

# Den nordiska arbetsmarknaden och europaintegrationen

*Per Lundborg \**

## **Inledning**

De omvälvningar som idag sker i Europa gör att den integrerade nordiska arbetsmarknaden också står inför stora förändringar. En förändring inträdde redan 1973 då Danmark blev medlem i Europeiska Gemenskapen vilket innebar att dansk arbetskraft kunde röra sig tämligen fritt mellan såväl EG-länderna som de nordiska länderna.

Idag (1991) närmar sig Sverige, Norge och Finland, om än i olika takt, den Europeiska Gemenskapen och det är uppenbart att om alla nordiska länder skulle bli medlemmar i EG, kommer också det nordiska samarbetet, inte minst på arbetsmarknaden, att påverkas på ett grundläggande sätt.

Syftet med denna artikel är att diskutera konsekvenserna för den nordiska arbetsmarknaden av den europeiska integrationen och i synnerhet fokusera på effekterna på invandringen från Europa till Norden. Därvid har jag valt att utgå från en framtida tänkt situation där samtliga nordiska länder är medlemmar i EG. För ett långsiktigt perspektiv är detta ett realistiskt antagande. Mycket talar för att Danmark kommer att få sällskap av övriga nordiska länder i EG. De frågor jag kommer att diskutera gäller i första hand vilken omfattning på invandringen till de nordiska länderna som man kan förvänta sig och under vilka förhållanden som invandringen kan bli omfattande.

## **Förändringar på den nordiska arbetsmarknaden.**

Först vill jag kortfattat peka på hur den nordiska arbetsmarknaden har förändrats sedan den skapades 1954. Den nordiska arbetsmarknaden idag spelar en annan roll än vad den gjorde när marknaden skapades. Under 1950-, 60- och 70-talen upplevde vi stora reallöneskillnader mellan i synnerhet

---

\* Per Lundborg, docent. Industriens utredningsinstitut, Stockholm.

Denna uppsats är baserad på projektet "Migrationen mellan de nordiska länderna" finansierat av Nordiska rådets arbetsmarknadsutskott NAUT och på projektet "EG-integrationen och arbetsmarknadens anpassningsförmåga" finansierat av arbetsmarknadsdepartementet i Sverige.

Sverige och Finland. Dessa skillnader var den drivande kraften bakom de stora arbetskraftsflödena till Sverige från Finland och dessa flöden var dominerande på den nordiska arbetsmarknaden (Lundborg 1988, 1989a,b, 1990b, 1991). Efter många år av högre ekonomiskt tillväxt i Finland än i Sverige finns idag inte längre dessa reallöneskillnader och vi har under 80-talet upplevt hur migrationsströmmarna har vänt. Således är inte längre den integrerade nordiska arbetsmarknaden primärt ett medel att höja reallönen för stora arbetarkategorier som den var fram till 1970-talet.

Med utjämnade reallöner mellan de nordiska länderna spelar arbetsmarknadssituationen en relativt sett viktigare roll än tidigare. Den nordiska arbetsmarknaden är idag primärt inte ett sätt att utjämna reallönerna mellan länderna utan snarare ett sätt att hålla arbetslösheten nere och för företagen att få sina lediga jobb tillsatta. När inte längre reallöneskillnader är den drivande kraften bakom flyttningarna över gränserna kommer skillnader i arbetslöshet och lediga platser att bli allt viktigare som orsak till rörligheten över gränserna. Således har Sverige under senare år fått ett betydande inflöde av arbetskraft från Norge då arbetslösheten där stigit och antalet lediga platser i Sverige ökat. Idag är invandringen från Norge till Sverige betydligt större än invandringen från Finland. Den nordiska arbetsmarknadens primära uppgift kan således idag sägas vara att förbättra överensstämmelsen mellan vakanser och arbetslösa mellan de nordiska länderna.

Också när det gäller migrationen mellan Norden och de nuvarande EG-länderna kommer arbetsmarknadsläget att spela en relativt sett viktig roll. Det finns två faktorer av speciell betydelse för sysselsättningsläget vid en integration och därmed för invandringen. För det första innebär en EG-integration fri rörlighet mellan de nordiska länderna och EG vilket självfallet direkt påverkar in- och utvandringen. För det andra kommer de nordiska länderna med i det monetära samarbetet, vilket påverkar sysselsättningen och därmed också migrationen. Av dessa kommer jag enbart att här behandla den första, dvs den om övergången till ett system för fri rörlighet mellan Norden och EG.

