifrån de avtalskrav som ställts. Att bedöma proportionaliteten av stridsåtgärden i sig är knappast meningsfullt. Arbetsdomstolen har i ett mål från 1998 tillbakavisat en sådan tankegång, då mot bakgrund i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Även om det är lätt att konstatera att de lettiska arbetarna i Vaxholm troligtvis skulle ha fått betydande fördelar genom tillkomsten av ett svenskt kollektivavtal jämfört med vad som följt av lettiska avtal så måste likväl de ställda avtalskraven prövas mot EG-rätten inom ramen för proportionalitetsprincipen.

För det andra, så måste det sätt varpå Arbetsdomstolen aktualiserat Vaxholmsfallet få företrädare för arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv att jubla. Svenskt Näringsliv och dess föregångare har från början bekrigat lex Britannia. Inte heller är det underligt att Svenskt Näringsliv förklarat att organisationen är beredd att betala arbetsgivarsidans rättegångskostnader inför EG-domstolen i Vaxholmsfallet. En stilla undran är om Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer och medlemsföretag jublar lika mycket om lex Britannia inte överlever en prövning inför EG-domstolen och det istället är fritt fram för utländska entreprenörer i byggbranschen att dumpa löner och andra anställningsvillkor. Har då inte Svenskt Näringsliv gjort de egna medlemsföretagen en björntjänst? Svenskt Näringslivs aktion är dock inte unik i ett EG-sammanhang. Andra iakttagare har noterat att enskilda aktörer, eller till och med nationella domstolar, använder EG-domstolen som en plattform för att få till stånd ändringar i nationell lag som de på annat sätt misslyckats med att ändra.

EG-domstolens praxis om den fria rörligheten av tjänster och arbetsrätten

Flertalet fall som prövats inför domstolen avser utstationerade byggnadsarbetare. I vilka fall kan man då tänka sig inskränkningar i den fria rörligheten av tjänster och att skyddet för arbetstagare tar över? Inskränkningar är i och för sig generellt tillåtna i de fyra friheterna i fördraget, om de är betingade av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (artikel 46). Dessa undantag ska dock tolkas snävt och torde knappast bli aktuella då arbetstagare utstationeras. Istället är det så att EG-domstolen på det allmänna planet utvecklat ett mer generellt test då *allmänintresset* kan åberopas för att begränsa effekterna av de fyra friheterna. Detta test har ett vidare tillämpningsområde än att skydda arbetstagare. Anders Kjellgren berör den fria rörligheten för tjänster inom ramen för ett vidare perspektiv i ett annat bidrag i denna årsbok.

Det ovan nämnda testet innebär att EG-domstolen tar ställning till om en nationell åtgärd är motiverad av ett *tvingande hänsyn av allmänintresse*. EG-domstolen har i flera mål fastställt att *skyddet av arbetstagare* är ett sådant tvingande hänsyn av allmänintresse. En inskränkning i den fria rörligheten måste emellertid stå i proportion till det intresse som berörs, det vill säga en åtgärd måste vara lämpad för att ändamålet ska nås och den måste vara nödvändig och inte vara mer ingripande än vad som anses absolut behövt för att syftet ska uppnås. Det följande är en sammanfattning av den rättspraxis som finns och återger de typsituationer som domstolen fått ta ställning till.

Ett värdland kräver ofta att *tillstånd* söks för att få sända ut arbetskraft till landet vilket kan ske vid uthyrning av arbetskraft. Domstolen har i ett sådant fall (*Webb*) sagt att uthyrning av arbetskraft är ett område som är *mycket känsligt ur yrkesmässig och social synpunkt*. Det kan då vara ett legitimt politiskt val med hänsyn till allmänintresset att tillstånd krävs. Det fordras dock att den myndighet som prövar tillståndskravet beaktar om den som tillhandahåller denna tjänst är underkastad liknande krav på dokumentation och säkerhet i etableringsstaten. Domstolen har genomgående, oavsett om den medförda

arbetskraften är EU-medborgare eller inte, ogillat sådana krav på tillstånd (*Rush Portuguesa* och *Van der Elst*). I ett senare fall (*Kommissionen mot Luxemburg*) underkänner domstolen värdlandets krav på att en utstationerad arbetstagare ska ha innehaft en tillsvidareanställning som varat mer än sex månader innan utstationering får ske.

I ett tidigt fall (*Rush Portuguesa*) som kommit att få stor betydelse för det senare utarbetade utstationeringsdirektivet säger EG-domstolen, med anledning av den oro som den franska regeringen ger uttryck för inför domstolen om dumpade löner för utstationerad arbetskraft, att gemenskapsrätten inte utgör hinder för att medlemsstaterna utvidgar sin lagstiftning, eller de kollektivavtal som ingåtts av arbetsmarknadens parter, till att omfatta alla personer som utför avlönat arbete, om så även tillfälligt, inom deras territorium. Gemenskapsrätten hindrar inte heller medlemsstaterna att med lämpliga medel säkerställa att dessa bestämmelser iakttas. Detta uttalande återkommer i flera senare mål som prövats av domstolen.

Några fall berör vad man kan kalla ”*dubbla bördor*”, det vill säga arbetsgivare åläggs att betala avgifter i värdlandet som arbetsgivaren redan betalt i etableringsstaten vad gäller utstationerade arbetstagare. I ett sådant fall (*Seco*) konstaterar domstolen att arbetsgivare drabbas av en ytterligare ekonomisk börda i värdlandet varför de får bära en tyngre börda än de företag som är etablerade i värdlandet om de tvingas betala avgifter som de redan betalt i etableringsstaten. Domstolen anför att en reglering som inte motsvaras av några sociala förmåner för de utstationerade arbetstagarna kan rimligen inte anses berättigad med åberopande av allmänintresset. På samma grund underkänns de bestämmelser som finns i ett belgiskt allmängiltigförklarade kollektivavtal avseende plikt att betala *avgifter till en social trygghetsfond* i syfte att kompensera byggnadsarbetare för den inkomstförlust som följer vid *otjänlig väderlek* eller som ges som bonus vid visad *lojalitet* om de stannar som yrkesarbetare i byggnadsindustrin (*Guiot*) då i stort sett samma bestämmelser gäller i etableringsstaten. Samma belgiska kollektivavtal prövas i ett senare fall (*Arblade och Leloup*) då domstolen tillägger att det är enbart om arbetsgivaravgifterna till fonden i värdlandet tillförsäkras de utstationerade arbetstagarna en förmån som kan ge dem ett *verkligt tilläggskydd* som det

kan vara berättigat att kräva att arbetsgivare betalar sådana avgifter. I samma mål underkänns i princip också kravet på att arbetsgivare ska inkomma med diverse *anställningsrelaterade handlingar*, såsom arbetsordning, personalregister samt ett personligt konto för varje arbetstagare till myndigheterna i värdlandet, då arbetsgivarna är underkastade jämförbara skyldigheter i etableringsstaten.

EG-domstolen har genomgående godtagit krav på att *minimilön* ska respekteras av en i värdlandet verksam entreprenör som är etablerad i annan medlemsstat. För att det i värdlandet ska vara befogat att åtala en arbetsgivare krävs dock att dessa bestämmelser är tillräckligt preciserade och tillgängliga, så att det inte i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få kännedom om vilka skyldigheter som åläggs arbetsgivaren (*Arblade* och *Leloup*). Nationella bestämmelser avseende minimilön måste också medföra en *verklig fördel* för de utstationerade arbetstagarna för att kunna hävdas (*Portugaia*). I ett fall bedöms om ett franskt företag ska betala den minimilön som stipuleras i ett belgiskt allmängiltigförklarat kollektivavtal då företaget är verksamt i såväl Frankrike som Belgien (*Mazzoleni*). Domstolen säger då bland annat att en tillämpning av värdlandets bestämmelser om minimilöner kan medföra ytterligare ekonomiska bördor för tjänsteföretaget som är oproportionerliga. Detta kan, i förekommande fall, innefatta en beräkning av vad som är korrekt lön för varje arbetad timme, för varje anställd samt betalning av olika löner till de anställda, vilka alla är knutna till samma driftställe och utför ett likadant arbete, något som kan medföra konflikter bland de anställda och äventyra samstämmigheten i de kollektivavtal som är tillämpliga i etableringsstaten. I ett sådant fall är det nödvändigt att den nationella myndigheten ska beakta de faktorer som är kopplade till lönen, den arbetstid till vilket beloppen hänför sig och storleken på de sociala avgifterna och följderna av beskattningen. Jag vill tillägga att det senare inte är en alldeles enkel uppgift att bedöma.

Semesterkassorna i den tyska byggnadsindustrin, enligt ett allmängiltigförklarat kollektivavtal, är på tapeten i ett mål (*Finalarte med flera*). EG-domstolen säger att den nationella domstolen då måste pröva huruvida fler semesterdagar och högre dagersättning enligt de tyska reglerna innebär att utstationerade arbetstagare erhåller ett *verkligt*

tilläggskydd. Den nationella domstolen måste även pröva huruvida berörda arbetstagare, när de återvänder till den medlemsstat där deras arbetsgivare är etablerad, kommer att kunna hävda sina anspråk på semesterersättning från kassan. Det måste då beaktas vilka formaliteter de måste fullgöra, vilket språk de måste använda och de villkor som gäller för betalning. Enligt proportionalitetsprincipen måste den nationella domstolen ställa frågan om inte de tyska bestämmelserna kan ges en mindre begränsande verkan, till exempel genom att arbetsgivare som är etablerade utanför Tyskland åläggs att direkt till arbetstagaren, under den period då han är utstationerad, betala den semesterersättning som han har rätt till enligt tyska bestämmelser (sic!). I samma mål godtas de i förhållande till arbetstidsdirektivet (93/104) mer generösa tyska reglerna om årlig betald semester; de ska tillämpas även på i Tyskland utstationerade arbetstagare.

Utstationeringsdirektivet och dess artikel 5 prövas mot bakgrund av artikel 49 i fördraget i ett fall (*Wolff-Müller*). Artikel 5 föreskriver att medlemsstaterna ska sörja för att arbetstagarna och/eller deras företrädare har tillgång till lämpliga förfaranden såvitt avser att säkerställa de skyldigheter som anges i direktivet. I detta fall har en portugisisk murare, som är anställd av ett portugisiskt företag som utför betongarbeten för W & Ms räkning i Berlin, väckt talan mot sin arbetsgivare och det tyska företaget att de solidariskt ska utge inestående lön. Enligt tysk lag står det tyska företaget som borgensman i ett sådant fall. EG-domstolen finner för det första att det följer av artikel 5 att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller formen för och definitionen av vad som utgör lämpliga förfaranden. Den nationella domstolen har att pröva om bestämmelserna medför en *verklig fördel* för berörda arbetstagare. EG-domstolen säger därefter att det med fog kan hävdas att den tyska regeln gynnar utstationerade arbetstagare genom att det utöver arbetsgivaren, som i första hand är skyldig att betala minimilön, föreskrivs ytterligare en gäldenär. En sådan bestämmelse utgör *objektivt sett* ett skydd för utstationerade arbetstagare.

Följande summering kan göras efter denna mycket korta genomgång av EG-domstolens praxis.

Enligt fördraget (artikel 49) godtas i och för sig med åberopande

av *allmänintresset* nationella inskränkande bestämmelser, om den person som tillhandahåller tjänster i en annan medlemsstat än den där denne är etablerad och dessa bestämmelser gäller för alla som befinner sig i likartad situation. En sådan entreprenör får alltså finna sig i att godta de ökade kostnader som kan följa av att värdlandets regler ska tillämpas. Men det förutsätts att värdlandets regler innebär en *verklig fördel* för en utstationerad arbetstagare. Syftet med flera av de nationella åtgärder som prövats inför EG-domstolen är att motverka social dumpning. Det krävs då att det konstateras att utstationerade arbetstagare får ett *tilläggskydd* jämfört med vad arbetstagaren har i anställningsförhållandet med sin arbetsgivare i etableringsstaten. *Ytterligare ekonomiska och administrativa bördor* för arbetsgivare som är verksamma i annan stat än etableringsstaten ska undvikas inom ramen för den fria rörligheten av tjänster. Det är därför inte möjligt att av arbetsgivare avkräva "dubbla bördor". Gormley anför i en samtida kommentar till *Seco* att det i annat fall saknas incitament för den som tillhandahåller tjänster i en etableringsstat att erbjuda tjänster i ett annat land. Arbetsgivare i ett annat medlemsland ska med andra ord befinna sig i *samma konkurrensläge* som de arbetsgivare gör som erbjuder samma typ av tjänster i värdlandet.

Praxis visar också att den proportionalitetsbedömning som görs av EG-domstolen är skiftande. Stundtals är den mycket inträngande. Den går enligt min mening alldeles för långt i fallet med de tyska semesterkassorna (*Finalarte med flera*). Det går att fråga om EG-domstolen i detta fall inte äventyrar syftet med en semesterledighet genom att uppmana den nationella domstolen att pröva om inte en utländsk arbetsgivare istället ska kunna få utbetala den högre semesterersättningen under tid då utstationeringen pågår. Vart tar då vilan och rekreationen som är det ultimata motivet för betald semesterledighet vägen?

Catherine Barnard menar att proportionalitetsbedömningen varierar med avseende på hur känslig en viss fråga är. Ida Otken-Eriksson menar att syftet med proportionalitetsprincipen är att i viss mån möjliggöra nationella lösningar. Då inga politiska frågor står på dagordningen verkar EG-domstolens prövning bli rigorös (*Arblade* och *Leloup*). Domstolen tycks angripa problemet med en något lättare hand då politiskt känsliga frågor aktualiseras (*Rush Portuguesa*). Ulf

Öberg säger att då domstolen konfronteras med moraliska, politiska, etiska eller nationellt känsliga frågor så kan domstolen visa judiciell återhållsamhet. Gráinne de Búrca tillägger att det kan betyda att domstolen utför endast en begränsad proportionalitetsbedömning eller till och med avstår från att göra en proportionalitetsbedömning.

Hur ska då Vaxholmsfallet och lex Britannia bedömas i ljuset av denna praxis? Att den svenska lagstiftningen är en politiskt känslig fråga är nog ostridigt. På den punkten är det nog ganska avgörande hur väl arbetstagarparten och den svenska regeringen spelar sina kort inför EG-domstolen och om stöd för den svenska arbetsmarknadsmodellen kan mobiliseras från andra medlemsstater. Å andra sidan är det sannolikt att vissa av de krav som de svenska arbetstagarorganisationerna ställt på den lettiska arbetsgivaren i Vaxholmsfallet är av sådant slag att ett tillmötesgående av dem sannolikt inte innebär några uppenbara fördelar för de lettiska arbetstagarna. Dessa krav är då inte proportionerliga. Det betyder dock inte att lex Britannia, sedd i perspektivet att motverka social dumpning, behöver sättas ifråga utifrån en analys av vad allmänintresset i EG-rätten kan påkalla vid en prövning utifrån de fyra friheterna i fördraget.

Utstationeringsdirektivet

Att främja tillhandahållandet av tjänster över gränserna kräver lojal konkurrens och åtgärder som garanterar att arbetstagarnas rättigheter respekteras, står det i ingressen till direktivet. Redan 1989 finns dessa två synsätt med i bilden då kommissionen flaggar upp för att något måste göras åt situationen för utstationerade arbetstagare, då dessa har en utsatt position. Kommissionen anser att två principer måste fastställas i ett direktiv. Dels ska offentlighetsregler i arbetslagstiftningen i värdlandet tillämpas, dels ska allmänt bindande kollektivavtal respekteras. Kommissionens ordförande vid denna tidpunkt är fransmannen Jacques Delors. Han har naturligtvis inget intresse av att rubba stabiliteten på fransk arbetsmarknad inför en ökande låglönekonkurrens. Det är uppenbart att kommissionens krav har sin motsvarighet i de regler som redan vid denna tidpunkt gäller i

Frankrike. Fallet *Rush Portuguesa* året därpå bekräftar den ståndpunkt som kommissionen redan intagit.

Jag ska inte gå in på hur direktivet tillkom. Andra författare har beskrivit de sex år av förhandlingar som det tog innan direktivet under det italienska ordförandeskapet fick slutlig form. Jag nöjer mig med att peka på att direktivet i första hand är resultatet av tyska påtryckningar. En tysk utstationeringslag för byggnadsindustrin träder i kraft redan den 28 februari 1996. Utstationeringsdirektivet antas först 16 december samma år. Jag tror att Marco Biagi, som var den italienska regeringens rådgivare vid direktivets tillkomst, har fångat något väsentligt då han säger att direktivet är en övergripande kompromiss och att idén om att diskutera varje artikel i direktivet var för sig tillbakavisats. Detta förklarar de mer gåtfulla inslagen i direktivet.

Det är också mycket som talar för att direktivet är ett *minimidirektiv*. Punkt 17 i ingressen säger: ”De tvingande regler för minimiskydd som gäller i värdlandet bör inte hindra att arbets- och anställningsvillkor som är förmånligare för arbetstagarna tillämpas.” Samma sak upprepas sedan i artikel 3.7 i direktivet. I artikel 3.1 sägs vidare att medlemsstaterna ska se till att de företag som omfattas av direktivet ”garanterar de arbetstagare som är utstationerade inom deras territorium de arbets- och anställningsvillkor” som räknas upp i denna artikel och som går under benämningen ”den hårda kärnan” av bestämmelser (min kurs.). Valet av verbet ”garanterar” indikerar att det är fråga om ett golv, inte ett tak. Det kan även noteras att även i ingressen till direktivet 2004/18 om offentlig upphandling så sägs om utstationeringsdirektivet att det är fråga om ”minimivillkor som måste uppfyllas i värdlandet”.

I de länder där kollektivavtal allmängiltigförklaras så är det vanligt att samtliga eller i vart fall mer förmånliga bestämmelser i avtalet – än dem som följer av ”den hårda kärnan” i direktivet – blir tillämpliga på de i värdlandet utstationerade arbetstagarna. Så uppfattas rättsläget i Frankrike, Spanien, Belgien, Tyskland och Österrike, för att nämna några exempel. Detta står också i överensstämmelse med vad som sägs i ingressen till utstationeringsdirektivet. EG-domstolens uttalande från *Rush Portuguesa* finns där återgivet. Detta betyder dock inte att alla klausuler i ett sådant allmängiltigförklarat kollektivavtal med

nödvändighet ska ges företräde. Det måste alltjämt prövas om detta är en godtagbar inskränkning i den fria rörligheten av tjänster enligt proportionalitetsprincipen. Nederländerna, å andra sidan, allmängiltigförklarar endast de klausuler i kollektivavtalet som motsvarar den ”hårda kärnan” i artikel 3.1.

En jämförelse med vad som gäller för arbetstagare då de söker jobb i annan medlemsstat kan vara på sin plats. En sådan arbetstagare har rätt att bli behandlad som varje annan arbetstagare i värdlandet enligt såväl artikel 39 i fördraget som förordning 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Även en tillfälligt utstationerad arbetstagare har rätt till fri rörlighet enligt artikel 39 i fördraget. Mot en sådan bakgrund ligger det, som Mijke Houwerzjil och Frans Pennings har påpekat, något bjudande i att göra värdlandets regelverk fullt ut tillämpligt på en utstationerad arbetstagare.

En av huvudfrågorna i Vaxholmsfallet är att Arbetsdomstolen ”upptäckt” att det i den svenska lagen saknas en uttrycklig bestämmelse som motsvarar artikel 3.8 i direktivet. I denna artikel sägs att om det saknas system för att förklara att kollektivavtal har allmän giltighet, så ”*kan medlemsstaterna, om de så beslutar*” utgå från kollektivavtal som antingen ”gäller allmänt för alla likartade företag inom den aktuella sektorn eller det aktuella arbetet”, och/eller ”kollektivavtal som har ingåtts av de mest representativa arbetsmarknadsorganisationerna på nationell nivå” (författarens kursivering). Det står i de svenska förarbetena på denna punkt att ”Sverige kan välja”. Det sägs vidare att på svensk arbetsmarknad är det kollektivavtalsparterna som är garantier för att kollektivavtalsenliga villkor kommer att gälla även i förhållande till utländska entreprenörer. Departementschefen anser att det skulle innebära en diskriminering av utländska företag att använda någon av de alternativa modellerna i denna artikel, eftersom det finns många mindre svenska företag som inte är bundna av kollektivavtal över huvud taget. En lagstiftning på denna punkt för således med sig en reglering där inget regleringsbehov finns. Det konstateras därefter i propositionen att ”[d]e mekanismer och förfaranden som står till de olika aktörernas förfogande och garanteras i lag leder på ett tillfredsställande sätt till att i kollektivavtal fastställda minimikrav förverkligas”.

Man kan på basis av detta säga att de svenska statsmakterna så att säga delegerat genomförandet av direktivet på denna punkt till parterna på arbetsmarknaden. Jag kan inte finna att något så harm-löst skulle vara otillåtet. Det liberala fundamentet har för mig alltid betytt att det som inte är förbjudet är tillåtet.

Avgörande är istället vad uttrycket ”kan medlemsstaterna, om de så beslutar” har för innebörd. Är det en valfri eller tvingande bestä-melse? Jag lutar mot att den är valfri, det vill säga att medlemssta-terna ges en möjlighet att reglera saken på ett visst sätt. Paul Davies och Tore Sigeman är av samma uppfattning. Den iakttagelsen kan då göras att det kan finnas utländska entreprenörer som trots allt slin-ker igenom skydds nätet, det vill säga inte ”upptäcks” av de svenska fackföreningarna. Läsaren får själv ta ställning till om de arbetsin-spektörer som övervakar att nationella regler iakttas i medlemsstater där kollektivavtal allmängiltigförklaras ”upptäcker” fler eller färre avvikelser då en utländsk tjänsteleverantör är verksam i en annan medlemsstat än den där tjänsteleverantören är etablerad.

Arbetsdomstolens försiktiga linje vad gäller just denna ”lucka” i den svenska lagen synes dock vinna stöd i kommissionens medde-lande 2003. Det sägs att medlemsstaterna måste ange i sin interna lagstiftning vilkendera av de två andra kategorierna av kollektivavtal i artikel 3.8 som använts. ”Om någon sådan hänvisning inte finns i lagstiftningen om införlivande, kan medlemsstaterna inte kräva att de kollektivavtal som avses i artikel 3.8 andra stycket skall följas av företag i en annan medlemsstat som utstationerar sina arbetstagare på den aktuella medlemsstatens territorium. Eftersom inget land i sin lagstiftning om införlivande hänvisar till alternativen i det an-dra stycket i artikel 3.8, drar kommissionen slutsatsen att de med-lemmsstater som inte har några kollektivavtal som förklaras ha allmän giltighet i den mening som avses i artikel 3.8 andra stycket inte till-lämpar arbets- och anställningsvillkor som fastställts i kollektivavtal på arbetstagare som utstationeras på deras territorium. Följaktligen är det i dessa länder endast de arbets- och anställningsvillkor som fastställs i lag som skall tillämpas på utstationerade arbetstagare.”

Lena Maier är förvånad över denna slutsats då hon pekar på att den svenska regeringen minsann beskrivit den ställning arbetsmark-

nadsparterna har i det svenska kollektivavtalssystemet och att detta inte "föranlett någon kritik mot den svenska regeringen". Om man tar på allvar vad kommissionen sagt så kan man ju säga "god natt" till både Danmark och Sverige som båda tillämpar en privaträttsligt fotad arbetsmarknadsmodell. Kan EG tvinga ett medlemsland att lägga om sin arbetsmarknadsmodell?

Vid närmare beaktande är det egentligen inte så stor skillnad mellan den modell Danmark och Sverige tillämpar och den modell som följer av att andra länder allmängiltigförklarar kollektivavtal. Den enda påtagliga skillnaden består i att i det senare fallet spelar myndigheterna en central roll, medan i den förra modellen så vill parterna att myndigheterna håller sig så långt borta från dem som möjligt. Det kan möjligen sägas att kommissionen kan ha fog för sin ståndpunkt om det i artikel 3.8 stått att medlemsstaterna "skall" besluta om att tillämpa en av de två alternativa modellerna, men så står det inte. Nu står istället att medlemsstaterna "kan – om de så beslutar" utgå från de två alternativa modellerna. Nu kanske man inte ska dra några större växlar på vad kommissionen över huvud taget sagt på denna punkt. Kommissionen drar inte några mer skarpa slutsatser om vad Danmark och Sverige istället ska göra i den del av meddelandet där slutsatser redovisas. Om man tänker efter så är det även något förmätet att kommissionen tar sig frihet att tolka en rättsakt! Det kanske finns anledning att på denna punkt erinra om vad som sades vid Sveriges anslutning till EU. I en förklaring sägs att "Sverige fått försäkringar beträffande svensk praxis såvitt gäller arbetsmarknadsfrågor och då särskilt systemet med att fastställa arbetsvillkor i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter". Den öppna samordningsmodellen avseende sysselsättningsstrategierna i fördraget berör helt andra ting.

Arbetsgivarsidan har i Vaxholmsfallet gjort ett stort nummer av att det saknas regler om minimilön i den svenska lagen vad gäller Byggnads lönekrav i den aktuella tvisten. Det framgår av direktivets "hårda kärna" att utstationerade arbetstagare ska vara garanterade "minimilön, inbegripet övertidsersättning". Vare sig Sverige eller Danmark har lagar om minimilön. För Sveriges del är det uppenbart att något minimilönesystem aldrig varit aktuellt. I propositionen till

lex Britannia sägs även att "[b]red enighet råder om att vi inte bör införa någon form av minimilönereglering i lag för den svenska arbetsmarknaden". I det efterföljande utredningsarbetet klargörs vidare att "om det i en medlemsstat inte finns några regler om minimilöner innebär direktivet inte att staten blir skyldig att införa sådana regler". Detta följer sannolikt av att det stod klart redan i kommissionens första utkast till direktiv 1991 att minimilöner kunde följa även av kollektivavtal.

Såväl Lena Maier som Tore Sigeman anser att det inte följer av utstationeringsdirektivet att en medlemsstat har en plikt att införa regler om minimilön. Man kan påminna om att långt ifrån alla kollektivavtal på svensk arbetsmarknad upptar bestämmelser om minimilöner och även om så är fallet anses i vart fall arbetsgivare i verkstadsindustrin ha en på avtalet grundad skyldighet att betala en högre lön än minimilönen. En minimilönereglering får vidare oöverblickbara konsekvenser på både lönenivå och lönespridning för andra arbetstagare. Lena Maier reser med anledning av tillkomsten av utstationeringsdirektivet frågan "om avsikten verkligen var att ingripa i ett nationellt arbetsmarknadssystem på det sättet". Det bör också erinras om att EG saknar kompetens att lagstifta i frågor som rör "löneförhållanden". Är möjligen minimilönekravet i utstationeringsdirektivet tandlöst?

Det enda säkra som går att säga om utstationeringsdirektivet är att det bland annat tillkommit för att motverka social dumpning av arbetsvillkoren vid utstationering av arbetstagare och att detta ändamål på ett indirekt sätt även kommit att ge ett skydd för de i de olika länderna tillämpade nationella arbetsmarknadssystemen.

Stridsrätten som en grundläggande fri- och rättighet inom EG

Frågan om stridsrätten kan ses som en grundläggande fri- och rättighet inom EG är inte behandlad i Arbetsdomstolens beslut avseende Vaxholmskonflikten på det sätt den förtjänar. Den fråga man har att ställa sig är hur stridsrätten behandlats inom EG. Det är två frågor som måste besvaras. Finns det underlag för att se stridsrätten som en

grundläggande fri- och rättighet inom EG? Har medlemsländerna folkrättsliga förpliktelser som måste beaktas vid en tillämpning av EG-fördraget? Följande kan sägas om detta.

Stadgan för arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter tillkommer den 9 december 1989. Stadgan är resultatet av att Jacques Delors tillträder som ordförande i EG-kommissionen. Den så kallade sociala dialogen i Val Duchesse år 1985 påbörjas. Stadgan är en högtidlig deklARATION och rättsligt oförbindande. I stadgan klargörs att rätten att vidta kollektiva åtgärder innefattar en rätt att strejka i intressetvister enligt de regler som följer av nationell rätt och kollektivavtal. Det senare tillägget är betingat av subsidiaritetsprincipen, det vill säga att det är en fråga uteslutande för medlemsstaterna att ta ställning till.

I samma anda utformas *Protokoll och avtal om socialpolitik* av den 7 februari 1992 som fogas till Maastrichtfördraget. Det klargörs emellertid att avtalet inte ska tillämpas på "löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout". Det var inte ens en diskussion om dessa frågor vid tillkomsten av avtalet även om kommissionen höll öppet för en reglering. I fördraget knäts vidare subsidiaritetsprincipen i artikel 5. Samma ståndpunkt intas i rådets resolution den 6 december 1994 avseende den sociala dimensionen då det understryks att det är mångfalden, den nationella identiteten och subsidiariteten som ska ges högsta prioritet inom EG.

När Amsterdamfördraget träder i kraft den 1 maj 1999 så har det sociala protokollet och avtalet flyttats över till fördraget. Det kan då noteras att artikel 136 i fördraget innehåller en referens till såväl 1961 års *Europeiska sociala stadga* som till 1989 års *Gemenskapsstadga*. Gemenskapen och medlemsstaterna ska, då de utformar målen för den sociala dimensionen, "beakta sådana grundläggande sociala rättigheter" som anges i dessa två dokument. 1992 års protokoll och avtal innehöll ingen referens till 1961 års Europeiska sociala stadga. Niklas Bruun har menat att dessa referenser förbryllat forskare och har frågat om de därmed är inkorporerade i EG-rätten.

Det ska här noteras att *Europeiska sociala stadgan* ger en rätt för både arbetstagare och arbetsgivare att tillgripa kollektiva åtgärder i händelse av intressetvister, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal.