Företagen i våra konkurrentländer i EG har en konkurrensfördel gentemot nordiska företag genom att EG-företagen har en gemensam arbetsmarknad med idag ca 150 miljoner arbetare. Företagen i Norden rekryterar arbetskraft på en arbetsmarknad med enbart ca 12 miljoner arbetare. Det är uppenbart att detta i många situationer utgör en begränsning för den ekonomiska aktiviteten och hindrar den ekonomiska utvecklingen. Risken att ett företag inom EG skulle utsättas för arbetskraftsbrist med stora löneökningar som följd är mycket mindre än för nordiska företag. Möjligheterna att fylla en vakans begränsas således av storleken på arbetsmarknaden.

Man kan knappast förvänta sig någon kraftig invandring till Norden vid en integration med dagens tolv EG-stater. Därtill är reallöneskillnaderna för små och de länder som har betydligt lägre reallöner ligger i Sydeuropa, d v s långt ifrån Norden. Med de stora förändringar som nyligen ägt rum i Östeuropa med ett kraftigt närmande till Västeuropas ekonomiska och politiska system är det

dock inte alls orimligt att även vissa mellaneuropeiska länder i sinom tid blir medlemmar i EG eller åtminstone i den europeiska ekonomiska sfären EES.

EG har redan utvidgats med det tidigare DDR. Här finns en stor befolkning som under en lång period kommer att ha förhållandevis låga reallöner och lida av hög arbetslöshet och som potentiellt kan tänkas bli rekryterade av nordiska företag. Men även länder som Ungern, Tjeckoslovakien, Polen och de baltiska staterna kan på längre sikt tänkas bli medlemmar i EG eller associerade i någon form. Fri arbetskraftsrörlighet mellan Norden och ett utvidgat EG eller EES kommer då att kunna leda till en helt annan omfattning på arbetskraftsrörligheten än vad som hittills bedömts vara fallet. Såväl Sverige och Finland kan mycket väl få en kraftig invandring från Baltikum och Sverige sannolikt en omfattande invandring också från Polen.

Det är först i en situation med betydande reallöneskillnader mellan integrerande länder som vi kan förvänta oss några betydande välfärdsmissiga effekter av fri arbetskraftsrörlighet. Om ett rikt och ett fattigt land integreras blir således de positiva effekterna större än om två rika länder integreras.

### **Fri rörlighet mellan de nordiska länderna och EG**

En avgörande fråga är om ett system med fri arbetskraftsrörlighet hotar den fulla sysselsättningen. Man kan fråga sig om inte de arbetslösa flyttar mellan länderna så att arbetslösheten därigenom sprider sig. För att besvara detta måste man i första hand se på de regler som gäller för EGs fria rörlighet för arbetskraft.

Om en individ har erbjudits arbete i annat land så skall han ha rätt att fritt resa in i och uppehålla sig i det landet. Rätten att resa in är begränsad till personer i arbetskraften och deras familjer. Det är alltså fråga om fri rörlighet för arbetskraft och inte fråga om fri invandring. Detta tål att upprepas då det innebär att en individ i princip inte har rätt till inträde till ett annat land om det inte finns ett ledigt jobb som väntar på honom i det andra landet. I princip förutsätter en flyttning av en arbetare från ett EG-land till ett annat att det finns ett ledigt jobb i destinationslandet.

En annan väsentlig rättighet är dock att man kan få tillträde för att aktivt söka arbete i annat land. Upphållet under söktiden måste migranten själv stå för, t ex genom att han lever på arbetslöshetsbidrag från sitt eget hemland, på egna sparade medel eller på bidrag från redan inflyttade släktingar eller vänner. EG tillämpar principen att om man ej funnit ett arbete under tre månader har mottagarlandet rätt att avvisa honom. Det betraktas som rimligt att om man är en seriös arbetssökande skall man ha kunnat hitta ett arbete inom tre månader. Även med denna rättighet kommer dock antalet lediga jobb i landet att bestämma omfattningen av invandringen: En rationell arbetare eller tjänsteman söker sig inte till ett annat land där antalet lediga jobb är litet.