Dessutom är av stor betydelse att det finns en *ILO konvention (nr 87)* angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten. Den ger arbetare rätt att bilda organisationer och att ansluta sig till sådana organisationer och rätt för arbetstagarorganisationerna att organisera sin förvaltning och verksamhet samt fastställa sina handlingsprogram. Sedan början av 1950-talet är det stadgad praxis, utvecklad av de inom ILO granskande organen, att stridsrätten inklusive rätten att vidta sympatiåtgärder omfattas och är en väsentlig aspekt av föreningsfriheten och tillika ett centralt medel genom vilket arbetare och fackföreningar må befordra och försvara sina ekonomiska och sociala intressen. Inom ILO har stridsrätten tolkats vidsträckt. Sverige har ratificerat denna konvention år 1949. Samtliga andra medlemsstater har ratificerat samma konvention.

Även *FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* från 1966 är relevant. Av denna följer bland annat att konventionsstaterna förpliktar sig att säkerställa rätten att strejka under förutsättning att den utövas i enlighet med lagstiftningen i vederbörande land. Även denna konvention är ratificerad av samtliga medlemsstater i EU.

Nu är det intressanta att dessa folkrättsliga förpliktelser kan prövas i ljuset av artikel 307.1 i EG-fördraget. I denna artikel sägs att rättigheter och skyldigheter som följer av avtal som ingåtts av en medlemsstat före den 1 januari 1958 eller, för stater som senare ansluter sig, före tidpunkten för deras anslutning inte ska påverkas av bestämmelserna i fördraget. I EG-domstolens praxis har det inneburit att en medlemsstat inte ansetts bryta mot likabehandlingsdirektivet (76/207), om denna stat till följd av en ILO-konvention om förbud mot nattarbete för kvinnor infört bestämmelser i inhemsk rätt som är hämtade från denna konvention innan fördraget trätt i kraft 1958 (se *Levy* och *Minne*). Visserligen sägs i artikel 307.2 att berörd stat ska, om åtagandet inte är förenligt med EG-fördraget, vidta alla lämpliga åtgärder för att undanröja det som är oförenligt med fördraget.

Nu ska sägas att läget inte är detsamma för alla EU:s medlemsstater eftersom de åtaganden som följer av 1966 års konvention inte kan åberopas av de sex som bildade EEG 1957. När det gäller ILO-konventionen så kan inte Italien och Luxemburg hävda åtagandet

därför att de ratificerar denna konvention först efter det att fördraget träder i kraft 1958. Men för övriga länder gäller att ILO-konventionen ratificerats före inträde i gemenskapen.

En mer kritisk fråga är istället om EG-domstolen och/eller kommissionen skulle komma att kräva att berörda medlemsstater ska tvingas säga upp dessa ”tunga” konventioner för att stridsrätten eventuellt inte anses vara förenlig med artikel 49 i fördraget. Det är inte sannolikt att en så grundläggande fri- och rättighet som strejkrätten, erkänd av samtliga medlemsstaters rättsordningar, skulle få stryka på foten för att ge företräde åt den fria rörligheten för tjänster, när EG i flera interna rättsakter visat sig beredd att erkänna strejkrätten.

Till frågan om strejkrätten som grundläggande fri- och rättighet bör följande viktiga tillägg göras. EG-domstolen har på ett mer allmänt plan närmat sig *de grundläggande fri- och rättigheterna* för att undvika att komma i en position där domstolen sidsteppas därför att nationella (tyska) domstolar ger företräde åt grundläggande fri- och rättigheter framför de fyra friheterna såsom de uttolkas av EG-domstolen. Jag ska inte här närmare beskriva hur EG-domstolen i sin praxis successivt byggt ut skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det får räcka med att säga att det numera är fast praxis att de grundläggande fri- och rättigheterna är en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som EG-domstolen ska säkerställa. Domstolen utgår då från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner liksom de anvisningar som finns i internationella avtal rörande skyddet av de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna varit med om att utarbeta eller anslutit sig till. Europakonventionen har i detta hänseende en särställning. Strejkrätten är visserligen inte uttryckligen omfattad av artikel 11 i Europakonventionen även om Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna fått behandla fall då föreningsfriheten prövats och då strejkrätten partiellt erkänts (exempelvis *Schmidt & Dahlström*). Det ska då också tilläggas att artikel 6.2 i fördraget numera föreskriver att de grundläggande rättigheterna i Europakonventionen ska respekteras. Även Nicestadgan 2000 – om än rättsligt oförbindande – hämtar inspiration från Europakonventionen, men också från Europarådets sociala stadga. Strejkrätten är reglerad i artikel 28 i Nicestadgan. Artikel 28 hänvisar till att strejkrätten ska

bedömas på basis av EG-rätten och nationella lagar och praxis.

Den potentiella konflikten mellan fri rörlighet av tjänster och en så grundläggande fri- och rättighet som stridsrätten belyses av att i Sverige är den senare skyddad i regeringsformen (2 kapitlet 17 §). Stephen Weatherill och Paul Beaumont anför att om en grundläggande fri- och rättighet är grundlagsfäst i flera medlemsstater kan det innebära att EG-domstolen ger rättigheten status som en allmän rättsprincip. Till detta kan antecknas att strejkrätten är grundlagsfäst i flera EG-länder (exempelvis i Frankrike, Grekland, Italien, Portugal och Spanien). I fallet *Omega* säger EG-domstolen att begränsningar i den fria rörligheten av tjänster kan försvaras med åberopande av grundläggande värden som garanteras i den nationella författningen; i detta fall var det fråga om skyddet för mänsklig värdighet i den tyska konstitutionen.

EG-domstolen torde i Vaxholmsfallet knappast kunna fly det konstitutionella problemet, som den en gång gjorde i det irländska abortfallet *Grogan*, det vill säga då domstolen undvek att pröva de konstitutionella aspekterna avseende abort i Irland.

Det är troligt att en sådan konstitutionell analys följer den tankemodell som domstolen tillämpar i fallet *Schmidberger*. I det målet prövas om en nationell myndighets beslut att inte förbjuda en sammankomst för att ge eftertryck åt miljöhänsyn är förenligt med den fria rörligheten av varor i artiklarna 30 och 34 i fördraget. Nationell myndighet anser i detta fall att yttrande- och mötesfriheterna i den österrikiska grundlagen går före, varför något förbud mot demonstrationen inte utfärdas. Detta får till följd att det fria flödet av varor stryps under trettio timmar på Brennerpassvägen. EG-domstolen säger att skyddet av de mänskliga rättigheterna är ett legitimt intresse som i princip motiverar inskränkningar i de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten. Domstolen finner efter en proportionalitetsbedömning att ett förbud kan ha inneburit ett oacceptabelt ingrepp i demonstranternas grundläggande rättighet att mötas och att under fredliga former offentligt ge uttryck för sina åsikter. Slutsatsen blir därför att den behöriga myndighetens beslut att inte förbjuda sammankomsten är förenligt med fördraget.

Av vikt i detta sammanhang är även den så kallade *Montiförordningen*. Denna rättsakt ska ses mot bakgrund av utgången i målet *Kommissionen*

mot Frankrike (1995) då det prövas om aktioner vidtagna av franska bönder gentemot transporter av jordbruksprodukter (främst jordgubbar) från Spanien, utan att franska myndigheter ingriper på ett tillräckligt kraftfullt sätt, är förenliga med fördragets regler om fri rörlighet för varor. EG-domstolen finner att Frankrike inte vidtagit nödvändiga och lämpliga åtgärder enligt artikel 30 i fördraget jämförd med artikel 5 i samma fördrag.

Rådet antar då Förordning 2679/98 av den 7 december 1998 om den inre marknadens sätt att fungera i samband med den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna. Det sägs att ”denna förordningen får inte tolkas som att den på något sätt inverkar på utövandet av grundläggande rättigheter, inklusive strejkrätt och frihet att strejka, såsom de erkänns i medlemsstaterna”. Denna bestämmelse är remärkabel såtillvida att det veterligen är första gången i EG-rätten som det fastställs i en bindande rättsakt att rätten att vidta stridsåtgärder ska respekteras som en grundläggande rättighet eller frihet.

Vaxholmsfallet en milstolpe i EG-rätten?

Jag har visat i det föregående att det finns goda argument som talar för att den fria rörligheten av tjänster får ge vika redan med åberopande av sociala faktorer därför att skyddet för arbetstagare anses vara ett tvingande hänsyn av allmänintresse. Social dumpning ska bekämpas inom gemenskapen. En sådan prövning sker dock inom ramen för en proportionalitetsbedömning. Det är då inte uteslutet att en del av de svenska fackförningarnas krav inte godtas av det skälet att de inte ger utstationerade lettiska byggnadsarbetare någon verklig fördel. Ser man i övrigt på tvisten från de lettiska arbetarnas utgångspunkt så kan man finna att det står i full överensstämmelse med den fria rörligheten för personer i artikel 39 i fördraget att tillse att de tillerkänns samma skydd som andra arbetstagare i värdlandet har för att förhindra att den osunda konkurrensen får fotfäste inom gemenskapen. I ett socialt Europa betyder det att de fyra friheterna måste få tyglas.

Hur och på vilket sätt utstationeringsdirektivets regler kommer

att prövas av EG-domstolen är svårt att sia om. Även om domstolen, i någon mån, kommer att nagelfara de svenska fackföreningarnas avtalskrav så behöver för den skull ingen skugga falla över *lex Britannia*. Detta blir än mer uppenbart om stridsrätten som en grundläggande fri- och rättighet beaktas, vilket jag menar är nödvändigt i Vaxholmsfallet. Då kan det till och med finnas skäl att inte alls pröva de frågor som Arbetsdomstolen rest beträffande utstationeringsdirektivet.

EG-domstolen måste med andra ord beakta ett antal andra aspekter än dem som Arbetsdomstolen aktualiserat i Vaxholmsfallet om fri- och rättighetsperspektivet ska tas på allvar. Att EG saknar behörighet att lagstifta inom området är en sådan aspekt. Inte för att jag menar att detta blir avgörande vid en prövning, men domstolen har att beakta att ramverket inom EG ger företräde åt subsidiaritetsprincipen. Detta ligger bakom behörighetsinskränkningsregeln i artikel 137.5 i fördraget. Att medlemsstaterna även gjort åtaganden på folkrättslig grund vad gäller stridsrätten genom ratifikation av konventioner inom ILO och FN är en annan sådan aspekt. Detta ges det även stöd för i fördraget; folkrättsliga förpliktelser behöver inte vika för andra förpliktelser som följer av EG-fördraget. Vidare är det så att en så grundläggande fri- och rättighet som strejkrätten ges stöd i konstitutionerna i flera medlemsstater i EU. Om så är fallet så kan det vara detsamma som att stridsrätten kommer att erkännas som en allmän rättsprincip i EG-rätten.

Vem förstod i november 2004, då Byggnads utlöste sina stridsåtgärder mot det lettiska byggföretaget, att en stridsåtgärd för att få en utländsk entreprenör att teckna ett svenskt kollektivavtal eventuellt kan bli en milstolpe i EG-rättens utveckling?

Källor och litteratur

EG-rätten generellt belyses i Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms* (Oxford University Press, Oxford, 2004), Paul Craig & Gráinne de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, 3 uppl. (Oxford University Press, Oxford, 2003), Gráinne de Búrca, "The Principle of Proportionality and its Application in EC Law"

(*Yearbook of European Law*, 1993), Paul Davies, "Market Integration and Social Policy in the Court of Justice" (*Industrial Law Journal*, 1995), Stephen Weatherill & Paul Beaumont, *EU Law*, 3 uppl. (Penguin Books, London, 1999), men även i Ida Otken Eriksson, *EU-rättslig metod* (Norstedts juridik, Stockholm, 2005) och Ulf Öberg, "Principen om ömsesidigt erkännande och ursprungslandsprincipen i gemenskapsrätten" (*TemaNord*, 2003).

Frågor om EG-arbetsrätten finns behandlade av Catherine Barnard, *EC Employment Law*, 2 uppl. (Oxford University Press, Oxford, 2000), Brian Bercusson, *European Labour Law* (Butterworths, 1996) och Niklas Bruun, *Employment issues, memorandum. European Parliament Public Hearing on the Proposal for a Directive on Services in the Internal Market*. 11.11.2004 (European Parliament, 2004).

Frågor som rör utstationeringsdirektivet är behandlade av Paul Davies, "Posted workers: Single market or protection of national labour law systems?" (*Common Market Law Review*, 1997), Marco Biagi, "Fortune smiles in the Italian EU Presidency: talking half-seriously about the posted workers and parental leave directives" (*The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1996), Mijke Houwerzijl & Frans Pennings, "Double Charges in case of Posting of Employees: The Guiot Judgment and its Effects on the Construction Sector" (*European Journal of Social Security Law*, 1999), Lena Maier, *EU, arbetsrätten och normgivningsmakten* (Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Stockholm, 2000), Lena Maier, Utstationering av arbetstagare och det svenska kollektivavtalssystemet (SACO, Stockholm, 2005) och Tore Sigeman, "Fri rörlighet för tjänster och nationell arbetsrätt" (*Europarättslig tidskrift*, 2005).

Stridsåtgärder som en grundläggande fri- och rättighet behandlas av Niklas Bruun, *Fackliga och grundläggande rättigheter i EU* (TCO, Stockholm, 1999), Petra Herzfeld Olsson, Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet (Iustus, Stockholm, 2003) och Tonia Novitz, *International and European protection of the right to strike* (Oxford University Press, Oxford, 2003).

En del av det offentliga svenska trycket har använts (propositionerna 1990/91:162 om vissa fredspliktsregler och 1998/99:90 om

RONNIE EKLUND

utstationering av arbetstagare och departementsserien 1994:13 om lex Britannia), liksom även kommissionens rapporter, särskilt den som rör utstationeringsdirektivet varav den senaste är KOM(2003) 458 slutlig. De många rättsfall som döljer sig bakom texterna i flera avsnitt är inte särskilt förtecknade. EG-domstolens domar finns dock tillgängliga på EG-domstolens hemsida, web-adress: <http://curia.eu.int>.

I texten hänvisas även till ett antal avgöranden i Arbetsdomstolen (AD). AD:s dom i Britanniafallet återfinns i AD 1989 nr 120, medan domstolens bedömning ifråga om proportionaliteten av en stridsåtgärd sammanfattas i AD 1998 nr 17. AD:s interimistiska beslut att i Vaxholmskonflikten avslå det lettiska bolagets krav att stridsåtgärderna ska förklaras olovliga redovisas i AD 2004 nr 111 och domstolens begäran om förhandsavgörande från EG-domstolen redovisas i AD 2005 nr 49.

Utlokalisering av produktion – vad händer med jobben i Europa?

av Katariina Hakkala

De senaste decenniernas liberalisering av varu- och kapitalmarknader har gett upphov till en globalt integrerad ekonomi. Den ökade integrationen världen över har inneburit att ett flertal tidigare isolerade länder, som till exempel Kina och Indien, har blivit betydelsefulla aktörer i världsekonomin. Samtidigt har gapet i den ekonomiska utvecklingen mellan Västvärlden och många andra länder, framförallt i Sydostasien, minskat efter en period av ökad öppenhet och hög ekonomisk tillväxt. Även i EU har det skett stora förändringar. Länderna i det tidigare kommunistiska Östeuropa och det forna Sovjetunionen har integrerats med Västeuropa.

Samtidigt som globaliseringens önskvärda effekter har uppdagats, har debatten om integrationen av världsekonomin främst handlat om dess möjliga avigsidor. Framförallt i Västeuropa och Nordamerika finns det en stor oro att globalisering innebär utflyttning av produktion till länder i Östeuropa och Asien. Medan diskussionen i USA främst har handlat om utflyttning av IT-tjänster till Indien, har man i Europa betraktat utlokalisering av produktion i mycket bredare mening som ett hot för jobben inom tillverkningsindustrin och ekonomin i stort.

Utflyttning av produktion är ingalunda ett nytt fenomen. På 1960-talet pågick en omfattande utflyttning av branscher inom tillverkningsindustrin, till exempel textil- och varvsindustrin, från Sverige till länder med lägre lönekostnader. En avgörande skillnad mellan utlokaliseringen på 1960-talet och den idag är att den teknologiska utvecklingen gör inte bara enskilda branscher olönsamma i Sverige

och övriga EU-länder utan innebär att delar av produktionen inom ett flertal branscher kan flyttas utomlands för att minska produktionskostnaderna och öka lönsamheten.

Tidigare har produktionsflytten betraktats som en del av en struktumvandling som leder till ökad specialisering inom mera kunskapsintensiva branscher. Numera finns det dock en ökad medvetenhet om att utlokalisering av produktion inte bara berör okvalificerade arbeten utan kan innebära att även de mest kunskapsintensiva arbeten flyttas, åtminstone i viss utsträckning, från Västeuropa. En viktig drivkraft bakom denna utveckling är den trådlösa telekommunikations- och informationsteknologi som gör att företag utan större problem kan fragmentera sin produktion och lokalisera olika delar av produktionskedjan världen över i länder som erbjuder de bästa möjliga villkoren.

En annan viktig drivkraft är den ökade tillgången av arbetskraft i andra delar av världen. Det finns bedömningar om att inträdet av det forna Sovjetunionen, Indien och Kina i världsekonomin har lett till en fördubbling av den globala arbetskraften. Även om en stor del av denna ökning i arbetskraftsutbudet avser lågutbildad arbetskraft, har tillgången av högutbildad arbetskraft också ökat, i synnerhet genom avskaffande av restriktioner för utlandsinvesteringar i Östeuropa, Ryssland och Indien. I de nya EU-länderna i Östeuropa, i synnerhet, finns det välutbildad arbetskraft som betalas relativt låga löner jämfört med andra EU-länder även när man har tagit hänsyn till skillnader i arbetsproduktivitet. Dessutom växer de lokala marknaderna i dessa länder vilket ger ytterligare incitament för västeuropeiska och nordamerikanska företag att lokalisera produktion där.

Medan europeiska företag kan dra stor nytta av växande globala marknader och lägre produktionskostnader, möter däremot regeringarna i Sverige och övriga EU-länder nya utmaningar när jobb inom tillverkningsindustrin och tjänstesektorn flyttas till låglöneländer. Detta kapitel syftar till att beskriva och analysera effekter av den globala integrationen på produktions- och arbetsmarknaden i Sverige och i EU i stort samt att diskutera policyåtgärder på arbetsmarknaden som kan säkerställa både jobben och konkurrenskraften i de europeiska länder som drabbas av produktionsflytt. Kapitlet inleds

med en beskrivning av produktionsflytt och därefter följer en analys av dess effekter på efterfrågan på arbetskraft, med fokus på Sverige. Efter detta följer en beskrivning av fenomenet i övriga EU-länder. I samband med diskussionen presenteras också resultat från tidigare empiriska studier om effekter av omlokalisering av produktion på efterfrågan av arbetskraft i andra EU-länder. Till sist följer en diskussion om policyåtgärder.

Hur omfattande är utflyttningen av produktion? Det svenska fallet

Det finns ingen vedertagen definition av flytt av produktion. I debatten används "outsourcing" och "offshoring" ofta synonymt med flytt av produktion. Ändå syftar de två engelska orden på två olika saker. "Outsourcing", det vill säga inköp av insatsvaror och tjänster av andra företag, behöver inte ens innebära att produktion utlokaliseras om inköpen sker mellan företag inom ett lands gränser. Det är först när inköpen sker över nationsgränserna som fenomenet förknippas med utlokalisering av produktion. Någon flytt av produktion behöver aldrig förekomma, men om ett inhemskt företag väljer att köpa insatsvarorna från ett utländskt företag kan det leda till att produktion i hemlandet läggs ned. "Offshoring" syftar däremot direkt på att inhemsk produktion ersätts med utländsk produktion. Som ett exempel kan ett svenskt multinationellt företag inom bilbranschen välja att 1) producera däck själv i Sverige, 2) låta ett annat svensk företag producera däcken, 3) producera däcken i egen regi i ett annat land än Sverige, eller 4) låta ett annat företag i utlandet producera däcken. Av dessa alternativ definieras 2) som inhemsk "outsourcing", 3) syftar på "offshoring" om det svenska multinationella företaget tidigare producerade däcken själv i Sverige och 4) som internationell eller så kallad "offshore outsourcing". Gemensamt för alla de tre alternativen är att företaget lägger ned sin däckproduktion i Sverige.

Varken "offshore outsourcing" eller "offshoring" ska förväxlas med en expansion av svenska multinationella företags utlandsinvesteringar, vilket i exemplet ovan skulle innebära att företaget behåller sin

däckproduktion i Sverige men samtidigt öppnar en ny däckfabrik i egen regi i utlandet. Under 1900-talet har expansionen av svenska multinationella företags verksamhet utomlands lett till att nya jobb har skapats i Sverige både inom produktionen och huvudkontorsverksamhet som till exempel forskning och utveckling. Med andra ord har expansionen inte skett på bekostnad av svensk produktion och svenska jobb. Dock finns det nya tecken som tyder på att multinationella företags verksamhet i Sverige minskar.

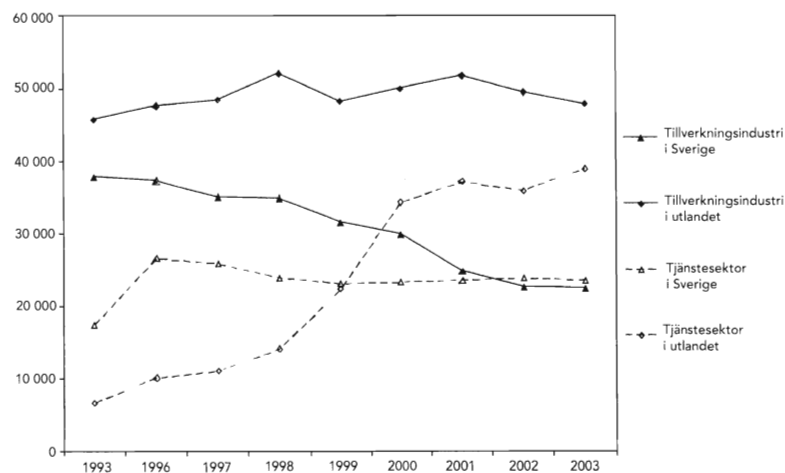
Det är svårt att få en mer precis uppskattning om hur omfattande utflyttningen av produktion är, vilket delvis kan förklaras med att det inte finns någon officiell statistik på produktionsflytt, varken i Sverige eller utomlands. Nationella myndigheter som är ansvariga för den officiella statistiken har begränsade möjligheter att samla in uppgifter utanför det egna landets gränser. Svenska multinationella företag lämnar uppgifter om sin utlandsverksamhet till Statistiska centralbyrån (SCB) men dessa uppgifter omfattar i stort sett bara antalet anställda på deras utländska dotterföretag. Problemet är att förändringar i antalet anställda inte avslöjar i vilken utsträckning en ökning i verksamheten orsakas av en generell expansion eller en utflyttning av produktion från Sverige till utlandet. För att uppskatta omfattningen av produktionsflytt kommer vi att utgå från det svenska exemplet. Senare i kapitlet kommer jag att diskutera fenomenets omfattning och dess konsekvenser i andra EU-länder.

Svenska multinationella företags verksamhet i Sverige och utomlands

Debatten om utflyttning av produktion blir ofta aktuell i samband med att något stort svenskt multinationellt företag har bestämt att lägga ned en fabrik i Sverige och ersätta den med en ny i Asien eller i Östeuropa. Därmed förknippas produktionsflytt framförallt med stora multinationella företag inom tillverkningsindustrin. Det är dock oklart om dessa nedläggningar leder till en minskning av den totala verksamheten i Sverige eller om en annan typ av verksamhet ersätter de nedlagda jobben i Sverige. Ofta är en omstrukturering av ett före-

tag nödvändig för att garantera lönsamheten och konkurrenskraften i företaget. På sikt kan det också garantera att en annan typ av verksamhet stannar kvar och expanderar i Sverige, även om en utflyttning av produktion inte direkt leder till några nya jobb i Sverige.

Figur 1 visar antalet anställda i svenska multinationella företag 1993–2003. Det är uppenbart att svenska multinationella företag kraftigt har minskat sin verksamhet inom den svenska tillverkningsindustrin under perioden. Antalet anställda i Sverige har minskat med drygt 40 procent under tioårsperioden. Inom tjänstebranschen är utvecklingen den motsatta, antalet anställda i Sverige har ökat med 35 procent. Ökningen är ändå inte tillräcklig för att fullt ut kompensera minskningen i tillverkningsindustrin, då antalet anställda på multinationella företag inom alla branscher, inklusive bygg- och energibranscherna, har minskat med 18 procent. Vidare kan vi notera att utlandsanställda i multinationella företag inom tillverkningsindustrin har ökat bara med 5 procent. Trenden har inte varit tydligt uppåtgående. Inom tjänstesektorn har ökningen varit betydligt större, hela 475 procent.



FIGUR 1. ANSTÄLLDA I SVENSKA MULTINATIONELLA FÖRETAG I SVERIGE OCH UTOMLANDS.

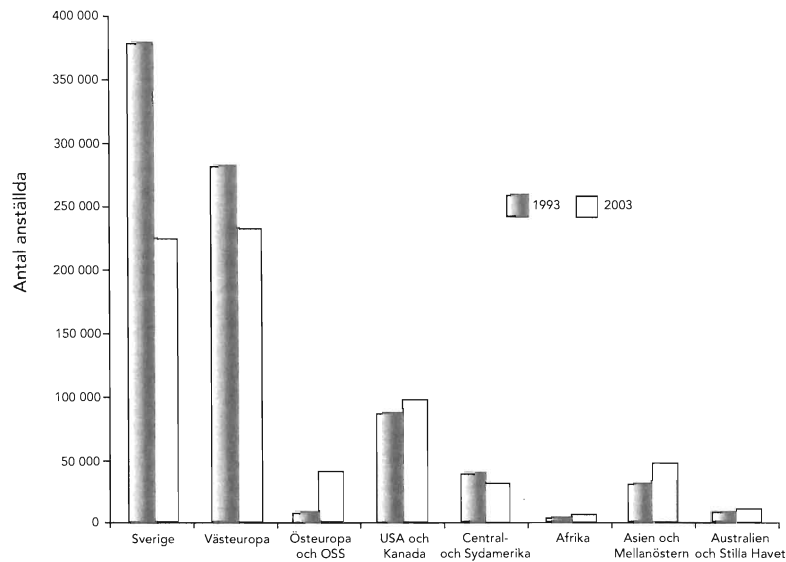
Källa: Statistik från ITPS.

Den blygsamma ökningen av antalet utlandsanställda inom tillverkningsindustrin tyder inte på att det skulle ha skett produktionsflytt inom multinationella företag i någon större omfattning. Dock måste man vara försiktig med tolkningen av dessa siffror eftersom det finns andra förklaringar än produktionsflytt till minskningen. En faktor som kan åtminstone delvis förklara minskningen i verksamheten i Sverige och varför expansionen av utlandsverksamheten har varit ganska blygsam är att populationen av svenska multinationella företag har förändrats under tiden. Ett stort antal multinationella företag har blivit uppköpta av utländska företag under samma period och därmed finns de inte längre med i gruppen av svenska multinationella företag. Svenska multinationella företags andel i antalet anställda inom företagssektorn sjönk från 50 till cirka 33 procent inom tillverkningsindustrin mellan 1997 och 2002. De utlandsägda företagens andel inom tillverkningsindustrin ökade från 24 till 33 procent under samma period.

En annan möjlig förklaring till minskningen i antalet anställda på svenska multinationella företag inom tillverkningsindustrin är inhemsk "outsourcing" av företagets tjänsteverksamhet. Det totala antalet anställda som arbetar på inhemska, utlandsägda och på svenska multinationella företag inom svensk tillverkningsindustri minskade med en dryg procent, samtidigt som antalet anställda på företag inom tjänstesektorn ökade med 21 procent, totalt med cirka 232 000 anställda, mellan 1993 och 2003. I absoluta termer har de största ökningarna skett inom företagsservice (80 500 anställda), privat hälso- och sjukvård (49 500), datakonsulter och dataservicebyråer (39 500) och detaljhandeln (17 600). Expansionen av den privata tjänstesektorn verkar ha mer än kompenserat neddragningarna inom tillverkningsindustrin. Det är sannolikt att en del av expansionen av företagsservice, datakonsulter och dataservicebyråer förklaras av att dessa tjänster tidigare producerades av företagens egna anställda inom tillverkningsindustrin medan företagen numera köper tjänsterna av andra företag. Denna "outsourcing" av tjänstejobben innebär helt enkelt att en del av verksamheten inom tillverkningsindustrin blivit omdefinierad som verksamhet inom tjänstebranscher. Förändringar i statistiken kan således återspegla en överskattad minskning av jobben i tillverknings-

industrin och en överskattad expansion av tjänsteyobben.

Genom att studera förändringar av antalet anställda i multinationella företag i olika geografiska områden får man en bättre uppfattning om var företagen lägger sin verksamhet och om det har något samband med omlokalisering av produktion. Figur 2 visar antal utlandsanställda i olika regioner 1993 och 2003. Den största delen av utlandsanställda finns i Västeuropa medan Östeuropa och det forna Sovjetunionen står för den största procentuella ökningen (710 procent inom alla branscher mellan 1993 och 2003). Ökningen i den sistnämnda regionen har skett framförallt i de östeuropeiska länderna som blev medlemmar i EU 2004. En expansion av tillverkningsindustrin har också skett i Asien, men Västeuropa är dock fortfarande viktigt. Asien, det forna Sovjetunionen och Östeuropa tillsammans står endast för 14 procent av antalet anställda som jobbar på multinationella företag inom tillverkningsindustrin i Västeuropa 2003.



FIGUR 2. ANTAL ANSTÄLLDA I SVENSKA MULTINATIONELLA FÖRETAG FÖRDELAT REGIONALT.

Källa: Statistik från ITPS.

Andelen är relativt liten trots att svenska multinationella företag inom tillverkningsindustrin har minskat antalet anställda med 17 procent eller 46 800 personer sedan 1993 i Västeuropa. Figur 2 ger stöd för hypotesen att multinationella företag har flyttat viss produktion till låglöneländer i Asien, det forna Sovjetunionen och Östeuropa. Totalt har 51 000 nya jobb inom tillverkningsindustrin respektive 33 000 inom tjänstesektorn skapats inom dessa regioner.