I och med att reglerna för arbetskraftsrörligheten är utformade som de är, är risken således låg för att arbetslösheten sprider sig. Även om reallöneskillnader, geografiska avstånd mm påverkar invandringen kommer i allt

väsentligt invandringen med dessa regler att bestämmas av antalet lediga jobb i invandringslandet. Man kan mycket väl tänka sig regler sådana att rörligheten blir ett hot mot sysselsättningen. Men med de regler som EG:s fria rörlighet för arbetskraft idag har och kommer att ha så är fri rörlighet för arbetskraft inte ett hot mot full sysselsättning. Lite förenklat kan man säga att lediga jobb är en förutsättning för att invandring skall komma till stånd.

Det är ju också ett syfte med fri rörlighet att få till stånd en bättre överensstämmelse av lediga platser och arbetslösa personer mellan länder. Därigenom kan arbetslösheten i ett land lindras samtidigt som ett annat land minskar antalet vakanser så att arbetskraftsbrist inte utgör en flaskhals för ekonomisk expansion. Reglerna för rörligheten har i EG således utformats så att minskad arbetslöshet i ett land och minskat antal vakanser i ett annat samtidigt kan uppnås utan spridning av arbetslösheten från ett land till ett annat.

Det är också lätt att förstå att människor inte gärna flyttar långa avstånd, från t ex Sydeuropa till Nordeuropa, utan att i förväg ha ordnat med försörjning i det nya landet eller vara övertygad om att jobb kan fås efter en kort sökperiod.

Invandringens beroende av antalet lediga jobb är synnerligen viktigt att komma ihåg då det innebär att invandringen till ett land automatiskt minskar då antalet lediga jobb där minskar.

Arbetsmarknadsläget reglerar därmed automatiskt arbetskraftsinvandringen och sannolikheten är låg att vi får en för hög invandring i tider av hög arbetslöshet och få lediga jobb.

De institutionella reglerna i de enskilda länderna kan dock påverka migrationen mellan länderna. De höjningar av arbetslöshetsersättningen som gjordes i Danmark i mitten och senare delen 1970-talet ledde till att invandringen till Sverige inte steg trots de kraftiga ökningarna av arbetslösheten i Danmark (Lundborg 1990b). Det var bara under året 1975 som en kraftig ökning av invandringen till följda av arbetslöshetsökningen kunde noteras. Därefter återgick invandringen till normal nivå, mycket till följd av ökningen av arbetslöshetsersättningen i Danmark. Den finska invandringen till Sverige visas i samma artikel påverkas av arbetslöshetsersättningen i Sverige. Reglerna för arbetslöshetsersättningen kommer att vara av betydelse för migrationen mellan länderna även efter en Nordisk integration med EG.

Sverige är ju sedan 1954 med i en avreglerad och fri arbetsmarknad tillsammans med de nordiska länderna så även på denna marknad borde det ju vara så att den totala invandringen styrs av antalet lediga jobb i landet. I figuren nedan (se bilaga) visas hur invandringen till Sverige är relaterad till antalet lediga platser i Sverige.

Figuren gäller för perioden 1965 till 1988. Den streckade kurvan visar antalet lediga jobb i Sverige och den heldragna visar den totala bruttoinvandringen till Sverige. Figuren belyser det faktum att under ett system av fri rörlighet för arbetskraft kommer invandringen i stort sett helt att bestämmas av antalet lediga platser i det land man flyttar till.

Noterbart är också att samvariationen upprätthålls även efter det att den utomnordiska invandringen till Sverige kom att domineras av flyktinginvandring. Här finns en stor flyktinginvandring som är oberoende av antalet lediga jobb medan den nordiska invandringen svarat för anpassningen till antalet vakanser.

Det är naturligtvis inte fallet att den invandring som skett med nödvändighet lett till att antalet vakanser i motsvarande grad har kunnat bringats ned. Att nivåerna på de två variablerna i figuren är så lika innebär inte att man kan dra denna slutsats: inkluderade i invandringssiffrorna ligger ju som sagt inte enbart den rena arbetskraften utan också flyktingar och anhöriga. Det är ändå inte vågat att dra slutsatsen att invandringen spelar en viktig roll för företagens möjligheter att fylla vakanserna. Av den arbetskraftsinvandring vi haft under efterkrigstiden torde ett mycket litet antal ha hamnat direkt i arbetslöshet då ju någon ersättning inte utdelades av svenska myndigheter.