Sammanfattningsvis verkar det som att svenska multinationella företag har omlokalisert en del produktion från Sverige och Västeuropa till Östeuropa och Asien. Men utflyttning av produktion är inte den enda förklaringen till att svenska multinationella företag anställer färre personer inom tillverkningsindustrin i Sverige. Som tidigare påpekats kan en del av förändringarna förklaras av att ett antal multinationella företag har blivit sammanslagna med eller uppköpta av utländska företag och att tjänsteverksamhet inom tillverkande företag har blivit "outsourcad" till tjänsteföretag i Sverige.

Produktionsflytt och import av insatsvaror

Genom att studera multinationella företags verksamhet kan man öka förståelsen för produktionsflytt som sker internt inom företag. Men en del av produktionen flyttas externt till andra företag i utlandet. Tillsammans med Karolina Ekholm har jag gjort en studie i vilken vi använder ett mått som omfattar även denna typ av produktionsflytt. Vi analyserar förändringar i importen av insatsvaror som andel i produktionen för att uppskatta i vilken omfattning produktion av insatsvaror har flyttat utomlands. En ökning i andelen kan antingen bero på att företagen själva flyttar ut delar av sin produktion utomlands ("offshoring") eller att de väljer att köpa varorna från en utländsk underleverantör istället för en svensk ("offshore outsourcing"). Båda alternativen innebär att svenska företag köper insatsvaror från utlandet i större utsträckning på bekostnad av svensktillverkade varor.

Det finns två olika sätt att beräkna denna andel, det första så kallade smala måttet inkluderar inköpen av insatsvaror i en bransch från samma bransch, till exempel i bilbranschen ingår inköp av bildäck,

men inte inköp av metall eller kemikalier. Det andra måttet, det så kallade breda måttet, inkluderar inköpen av insatsvaror i en bransch från alla branscher. Båda måtten används i internationella studier om produktionsflytt men det smala måttet anses mäta produktionsflytt mer precist.

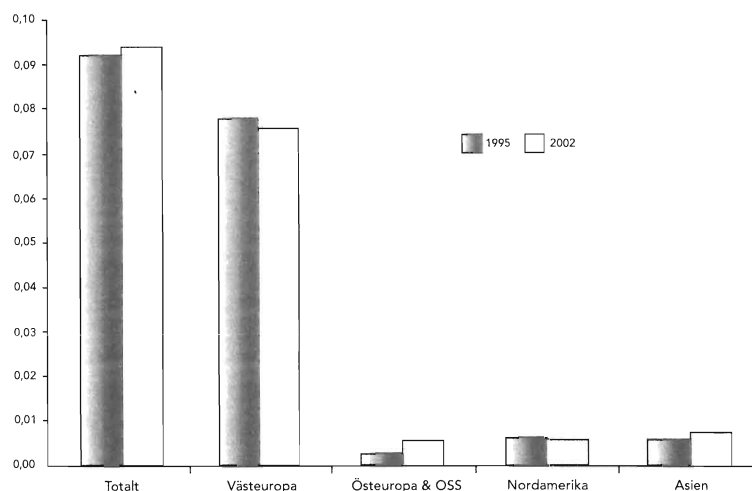
Tabell 1 visar importen av intermediära varor och tjänster som andel av total produktion 1995 och 2000. Både det smala och breda måttet tyder på att importen av insatsvaror och tjänster inom alla branscher inte har ökat avsevärt sedan 1995. Enligt det smala måttet är ökningen bara 0,2 procentenheter inom alla branscher. Importen av tjänster inom tjänstesektorn (25–30 procent) och tillverkningsindustrin (31 procent) tycks ha ökat rätt avsevärt, men från en låg nivå. Ökningen av importen inom tillverkningsindustrin enligt det breda måttet (3,8 procentenheter) är dock mest betydelsefull då importvolymen av insatsvaror är störst i denna sektor.

TABELL 1. IMPORT AV INSATSVAROR OCH TJÄNSTER SOM PROCENTUELL ANDEL AV TOTAL OUTPUT I SVERIGE.

	Mått	1995	2000	Förändring	
				Procent- enheter	Procent
Alla branscher	Smala	4,0	4,2	0,2	5,0
	Breda	8,8	9,6	0,8	9,1
Tillverknings- industri	Smala	9,1	9,8	0,7	7,7
	Breda	22,1	25,9	3,8	17,2
Tjänstesektor	Smala	1,0	1,3	0,3	30,0
	Breda	6,7	8,4	1,7	25,4
Tjänster inom tillverknings- industri		10,0	13,1	3,1	0,3

Källa: Beräknad från SCB:s input-output tabeller för 1995 och 2000.

I Figur 3 kan vi se hur importen av insatsvaror inom tillverkningsindustrin fördelar sig mellan olika världsdelar. Den största delen av den totala importen insatsvaror, nästan 80 procent, kommer från Västeuropa under hela perioden. Den regionala fördelningen av multinationella företags anställda följer mönstret för utlandsanställda i två avseenden: Asien och Östeuropa, de två regioner dit företagen förmodas flytta mest produktion från Sverige, står för en mycket liten andel av de importerade insatsvarorna. Dock står Östeuropa för den största ökningen; andelen har ökat med 150 procent (från ca 0,2 till ca 0,5 procent i den totala produktionen) mellan 1995 och 2002. Andelen av insatsvaror som kommer från Asien/Mellanöstern och Latinamerika har också ökat medan andelen av insatsvaror från Västeuropa och Nordamerika har minskat.



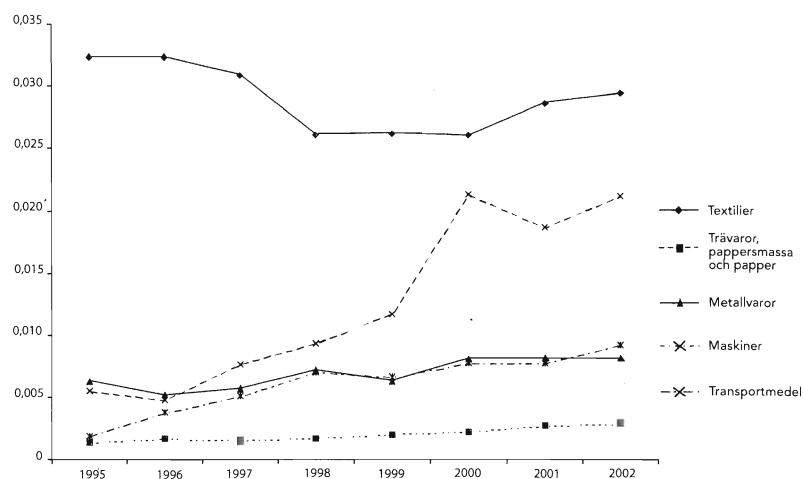
FIGUR 3. IMPORT AV INSATSVAROR SOM ANDEL AV TOTAL PRODUKTION (SMALA MÅTTET) INOM DEN SVENSKA TILLVERKNINGSINDUSTRIN FÖRDELAD REGIONALT.

Källa: Beräknad från SCB:s statistik. Central- och Sydamerika, Afrika, Australien och Nya Zeeland står för mycket små andelar och redovisas inte i figuren.

I andra avseenden är fördelningen ganska olik den vi såg beträffande den regionala fördelningen av svenska multinationella företags verksamhet, till exempel finns cirka 20 procent av alla utlandsanställda i USA och Kanada, medan en mycket mindre andel av importen av insatsvaror kommer från dessa länder (6 procent). Även Asien och Mellanöstern står för en mycket mindre andel av importen av insatsvaror än utlandsanställda. En uppenbar förklaring till skillnaderna är att multinationella företag i dessa regioner producerar främst till den lokala marknaden. Långa avstånd gör importen av insatsvaror dyr.

Det finns några begränsningar med importmåttens ovan. Prisförändringar och valutakurser kan innebära att importandelen underskattas eller överskattas. Det är till exempel möjligt att omdirigeringen av importen av insatsvaror från Västeuropa och Nordamerika till Östeuropa och Asien har skett i något större omfattning än vad siffrorna visar. Lägre produktionskostnader i Östeuropa och Asien kan medföra att likvärdiga insatsvaror importerats till lägre priser än från Västeuropa och Nordamerika, vilket leder till att omfattningen av produktionsflytten underskattas.

En annan begränsning gäller den höga aggregationsnivån av branscherna i analysen. Det kan finnas mer tydliga förändringar beroende på vilken bransch man studerar. Figur 4 visar branschfördelade importandelar enligt det smala måttet för låginkomstländer. Vi kan observera att den största andelen av importerade insatsvaror går till textilbranschen, medan den största ökningen har skett inom maskinindustrin. Även metall- och transportmedelindustrin ökade sina andelar något på slutet av 1990-talet. Delar av maskinindustrin, där importen av insatsvaror har ökat mest, kännetecknas inte som typiskt arbetsintensiv. En närmare granskning avslöjar att tillverkning av teleprodukter (SNI 32) har ökat mest (350 procent mellan 1995 och 2002) och står för den största andelen importerade insatsvaror (3 procent) inom maskinindustrin. Det är möjligt att de delar av produktionen som utlokaliserats använder mogna teknologier och är relativt mindre kunskapsintensiva. Tillverkning av elektroniska komponenter, radio- och TV-apparater till exempel sker i allt större utsträckning i länder med låga arbetskostnader.



FIGUR 4. IMPORT AV INSATSVAROR FRÅN LÅGINKOMSTLÄNDER SOM ANDEL AV TOTAL PRODUKTION (SMALA MÅTTET) FÖRDELAD I BRANSCHER INOM DEN SVENSKA TILLVERKNINGSINDUSTRIN.

Källa: Beräknad från SCB:s statistik.

Sammanfattningsvis visar statistiken för import av intermediära varor och tjänster i produktionen att total "offshore outsourcing" och "offshoring" inte har ökat i någon större omfattning, men inom vissa branscher har importen av insatsvaror från låginkomstländer ökat markant. Den märkbara förändringen är att svenska företag importerar något mer insatsvaror från länder i Östeuropa och Asien på bekostnad av minskad import från Västeuropa och Nordamerika.

Den svenska arbetsmarknaden och konkurrensen från öst

Mycket tyder på att Östeuropa har fått en allt större betydelse för svensk ekonomi. Multinationella företag expanderar sin verksamhet där och svenska företag importerar en ökande andel av sina insatsva-

ror därifrån. Anslutningen av Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien och de baltiska länderna till EU påskyndar med all sannolikhet integrationen av Sverige och övriga EU-länders ekonomi med den östeuropeiska. Det som skiljer multinationella företags investeringar i Asien och Östeuropa är framförallt kunskapsintensiteten och det geografiska avståndet. Östeuropa utgör potentiellt ett större hot för jobben i Sverige och andra EU-länder då det konkurrerar med relativt högutbildad arbetskraft och lägre arbetskostnader och ligger närmare de stora europeiska marknaderna. Å andra sidan innebär EU:s integration med Östeuropa att företag från Sverige, Tyskland, Frankrike och andra "gamla" EU-länder kan sälja sina produkter till nya växande marknader, vilket kan leda till positiva effekter på multinationella företags verksamhet i hemlandet.

Sambandet mellan multinationella företags expansion i en region och dess verksamhet i andra regioner är långt ifrån entydigt. Hur sysselsättningen påverkas i hemlandet beror på om verksamheten i de expansiva regionerna är kompletterande eller substituerande med den inhemska. I den teoretiska litteraturen om multinationella företag skiljer man mellan vertikala och horisontella direktinvesteringar. Horisontella investeringar innebär att företag väljer att investera utomlands istället för att exportera från hemlandet för att undvika transport- och handelskostnader. Om investeringarna ersätter tidigare export till landet är effekterna på sysselsättning och produktion negativa i Sverige. Vertikala investeringar innebär däremot att företag investerar i produktionsanläggningar i utlandet för att minska produktionskostnaderna. Det kan handla om investeringar i arbetsintensiv produktion i länder med låga löner för mindre kvalificerad arbetskraft, men även investeringar i kunskapsintensiv produktion. I de fall vertikala investeringar går till arbetsintensiv produktion förväntas effekterna vara positiva på efterfrågan av högutbildad arbetskraft i hemlandet. Med andra ord specialiserar sig hemlandet i mer kunskapsintensiv verksamhet på bekostnad av arbetsintensiv verksamhet.

Hur integrationen med Östeuropa påverkar svenska multinationella företags verksamhet i Sverige och andra delar av Europa på 1990-talet har studerats av Braconier och Ekholm. Deras resultat visar

att de lokala lönekostnaderna påverkar dotterföretagen i Östeuropa och Sydeuropa mer än dem i Västeuropa. Braconier och Ekholm tolkar resultaten som att det finns lönekonkurrens mellan Östeuropa och Sydeuropa som gynnar verksamheten i Östeuropa. Deras resultat tyder också på att verksamheten i Sverige och Östeuropa substituerar varandra i genomsnitt, men resultaten ger starkare stöd för hypotesen att jobben i Sverige hotas mest av verksamheten i övriga Västeuropa.

Vem vinner och vem förlorar på produktionsflytt?

Braconiers och Ekholms studie visar att det framförallt är mer arbetsintensiv verksamhet som svenska multinationella företag har etablerat i Östeuropa. Därmed är det sannolikt att mindre kvalificerade arbeten har försvunnit från Sverige, medan effekterna på högutbildad arbetskraft är mer osäkra. Även om Östeuropa har fått en mer betydande roll, kan utlokaliseringen av verksamhet till länder som Kina och Indien ha haft en större påverkan på de mindre kvalificerade jobben. Därför är det intressant att analysera vidare hur "offshoring" och "offshore outsourcing" påverkar efterfrågan på olika typer av arbetskraft i tillverkningsindustrin.

Jag har tillsammans med Karolina Ekholm under 2005 gjort en studie på uppdrag av Näringsdepartementet i vilken vi ekonometriskt skattar effekterna av utlokalisering på den relativa efterfrågan på arbetskraft i Sverige under perioden 1995–2000. I den ekonometriska analysen antas "offshoring" påverka efterfrågan på arbetskraft på samma sätt som ny teknologi. Nya innovationer inom IT-teknologin, till exempel, kan öka produktiviteten hos den arbetskraft som har kunskaper att använda den nya teknologin och leda till en ökad efterfrågan på denna typ av arbetskraft. Samtidigt minskar efterfrågan på arbetskraft som inte har tillräckliga kunskaper för att använda den nya teknologin. På samma sätt kan "offshoring" av arbetsintensiv produktion öka produktiviteten hos den arbetskraft som stannar kvar i den mer kunskapsintensiva produktionen i Sverige. Därmed

förväntar man att den lågutbildade arbetskraften påverkas negativt av "offshoring".

Vi använder observationer för 20 branscher inom tillverkningsindustrin och inkluderar två variabler på teknologisk förändring: "offshoring"-mättet som presenterades i avsnittet ovan och branschens FoU-intensitet. Det senare kontrollerar för effekter av inhemsk teknologisk utveckling på den relativa efterfrågan på arbetskraft. Vi skiljer mellan tre olika typer av arbetskraft: grundskole-, gymnasie- och högskoleutbildad.

Från skattningarna härleder vi elasticiteter som anger ändringen i relativ efterfrågan på arbetskraft i procent då "offshoring" ökar med en procentenhet. Resultaten tyder på att total "offshoring" och "offshoring" (mätt med det smala måttet) till låginkomstländer tenderar att skifta efterfrågan från arbetskraft med gymnasial utbildning till andra typer av arbetskraft. En ökning av "offshoring" till låginkomstländer med en procentenhet minskar efterfrågan på gymnasieutbildad arbetskraft med cirka 3,5 procent och ökar efterfrågan på högskoleutbildad arbetskraft med 5-6 procent. Resultaten visar också att "offshoring" till höginkomstländer inte har statistiskt signifikant effekt på någon typ av arbetskraft. Den andra variabeln som mäter teknologisk förändring, branschens FoU-intensitet, har en förväntad positiv effekt på efterfrågan av högskoleutbildad arbetskraft i alla skattningar. "Offshoring" till låginkomstländer, mätt med det breda måttet, visar sig ha en positiv effekt (men statistiskt signifikant endast på tioprocentnivån) även på arbetskraft med grundskoleutbildning, vilket är något förvånande. En möjlig förklaring till effekten är att äldre generationer har enbart grundskoleutbildning i större utsträckning än yngre generationer, men kan behålla sina jobb tack vare en längre erfarenhet eller turordningsreglerna enligt LAS.

Samma metod används för att vidare studera effekterna av "offshoring" till Östeuropa och OSS (Oberoende Staters Samväld). Resultaten bekräftar att "offshoring" till Östeuropa har en effekt på den svenska arbetsmarknaden. "Offshoring" mätt som import av intermediära varor från Östeuropa substituerar svensk arbetskraft med gymnasieutbildning. En ökning av "offshoring" till Östeuropa med en tiondels procentenhet minskar efterfrågan på gymnasieutbildad

arbetskraft med cirka 0,8 procent och ökar efterfrågan på högskoleutbildad arbetskraft med 1,8–1,9 procent.

De nya EU-länderna står för den största delen av importerade insatsvaror från Östeuropa. Även om importen av insatsvaror från Östeuropa fortfarande är på låg nivå (se figur 3) kan effekterna på arbetskraftsefterfrågan i Sverige bli mycket viktiga om den ökande trenden fortsätter. Resultaten tyder på att integrationen mellan Sverige och Östeuropa hade effekter på den svenska arbetsmarknaden redan på 1990-talet före de åtta östeuropeiska ländernas inträde i EU.

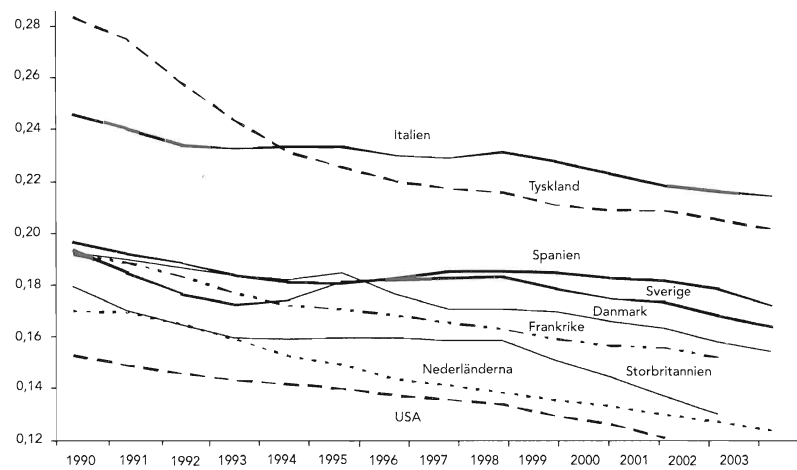
Effekter av produktionsflytt på arbetsmarknaden i Europa

Frågan om produktionsflytt är minst lika aktuell i många andra europeiska länder som den är i Sverige. Ett tecken på ökad utlokalisering av produktion är att tillverkningsindustrins andel av den totala sysselsättningen har minskat i de flesta EU-länderna. I Figur 6 ser vi tydligt denna trend för åtta EU-länder och USA sedan 1990. Andelen är lägst i USA, Nederländerna och Storbritannien vilka anses höra till länder där strukturomvandlingen har kommit längst. Sverige sticker inte ut jämfört med andra EU-länder, men om den framtida utvecklingen är densamma som för Nederländerna och Storbritannien kommer sysselsättningen inom tillverkningsindustrin att krympa ännu mer och ersättas med tjänsteverksamhet i Sverige.

Ett tydligt tecken på att produktionsflytt spelar en avgörande roll i tillverkningsindustrins nedgång är att förädlingsvärdet i produktionen minskar i många EU-länder. I Tyskland, till exempel, har den inhemska andelen i förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin sjunkit från 40 procent 1970 till 34 procent 2003, enligt OECD:s statistik. En konsekvens av detta är att en allt mindre del av förädlingsvärdet i exporten skapas i det landet som exporterar slutprodukten. Ett exempel är det tyska bilmärket Porsche Cayenne som produceras mestadels vid fabriken i Bratislava i Slovakien; bara 12 procent av värdet skapas i Leipzig i Tyskland. I Tyskland har utvecklingen lett till en intensiv debatt om landet håller på att bli en så kallad "basareko-

nomi". Enligt ekonomen H-W Sinn innebär begreppet att Tyskland blir en ekonomi som specialiserar sig på förpackning och försäljning av varor medan en allt större del av dess produktion, även den med högst förädlingsvärde, flyttas till låglöneländer. Med andra ord ändras Tysklands roll i världsekonomin från att vara producent till att vara försäljare.

En del kritiker av "basarekonomi"-hypotesen hävdar att nedgången i sysselsättningen och förädlingsvärdet inom tillverkningsindustrin kan bero på en ökad inhemsk "outsourcing" av tjänsteverksamhet från tillverkande företag till företag inom tjänstesektorn. Men ett tecken som tyder på att ökad "offshoring" förklarar en del av tillverkningsindustrins krympning är den ökade importen av insatsvaror. Tabell 2 visar andelen importerade insatsvaror och tjänster i den totala användningen av insatsvaror och tjänster för ett antal EU-länder. I tabellen ser vi bland annat att Nederländerna, som har den lägsta andelen av sysselsättningen inom tillverkningsindustrin enligt



FIGUR 5. IMPORT AV INSATSVAROR OCH TJÄNSTER SOM ANDEL AV DEN TOTALA ANVÄNDNINGEN AV INSATSVAROR OCH TJÄNSTER I ETT ANTAL EU-LÄNDER OCH I USA.

Källa: OECD STAN databas. Västtyskland 1990 därefter hela Tyskland.

Figur 5, har den högsta andelen importerade insatsvaror och tjänster i den totala användningen. I Tyskland är andelen fortfarande lägre än i många andra länder, men ökningen har varit snabbast i Tyskland efter Spanien under den andra halvan av 1990-talet.

Att importen av insatsvaror och tjänster har ökat talar för att varor tillverkade i utlandet ersätter inhemsk arbetskraft i de länder som visas i tabellen. I Tyskland står bil- och elektronikbranscherna i förgrunden när det gäller utvecklingen mot en "basarekonomi". För att behålla konkurrenskraften inom dessa branscher måste företagen förlita sig på en ökad import av komponenter från lågkostnadsländer. Även i Sverige har importen av insatsvaror från låginkomstländer ökat mest inom transport- och elektronikbranscherna, som Figur 4 visade.

TABELL 2. IMPORT AV INSATSVAROR OCH TJÄNSTER SOM ANDEL AV DEN TOTALA ANVÄNDNINGEN AV INSATSVAROR OCH TJÄNSTER.

Land	1995	2000	Förändring	
			Procent- enheter	Procent
Sverige	23,2	26,7	3,5	15,1
Tyskland	15,3	20,0	4,7	30,7
Italien	17,1	20,0	2,9	17,0
Spanien	7,7	22,5	14,8	192,2
Nederländerna	28,8	30,0	1,2	4,2
Danmark	21,8	26,1	4,3	19,7
Österrike	25,3	29,5	4,2	16,6

Källa: Eurostat. Beräknad från input-output tabeller och avser hela ekonomin.

Ett antal studier, jämförbara med den som jag gjort med Karolina Ekholm, har analyserat hur ökad import av varor och tjänster påverkar den relativa efterfrågan på inhemsk arbetskraft i andra EU-länder. Dessa studier ger inte entydigt stöd för hypotesen att produktionsflytt förklarar försvinnandet av arbetstillfällen och minskningar i efterfrågan på lågutbildad arbetskraft. Forskarna Falk and Koebel, till exempel, använder en ganska bred definition av produktionsflytt och

finner inga belägg för att lågutbildad arbetskraft substitueras för importerade varor eller köpta tjänster i Tyskland under perioden 1978–90. Det är möjligt att man skulle finna signifikanta effekter för en senare period. Amiti och Wei som studerar effekter av utflyttningar av tjänster i Storbritannien finner inte heller stöd för oron att import av tjänster från lågkostnadsländer begränsar framväxten av arbetstillfällen under perioden 1995–2001. Å andra sidan, Strauss-Kahns resultat tyder på att ökad import har en negativ effekt på efterfrågan av lågutbildad arbetskraft i tillverkningsindustrin i Frankrike mellan 1977–93. Forskarna Hijzen, Görg och Fine, vars metod ligger närmast den i vår studie, får liknande resultat för Storbritannien. Deras resultat visar att produktionsflytt, mätt med både det breda och smala måttet, har en starkt negativ effekt på efterfrågan av lågutbildad arbetskraft under perioden 1982–96.

Resultaten från ovan diskuterade studier för Storbritannien och Frankrike och vår studie för Sverige tyder på att ”offshoring” och ”offshore outsourcing” drabbar arbetskraften i tillverkningsindustrin olika. Enligt dessa studier är det gruppen med lägst kunskapsnivå som påverkas mest negativt av ”offshoring”. I studien för Storbritannien definieras arbetskraften i tre grupper enligt arbetsuppgifter medan i studien för Frankrike fördelas arbetskraften i två grupper enligt OECD:s definitioner av kunskapsnivå. I Sverige påverkas framförallt mellangruppen med gymnasieutbildning negativt, eftersom en relativt stor del av arbetskraften som arbetar inom den utlokaliseringshotade tillverkningsindustrin har en gymnasial utbildning. Dock behöver inte alla gymnasieutbildade påverkas negativt, det kan finnas skillnader i efterfrågan på arbetskraft med olika gymnasieutbildningar.

Studier på effekter av ”offshoring” på den relativa efterfrågan på arbetskraft estimerar inte nettoeffekter av ”offshoring” på den totala efterfrågan på arbetskraft. Detta innebär att den höga arbetslösheten i många EU-länder, såsom Tyskland, Frankrike, Spanien, Italien och Finland, kan vara en konsekvens av produktionsflytt även om man inte finner entydigt stöd för att den relativa efterfrågan på lågutbildad arbetskraft minskar. Den fortsatta integrationen av världsekonomin innebär en ökad specialisering enligt komparativa fördelar och att en allt större del av produktionen lokaliseras där det finns rikliga

tillgångar av lågutbildad arbetskraft. Redan nu kan vi observera konsekvenser av denna utveckling. Även om exporten ökar i Tyskland, Sverige och många andra EU-länder, genererar exportexpansionen inte tillräckligt många nya jobb.

I grund och botten kan förekomsten av en bestående hög arbetslöshet och en blomstrande exportindustri förklaras av höga lönekostnader och otillräckligt flexibel arbetsmarknad. Utlokalisering av arbetsintensiva sektorer frigör arbetskraft och kapital. En del av dessa resurser kan användas av expanderande exportbranscher, men eftersom kapital- och kunskapsintensiteten är högre i dessa branscher kommer en del av arbetskraften inte att kunna hitta jobb inom exportbranscher. Höga lönekostnader är också en orsak till att tjänstesektorn, som skulle kunna sysselsätta den friställda arbetskraften, inte expanderar i en tillräcklig omfattning. Ett resultat är ökad arbetslöshet och ökade sociala kostnader för samhället.

En annan konsekvens av höga lönekostnader är att avkastningen på kapitalinvesteringar hålls nere. Exportföretagen som utlokaliserar en del av produktionen till låglöneländer kan däremot redovisa ökade vinster. Ofta tolkas en blomstrande exportindustri som ett tecken på en stark ekonomi med hög tillväxt. Men en förutsättning för att exportframgångarna skall generera ökad tillväxt är att företagens vinster investeras i hemlandet. Om man inte kan konkurrera med låga löner, måste investeringar riktas till verksamheter som använder högutbildad arbetskraft, till exempel produktion med hög FoU-intensitet och tjänster inom företagsservice och dataservice. Om vinsterna istället investeras utomlands eller delas ut till aktieägare som inte heller investerar dem i landet, förstärker exportframgångarna utvecklingen mot en "basarekonomi".

En snabbt expanderande export som samexisterar med en svag ekonomisk tillväxt och ökad arbetslöshet är tecken på att landet inte lyckas använda globaliseringen till sin fördel. Beskrivande statistik och resultat från forskningsstudier talar för att produktionsflytt är ett gemensamt problem för många av EU-länderna. Dock finns det stora skillnader mellan de "gamla" och "nya" EU-länderna i avseende på hur produktionsflytt påverkar dem. De "gamla" EU-länderna har betydligt högre lönekostnader och därmed en konkurrensnackdel i

arbetsintensiv produktion. Detta gör att branscher och verksamheter som kräver mindre kvalificerad arbetskraft inte längre är lönsamma i de "gamla" EU-länderna. Även om lönekostnaderna i Östeuropa är betydligt högre än i Asien kan de "nya" EU-länderna locka en del av denna verksamhet med relativt billig och välutbildad arbetskraft samt med närhet till marknaderna i de stora EU-länderna som Tyskland, Frankrike och Italien. Medan de "gamla" EU-länderna i Västeuropa oroar sig för en utarmning av det inhemska näringslivet, kan de "nya" EU-länderna i Östeuropa bära frukten av ökade direktinvesteringar.

Policykonsekvenser av produktionsflytt på den europeiska arbetsmarknaden

Det nuvarande tillståndet kräver att regeringarna agerar på en mycket bredare front, vilket omfattar åtgärder bland annat på arbetsmarknaden, utbildningssystemet och regionalpolitiken. Det största hotet för ekonomin i de "gamla" EU-länderna är inte globaliseringen i sig utan att länderna inte lyckas anpassa sig till den verklighet som den globala integrationen har gett upphov till. Om strukturomvandlingen som gynnar högutbildad arbetskraft leder till ökad arbetslöshet hos lågutbildad arbetskraft, kan kraven på protektionism, det vill säga en begränsning av globala kapital- och varuflöden, bli mer högljudda. Dessutom kan en stagnation i de "gamla" EU-länderna, medan den ekonomiska tillväxten i de "nya" EU-länderna fortsätter, leda till ökade politiska spänningar som äventyrar hela EU-samarbetet.

En lyckad anpassning till integrationen i världsekonomin kräver framförallt att arbetskraft och andra produktionsfaktorer kan flöda friktionsfritt från produktion som har blivit olönsam i ett land till verksamheter där landet har en komparativ fördel jämfört med andra länder. Men det finns många faktorer som kan hindra arbetskraftens rörlighet mellan jobb och branscher. Som exempel kan bristen på rätta kunskaper, geografiska avstånd och ineffektiv arbetsförmedling försvåra de arbetslösas möjligheter att hitta ett nytt jobb. Dessutom ger för höga lönekostnader svaga incitament för företag att anställa och expandera verksamheten, vilket försvårar framväxten av nya företag

och branscher som kan sysselsätta den friställda arbetskraften. Resten av kapitlet kommer jag att ägna åt att diskutera och föreslå policy-åtgärder på arbetsmarknaden som kan säkerställa både jobben och konkurrenskraften i de ”gamla” EU-länder som påverkas negativt av produktionsflytt.

På en fullständigt flexibel arbetsmarknad skulle reaktionen på en minskning i efterfrågan på en viss typ av arbetskraft bli att deras relativa löner sänks. Dock hålls lönerna i Sverige, Tyskland, Frankrike och många andra EU-länder uppe av mäktiga fackföreningar. Detta leder till en så kallad ”insider-outsider” problematik vilket innebär att de som har ett jobb är så kallade insiders med bra inkomster medan arbetslösa outsiders har svårt att komma in på arbetsmarknaden då lönekostnaderna är för höga. Med andra ord leder stela löner till att en stor del av den lågutbildade arbetskraften som friställs från utlokaliserade verksamheter blir långtidsarbetslösa. I många av de ”gamla” EU-länderna, med ett undantag för Storbritannien, Nederländerna, Irland och Danmark, ligger arbetslösheten och i synnerhet långtidsarbetslösheten på en hög nivå. I dessa länder kan sänkta reallöner (genom att löneökningar hålls tillbaka) för lågutbildade förmildra de negativa effekter som produktionsflytt har på arbetsmarknaden på kort sikt. Om lönesänkningar kompenseras med skattesänkningar för låginkomsttagare, kan inkomster efter skatt hållas uppe, samtidigt som lägre lönekostnader innebär att företagen kan anställa fler. Detta är en modell som redan har använts i flera länder i Europa. Problemet är att övertyga allmänheten om att detta är en lösning som på sikt kan garantera jobben i hemlandet. I Sverige och många andra EU-länder där lönestrukturen är sammanpressad motsätter sig de folkvalda beslutsfattarna tillsammans med fackföreningsrörelsen traditionellt en arbetsmarknadspolitik som skulle leda till ökade löneskillnader mellan högutbildade och lågutbildade.

Det finns många andra faktorer än stela löner som kan hindra arbetskraftens rörlighet mellan jobb och branscher och försvåra anpassningen till den globala ekonomin. Stor betydelse för arbetsmarknadens flexibilitet har de lagar och regler som fastställer arbetstagarnas rättigheter och arbetsgivarnas skyldigheter vid uppsägning. I den internationella litteraturen används ”Employment Protection Regulation” (EPR)

som beteckning för regleringar av vilka skäl som berättigar en uppsägning och procedurer som en arbetsgivare måste genomgå vid en uppsägning, till exempel turordningsregler, regler om varsel och avgångsvederlag, särskilda regler som gäller vid massuppsägningar samt restriktioner för anställningar av temporär arbetskraft. Teoretisk forskning visar att dessa typer av regleringar kan ha negativa effekter på arbetsmarknadens flexibilitet genom att de tenderar att hämma uppsägnings- och anställningsfrekvensen.

En ny empirisk studie gjort av Gomez-Salvador och andra forskare på Europeiska Centralbanken visar att regleringar på arbetsmarknaden påverkar framkomsten av nya jobb negativt även när man kontrollerat för andra viktiga faktorer som förklarar jobbflöden. Denna effekt är statistiskt signifikant medan effekten på nedläggningar inte är signifikant. Med andra ord hämmar en rigorös reglering på arbetsmarknaden företagens vilja att nyanställa, vilket leder till att färre nya jobb skapas. Regleringar på arbetsmarknaden har även befunnits öka långtidsarbetslösheten genom att de begränsar möjligheterna att hitta ett nytt jobb. Den ekonomiska forskningen visar därmed att effekten av EPR på sysselsättningen är tvetydig; den skapar en viss jobbtrygghet samtidigt som den hindrar skapandet av nya jobb.

Enligt vissa bedömningar har Sverige länge haft den strängaste regleringen på arbetsmarknaden bland OECD-länderna. Men som André Sapir diskuterar i det första kapitlet i denna bok, framställs den nordiska modellen också som ett föredöme för andra europeiska länder. Dock kan det vara missvisande att betrakta denna modell som gemensam för alla nordiska länder då det finns en del avgörande skillnader mellan länderna. OECD har uppmärksammat framförallt den danska modellen som en framgång. Man kan knappast hävda att den svenska modellen har varit framgångsrik med tanke på dagens nivåer av både öppen och dold arbetslöshet.

I Sverige, Tyskland, Frankrike och många andra EU-länder anses framförallt reglerna av de skäl som berättigar en uppsägning och procedurer som en arbetsgivare måste genomgå vid en uppsägning vara ett hinder för en effektiv användning av arbetskraften. Det som kännetecknar den nordiska modellen är att man kombinerar ett generöst försäkringssystem som garanterar försörjningen för de uppsagda med

en relativt stor flexibilitet på arbetsmarknaden. Det är till exempel relativt lätt att bli av med anställda vid arbetsbrist och uppsägningskostnaderna, det vill säga avgångsvederlagen som företagen måste betala, är relativt låga. I Tyskland måste företagen betala ut löner en lång period efter uppsägning, vilket ökar företagets kostnader för omstrukturering och eventuellt saktar ned utvecklingen men hindrar knappast omlokalisering av produktion.

En uppluckring av uppsägningsregler skulle med all sannolikhet inte stoppa företagen att omstrukturera sin verksamhet och flytta ut produktion utomlands. Vid nedläggningar är arbetsbrist ett faktum och turordningsregler, bland andra regleringar, spelar då en mindre betydande roll. Däremot kan en mindre reglerad arbetsmarknad stimulera skapandet av nya jobb, vilket bekräftas av den ovan nämnda empiriska forskningen av Gomez-Salvador och andra. Större möjligheter att använda temporära anställningar kan vara ett sätt att öka flexibiliteten. I juli 2005 trädde en ny lag som gäller nya anställningar i företag med högst 20 anställda i kraft i Frankrike. Enligt den nya lagen kan de mindre företagen erbjuda en provanställning i två år istället för sex månader som gäller för andra företag. Under provanställningsperioden har företagen rätt att säga upp den anställda utan angivet skäl och utan att den uppsagda får företrädesrätt vid nyanställning. För att små och medelstora företag ska våga anställa fler och expandera, krävs det lättare regler, såsom den franska lagen, för att bli av med anställda.

Konsekvenserna av massuppsägningar i samband med produktionsflytt kan vara förödande för hela samhällen när företaget som utlokaliserar har varit en viktig arbetsgivare på orten. Det kan vara svårare för uppsagda på utlokaliserande företag att hitta ett nytt jobb än andra arbetslösa därför att de har färdigheter och kunskaper inom yrken och branscher som trängs undan på grund av globaliseringen och som inte är lika användbara i andra branscher. Både i USA och i Europa har man studerat om det finns skillnader mellan dem som blir arbetslösa på grund av ökad internationell konkurrens och andra arbetslösa. Man har funnit att uppsagda inom branscher där den internationella konkurrensen är mest intensiv förblir arbetslösa en längre tid och får större lönesänkningar vid återanställning än de som

blir arbetslösa i andra branscher. En förklaring till dessa skillnader kan till exempel vara att arbetslösa arbetare inom den konkurrensutsatta tillverkningsindustrin i Europa och USA är äldre, har lägre utbildning och längre anställningstid på det förlorade jobbet än andra jobbsökande. Skillnader mellan olika grupper av arbetslösa kan vara en motivering att överväga riktade åtgärder vid massuppsägningar orsakade av produktionsflytt.

I USA har man sedan 40 år erfarenhet av ett specifikt program (TAAP) som omfattar mer generösa arbetslöshetsersättningar och aktiv arbetsmarknadspolitik för arbetare som blir arbetslösa till följd av importkonkurrens. Utvärderingar av programmet verkar dock inte ge stöd för ett införande av generella program som är inriktade för alla drabbade arbetare inom utlokaliserade branscher. Däremot kan mer riktade åtgärder i mindre skala vara mer framgångsrika.

Det finns exempel på att enkla skraddarsydd lösningar kan vara mer effektiva än omfattande generella åtgärder. Ett exempel är resultaten i forskningsstudier från USA och även från Sverige som visar att arbetare som har fått varsel om massuppsägningar i god tid blir snabbare återanställda än arbetare som inte har fått någon förvarning. Dessutom kan en skraddarsydd arbetsförmedling på plats under varselperioden vara en effektiv åtgärd för att förmildra effekterna av massuppsägningar. I Finland öppnar arbetsförmedlingen ofta ett tillfälligt kontor på företaget som drabbas av massuppsägningar. Kostnaderna för stödet inklusive utbildning delas ofta med företaget.

Ett annat exempel på åtgärder inriktade på specifika grupper som drabbas av massuppsägningar är löneförsäkringar som nyligen har införts i Frankrike, Tyskland och USA. Ett system med löneförsäkring minskar inkomstsänkningen för de arbetslösa som snabbt accepterar ett nytt jobb med lägre lön. I Tyskland och i USA gäller försäkringen för arbetssökande som är 50 år eller äldre. Genom att kompensera för skillnaden mellan den gamla och nya lönen under en tidsperiod syftar löneförsäkringen till att förkorta arbetslöshetsperioden och att förmildra de negativa effekter som en strukturomvandling kan orsaka för individer och hela samhällen. Dessutom ger en löneförsäkring större incitament för den arbetslösa att acceptera ett arbete med en lägre lön än den tidigare. Det är för tidigt att utvärdera ef-

fekterna av det nya löneförsäkringssystemet på arbetslöshet, men ett experiment genomfört 1995–96 i Kanada ger insikter om eventuella effekter. I experimentet deltog totalt 5912 arbetslösa individer varav hälften var berättigade till en kompensation upp till 75 procent av löneskillnaden upp till ett värde av 250 CAD per vecka i högst två år om de accepterade ett jobb inom 26 veckor. En utvärdering av programmet visar att andelen som hittade fulltidsanställning ökade med 4,4 procentenheter.

Med tanke på hur arbetslöshet belastar ekonomin kan det vara samhällsekonomiskt motiverat att införa löneförsäkringar. Men löneförsäkringar kan inte användas i någon större omfattning utan att det leder till en sänkning av löner och undanträngning av icke-subventionerade anställningar. Ett generellt problem med riktade åtgärder är att motivera varför vissa grupper av arbetslösa ska prioriteras framför andra, dessutom kan effekten av tidsbegränsade åtgärder bara bli tillfällig. För att anpassningen till strukturomvandlingen skall fungera på arbetsmarknaden, behövs det åtgärder som förbättrar flexibiliteten permanent så att arbetskraft från utlokaliserad produktion kan få sysselsättning i andra verksamheter.

Förutom löneförsäkringar finns det andra sätt att öka incitamenten för de arbetslösa att acceptera ett nytt arbete snabbare. En generös arbetslöshetsförsäkring kan ytterligare hindra arbetskraftens rörlighet mellan jobb och branscher genom att den ger för hög reservationslön, det vill säga den lön en arbetslös är villig att acceptera, vilket i sin tur minskar möjligheterna att hitta ett nytt arbete. Det finns studier som tyder på att ersättningsnivån påverkar individens ansträngningar i jobbsökandet och viljan att acceptera ett jobberbjudande. Mortensen har visat teoretiskt att reservationslönen minskar och sannolikheten att man lämnar arbetslösheten ökar när försäkringsperioden närmar sig sitt slut. Forskningsresultat ger starkt stöd för hypotesen att en hög ersättningsnivå och en möjlighet att förlänga försäkringsperioden obegränsat, till exempel genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ger för svaga incitament för arbetslösa att söka jobb. En sänkning av ersättningsnivån tillsammans med en nedtrappning i nivån under försäkringsperioden kan ha betydande effekter på rörligheten på arbetsmarknaden vilket till syvende

och sist kan minska arbetslösheten orsakad av produktionsflytt.

Förutom åtgärder som kan underlätta anpassningen vid strukturomvandlingen och förmildra effekterna på arbetsmarknaden, krävs det mer omfattande åtgärder för att de "gamla" EU-länderna ska kunna vända globaliseringen till sin fördel. För att ytterligare stimulera framväxten av nya jobb och branscher kan skatter spela en viktig roll, till exempel skatteavdrag för hushållsnära tjänster har införts i ett flertal EU-länder för att stimulera framväxten av tjänstesektorn och minska den svarta ekonomin. Den ökade efterfrågan på högutbildad arbetskraft som strukturomvandlingen driver fram måste bemötas med satsningar på utbildning. Det kan krävas åtgärder för att öka intresset för högskoleutbildningar inom teknik- och naturvetenskap, till exempel genom att ge mer plats åt naturvetenskapliga ämnen i grundskolan och i gymnasiet. Slutligen, investeringar på forskning och utveckling är av stor betydelse för att upprätthålla och förbättra konkurrenskraften inom kunskapsintensiva branscher och verksamheter.

Att vända globaliseringen till sin fördel

I många EU-länder finns det en rädsla för globaliseringens effekter på arbetsmarknaden. Samexistensen av en snabbt expanderande export, svag ekonomisk tillväxt och ökad arbetslöshet är tecken på att landet inte lyckas vända globaliseringen till sin fördel. I detta kapitel har jag diskuterat statistik och resultat från forskningsstudier som talar för att produktionsflytt är ett gemensamt problem för många EU-länder. I Sverige påverkas den gymnasieutbildade arbetskraften negativt av produktionsflytt, medan forskning från andra EU-länder visar att produktionsflytt drabbar framförallt den lågutbildade arbetskraften. Dock finns det stora skillnader mellan de "gamla" och "nya" EU-länderna med avseende på hur produktionsflytt påverkar dem. Medan de "gamla" EU-länderna i Västeuropa kan observera en krympning av den inhemska tillverkningsindustrin, kan de "nya" EU-länderna i Östeuropa bära frukten av ökade direktinvesteringar.

De "gamla" EU-länderna står inför utmaningen att genomföra

reformer som kan underlätta anpassningen till den nya globalt integrerade ekonomin och som kan vända utvecklingen till deras fördel. Arbetsmarknadspolitiken spelar en kritisk roll eftersom struktur-omvandlingen kräver att arbetskraft och andra produktionsfaktorer kan flöda friktionsfritt från produktion som har blivit olönsam till verksamheter där man har en komparativ fördel. Syftet med reformer på arbetsmarknaden kan inte vara att stoppa företagen att omstrukturera sin verksamhet och flytta ut produktion utomlands. Däremot kan en mer flexibel arbetsmarknad stimulera skapandet av nya jobb, vilka behövs för att sysselsätta den arbetskraft som frigörs på grund av utlokaliseringar.

Produktionsflytt är för många företag och branscher ett nödvändigt villkor för att bibehålla konkurrenskraften. Framgångsrika företag som anpassar sig till nya globala villkor kan redovisa ökade vinster. En lyckad anpassning till globaliseringen innebär att investeringarna ökar inom kunskaps- och kapitalintensiva verksamheter med ett högt förädlingsvärde. Om vinsterna istället investeras utomlands förstärker framgångarna utvecklingen mot en "basarekonomi" inte bara i Tyskland utan i ett antal "gamla" EU-länder inklusive Sverige.

Källor och litteratur

K. Ekholm och K. Hakkala analyserar effekterna av "offshoring", på den relativa efterfrågan på arbetskraft i Sverige i "Effects of Offshoring on Labor Demand: Evidence from Sweden", (IUI Working Paper 654, 2005). H. Braconier och K. Ekholm studerar hur integrationen med Östeuropa påverkar svenska multinationella företags verksamhet i Sverige och andra delar av Europa på 1990-talet i "Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: Employment Effects in the EU", (CEPR Discussion Papers: 3052 2001), P. Hansson studerar effekten av utflyttning av produktion inom multinationella företag på relativa efterfrågan på arbetare och tjänstemän i "Utländska direktinvesteringar och sysselsättning" i *Näringslivets internationalisering: Effekter på sysselsättning, produktivitet och FoU*, (Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS), Stockholm, 2004).

Exempel på studier som har analyserat effekter av produktionsflytt på efterfrågan av arbetskraft i andra EU-länder är: M. Amiti och S.J. Wei "Fear of Service Outsourcing: Is it Justified?" (*Economic Policy*, 42, 2005), V. Strauss-Kahn "The Role of Globalization in the Within-Industry Shift Away from Unskilled Workers in France", (NBER Working Paper No. 9716, 2003), M. Falk och B. M. Koebel "Outsourcing, Imports and Labour Demand", (*Scandinavian Journal of Economics*, 104, 2002), R.C. Feenstra och G.H. Hanson "The Impact of Outsourcing and High-Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979-1990", (*The Quarterly Journal of Economics*, 114, 1999), A. Hijzen, H. Görg och R.C. Hine "International Outsourcing and the Skill Structure of Labor Demand in the United Kingdom", (kommande i *The Economic Journal*). Basarekonomi-fenomenet diskuteras av Hans-Werner Sinn i "Die Basar-Ökonomie. Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?" (The bazaar economy. Germany: world export champion or economic laggard?).

I en empirisk studie gjort av R. Gomez-Salvador, J. Messina och G. Vallanti på Europeiska Centralbanken visas att regleringar på arbetsmarknaden påverkar framkomsten av nya jobb negativt: "Gross Job Flows and Institutions in Europe" (*Labour Economics*, 11, 4, 2004).

L.G. Kletzer analyserar ett antal frågor om arbetslöshet orsakad av internationell importkonkurrens i boken *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*, (Institute for International Economics, Washington, DC., 2001). I OECD:s rapport (*OECD Employment Outlook*, OECD, Paris, France, 2005) har man studerat om det finns skillnader mellan de som blir arbetslösa på grund av ökad internationell konkurrens och andra arbetslösa. I rapporten sammanfattas också experimenten med löneförsäkringssystemet.

D. Mortensen var tidig att analysera effekter av arbetslöshetsförsäkring på arbetslöshet både teoretiskt och empiriskt i "Unemployment Insurance and Job Search Decisions" (*Industrial and Labor Relations Review*, 30, 1977). R. Layard, S. Nickell och R. Jackman sammanfattar resultat från andra studier inom forskningsområdet i boken *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. (New York and Oxford: Oxford University Press 1991). En sammanfattning av forskningen på den aktiva arbetsmarknadspolitiken i OECD-län-

KATARIINA HAKKALA

der har gjorts av J.P. Martin i "What Works among Active Labor Market Policies", (*OECD Economic Studies*, No 30, 2000).

Statistik för utlandsägda företag kommer från Institutet för Tillväxtpolitiska Studier (ITPS) (*Utlandsägda företag 2002*, Sveriges Officiella Statistik, S2003: 008, 2003 och *Utlandsägda företag 1998*, Statistiska Meddelanden, Nv 13 SM 9801, 1998). Uppgifter för svenska multinationella företag har erhållits av ITPS.

Presentation av författare och redaktörer

KARIN BOREVI är fil dr i statskunskap och verksam som forskare och lärare på Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Hennes forskning är huvudsakligen inriktad på invandring, välfärdsstaten och det nationella medborgarskapet. Hon disputerade med avhandlingen *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället* hösten 2002. Karin har även varit utredningssekreterare i den Integrationspolitiska maktutredningen. Tillsammans med Per Strömblad har hon inom ramen för denna utredning varit redaktör för tre forskarvolymmer: *Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige* (SOU 2004:33); *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag* (SOU 2004:48) samt *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet* (SOU 2004:49).

JAN EKBERG är professor i nationalekonomi och verksam vid Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Växjö universitet. Hans forskningsområden är invandringens nationalekonomiska effekter och invandrarnas ställning på arbetsmarknaden. Han har också medverkat som expert och författare i flera offentliga utredningar. Bland hans nyligen gjorda publiceringar kan nämnas "Unemployment and Earnings for Second Generation Immigrants in Sweden – Ethnic Background and Parent Composition" (tillsammans med Dan-Olof Rooth) *Journal of Population Economics* no 4 2003 och "Immigrants in the Welfare State" i B. Södersten (red) *Globalization and the Welfare State* (Palgrave Macmillan New York 2004) samt "Historical Reflections

on Mental Health Care in Sweden. The Welfare State and Cultural Diversity” (tillsammans med S Bäärnhielm, S Ekblad och B Ginsburg) *Transcultural Psychiatry* nr 3 2005. Han var också redaktör för forskningsantologin *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning* SOU 2004:21 som gavs ut av Integrationspolitiska Maktutredningen.

RONNIE EKLUND är professor i civilrätt, särskilt arbetsrätt vid Stockholms universitet. Han har utgivit publikationer inom i första hand det arbetsrättsliga området, såsom avhandlingen *Anställningsförhållandet vid företagsöverlåtelser* (1983) och monografin *Bolagisering – ett mode eller måste? Arbetsrättsliga lösningsmodeller i 21 koncerner* (1992). Dessa arbeten omfattar studiet av allmän förmögenhetsrätt, arbetsrätt och bolagsrätt. Han har utgivit flera arbeten på andra språk, ett av de senaste bidragen är att kapitel med titeln: ”Sweden: part-time work – welfare or unfair?” Som ingår i antologin *Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union*, Red. Silvana Sciarra, Paul Davies & Mark Freedland (2004).

SVERKER GUSTAVSSON är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet och ordförande i de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning. Han har bland annat skrivit ”Reconciling supranationalism and accountability” i *Democratising the European Union*, C. Hoskyns & M. Newman, red. (Manchester University Press, 2000), ”What makes a monetary union without a fiscal union politically sustainable?” i *Political aspects of the monetary and fiscal union*, S. Dosenrode, red. (Aldershot: Ashgate, 2002), ”Double asymmetry and its alternatives” i *Transitions. In honour of Kjell Goldmann*, J. Hallenberg, B. Nygren & A. Robertson, red. (Stockholm: Department of political science, 2003) samt ”What makes popular government self-reinforcing?” i *Scandinavian Political Studies*, 29 (1), 2006.

KATARIINA HAKKALA är Ekonomie doktor i nationalekonomi och verksam som forskare på Industriens Utredningsinstitut (IUI). Hon disputerade med avhandlingen *Essays on Restructuring and Production Decisions in Multi-Plant Firms* vid Handelshögskolan i Stockholm 2003. Hon har inriktat sin forskning huvudsakligen på internationell ekono-

mi och empirisk mikroekonomi. Efter disputationen har hon studerat påverkan av korruption på multinationella företags utlandsinvesteringar, hur marknadsinträdessätt påverkar multinationella företags FoU-verksamhet utomlands samt effekter av produktionsflytt på efterfrågan på arbetskraft.

ANDERS KJELLGREN är handläggare vid Europeiska unionens rådssekretariat i Bryssel (de åsikter som uttrycks i artikeltexten är dock författarens personliga). Han har tidigare varit verksam som t f lektor och doktorand i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet samt som stadsadvokat vid Stockholms stads juridiska avdelning. Tillsammans med Ulf Bernitz har han bland annat skrivit *Europarättens grunder* (Norstedts Juridik, andra upplagan 2002; tredje upplagan under utgivning).

GREGOR NOLL är docent i folkrätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Hans avhandling *Negotiating Asylum* (Martinus Nijhoff Publishers, 2000) behandlade frågan om den europeiska harmoniseringen av asyl- och migrationsrätten var i enlighet med övergripande folkrättsliga normer. Senare har han deltagit i omfattande forskningsprojekt om EU:s senaste utvidgning och dess effekter på asylrätten (*New Asylum Countries?*, Kluwer Law International, 2002) och initierat ett projekt om bevisfrågor i asylprocessen (*Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*, Martinus Nijhoff, 2005). Gregor Noll har också varit huvudförfattare av två studier om externaliserade asylofförande och humanitära viseringar som beställdes av FN:s flyktingkommisariat respektive Europeiska kommissionen. Han är redaktör för tidskriften *Nordic Journal of International Law* och har tidigare varit verksam som ställföreträdande direktör och forskningschef vid *Det Danske Center for Menneskerettigheder*.

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet och dessutom knuten till IUI i Stockholm. Han leder nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han under senare år publicerat sju böcker på internationella förlag varav

de senaste är *Money Markets and Politics – A Study of European Financial Integration and Monetary Policy Options* (London: E. Elgars, 2003, medförfattare J. Forssbaeck), *European Union and the Race for Foreign Direct Investment in Europe* (Oxford: Elsevier, 2004, medredaktör/författare Pervez Ghauri), och *Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe* (Oxford: Elsevier, 2006, redaktör och medförfattare). Bland hans artiklar av senare datum om integration kan nämnas ”The Impact of Foreign Board Membership on Firm Value”, *Journal of Banking and Finance* (2003, vol 7, nr 12) (medförfattare T. Randöy), ”The Effects of Internationalization on CEO Compensation”, *Journal of International Business Studies* (2005, vol 36, nr 5) (medförfattare T. Randöy), ”The Relation between Domestic and Outward Foreign Direct Investment: The Role of Industry-Specific Effects”, *International Business Review* (2005, vol 15, nr 6) (medförfattare P. Braunerhjelm och P. Thulin) samt ”On the Links between Exchange-Rate Regimes, Capital Controls, and Monetary Policy Autonomy in Small European Countries”, *The World Economy* (2006) (medförfattare Jens Forssbaeck).

ANDRÉ SAPIR är professor i internationell ekonomi och Europeisk integration vid Université Libre de Bruxelles. Han är ledamot i styrelsen för Bruegel – en Europeisk ”think-tank” med inriktning mot internationell ekonomi – och medlem i nuvarande kommissionspresidenten José Manuel Barrosos grupp för ekonomiska policyanalyser. Han har också varit ordförande i den högnivågrupp som år 2003 presenterade den så kallade Sapir-rapporten, *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report* (Oxford: Oxford University Press 2004), vilken fick stort genomslag i den Europeiska debatten om Lissabonstrategin.

NILS WAHL är sedan 2001 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han disputerade 1995 på avhandlingen *Konkurrensförhållanden: Om förhållandet mellan EG:s konkurrensrätt och nationell konkurrensrätt*. Han har tidigare varit verksam vid en advokatbyrå i Stockholm. Till de större arbetena hör boken *Konkurrensskada: Skadeståndsansvar vid överträdelser av EG:s konkurrensregler och den svenska konkurrenslagen från 2000*.

ANDERS WIDFELDT är fil dr i statsvetenskap och sedan 1996 anställd som Lecturer in Nordic Politics vid University of Aberdeen i Skottland. Han var tidigare verksam vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Hans forskningsintresse är, förutom högerpopulism och högerextremism, partimedlemskap och de politiska partiernas organisation. Bland tidigare publikationer kan nämnas *Linking Parties with People? Party Membership in Sweden 1960-1997* (Ashgate 1999), "Elite Collusion and Public Defiance: Sweden's Euro Referendum in 2003" (*West European Politics* vol 27, nr 3 2004), "Svenskarna, euron och nationalismen" i Sören Holmberg och Henrik Oscarsson, red., *Kampen om euron*, kapitel 9 (Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen 2004) och "De konservativa partierna i Norge och Sverige: Høyre och Högern/Moderata samlingspartiet" i Marie Demker och Lars Svåsand red., *Partiernas århundrade. Fempartimodellens uppgång och fall i Norge och Sverige* (Santérus Förlag 2005)

OLOF ÅSLUND är fil dr i nationalekonomi och forskare vid IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering). Han är också verksam som extern forskningsledare vid SNS. Olofs forskning är inriktad på invandring, arbetsmarknad och integration. Han har bland annat studerat flyttmönster bland flyktingar i Sverige och skrivit om hur segregation påverkar förvärvsarbete och bidragstagande ur ett individperspektiv. Exempel på hans publikationer är "Ethnic enclaves and the economic success of immigrants", *Quarterly Journal of Economics* 118(1), 2003 (med Per-Anders Edin och Peter Fredriksson), "Now and forever? Initial and subsequent location choices of immigrants", *Regional Science and Urban Economics* 35(2), 2005 och "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings", under publicering i *Economic Journal* (med Dan-Olof Rooth).

Andra böcker
om EU och Europa
från Santérus Förlag

Sverker Gustavsson, Lars Oxelheim & Nils Wahl (red)
LISSABONSTRATEGIN I HALVTID
(2005)

Björn Hettne
FRÅN PAX ROMANA TILL PAX AMERICANA
Europa och världsordningen
(2:a upplagan, 2005)

Birger Möller
VAD ÄR EU ... OCH VAD KAN DET BLI?
(2005)

Emin Tengström
PÅ SPANING EFTER EN EUROPEISK IDENTITET
Det antika Rom.
Den Europeiska unionens historiska fundament
(2004)

Marie Demker & Lars Svåsand (red)
PARTIERNAS ÅRHUNDRÅDE
Fempartimodellens uppgång och fall i Norge och Sverige
(2005)

Läs mer om dessa och andra böcker på

www.santerus.se



Genom den så kallade Lissabonstrategin har EU föresatt sig att bli världens ledande ekonomi före år 2010. Avgörande för EU:s möjligheter att nå detta mål är att fler människor kommer i arbete. En viktig åtgärd för att öka sysselsättningen i Europa är, enligt många bedömare, att göra den europeiska arbetsmarknaden mer gränslös, både genom att undanröja kvarvarande inre gränser och öppna upp de yttre. EU:s arbete med att öka öppenheten försvåras dock av medlemsländernas olika historiska traditioner och av den oro som finns hos många medborgare för hur öppnare gränser ska påverka deras välfärd.

I denna bok diskuteras olika aspekter av visionen om en gränslös europeisk arbetsmarknad. Är det praktiskt möjligt att skapa en arbetsmarknad utan gränser i Europa? Är en sådan arbetsmarknad önskvärd och hur bör den i så fall utformas? Behöver den inre marknaden kompletteras med utomeuropeisk invandring för att uppnå Lissabonstrategins mål?

I den nionde årgången av Europaperspektiv presenteras nio bidrag av forskare inom juridik, statsvetenskap och ekonomiska ämnen, som utifrån olika angreppssätt belyser frågan i vilken utsträckning en gränslös europeisk arbetsmarknad är möjlig och önskvärd.