Det finns en mycket viktig stabiliseringspolitisk aspekt att lägga på de nordiska ländernas medlemskap i EG med fri arbetskraftsrörlighet. Det står alltså klart att under ett sådant system som EG nu inrättat för fri rörlighet kommer vi knappast att få någon invandring om det inte finns ett stort antal lediga platser. En betydande volym på invandringen till Norden får vi först då antalet lediga platser skjuter i höjden. Detta innebär också att risken för en överhettning av ekonomin som den vi upplevt i Sverige kommer att minska.

Med ett system av fri rörlighet för arbetskraft är risken för kostnadskriser mindre då man inte lika lätt överhettar arbetsmarknaden. Då vakanserna tenderar att stiga söker sig fler utländska arbetare till Norden så att överhettningen undviks eller åtminstone starkt begränsas. Fri rörlighet för arbetskraft underlättar således stabiliseringspolitiken genom att risken för överhettning minskar. Därmed blir det lättare, inte svårare att upprätthålla full sysselsättning.

Vi kan idag och framöver inte räkna med någon omfattande nordisk invandring annat än vid tillfällig ekonomisk kris i grannländerna, såsom fallet varit i Norge under 1989 och 1990.

Reallöneskillnaderna mellan de nordiska länderna har kraftigt reducerats vilket gör att den nordiska migrationen vid likartad arbetsmarknadssituation kommer att vara låg. Det finns därför all anledning att välkomna en utvidgning av området för fri arbetskraftsrörlighet.

För framtiden måste man också tänka sig en situation med arbetslöshet i Norden och högre eller full sysselsättning i EG-länderna. De positiva effekterna av fri arbetskraftsrörlighet med andra rika länder som de inom EG är även då klara. De arbetslösa får ju då tillgång till en större arbetsmarknad som för den enskilde kraftigt kan öka chansen att undgå arbetslöshet.

Samtidigt är värdet stort för enskilda individer att kunna söka sig till andra länder för att få högre inkomster eller bättre arbetsförhållanden.

Det torde råda föga tvivel om de kvalitativa positiva effekterna på nationalinkomsten av fri rörlighet för arbetskraft.

Nationalinkomsten stiger då lediga platser kan tillsättas. Vidare gör man stabiliseringspolitiska vinster genom att arbetsmarknadens parter påläggs

restriktioner vid lönebildningen. Vid fri rörlighet för arbetskraft mellan Nordiska länder och EG kommer lönerna för samma typ av arbetskraft inte att kunna avvika alltför mycket från de som gäller inom EG. Eftersom risken för arbetskraftsbrist minskar, minskar också incitamenten för fackföreningarna att driva upp lönerna för högt. På samma sätt, skulle lönerna för en enskild arbetarkategori bli för låga genom att arbetsgivarna vägrar att höja dessa, kan arbetstagarna söka sig till andra länder. Således finns det anledning att tro att en integration medför en ökad disciplin i lönebildningen och att riskerna för ekonomiska kriser kommer att minska.

Det finns inte heller några empiriska belägg för att arbetslösheten har spridit sig mellan EG-länderna via migrationen av arbetslösa. Tvärtom finns det exempel på hur arbetslösheten i vissa EG-länder är mycket låg trots att dessa länder haft en kraftig invandring av arbetskraft. Vi vet också att inom enskilda länder förekommer det stora regionala variationer i arbetslöshetsgraden.

Den fria rörligheten är också en mycket viktig del av människans frihet. Här gäller det inte bara friheten att välja land att bo i, utan också friheten att söka sig en högre inkomst och att undkomma en hotande eller existerande arbetslöshet. Ett explicit syfte med EGs fria rörlighet för arbetskraft är också att förbättra den enskilda arbetstagarens arbets- och levnadsförhållanden och därmed betraktar man arbetskraftens fria rörlighet som en mänsklig rättighet.

Den fria rörligheten för arbetskraft är en fråga som inte i sig är beroende av en integration med EG. Norden kan ju ta bort inresehindren för arbetskraft från EG och från andra länder och därigenom komma i åtnjutande av den fria rörlighetens fördelar utan en integration med EG. Det är inte heller osannolikt att EG-länder eller östeuropeiska länder är villiga att ingå avtal om fri rörlighet.

### **Avslutning.**

Den fria rörligheten för arbetskraft kan förväntas bidra till att man kan undvika en överhettning med ett för stort antal lediga jobb och en reell arbetslöshetsgrad under den naturliga och med kostnadskris och sysselsättningsproblem som följd. Men även fortsättningsvis kommer vi att vara beroende av aktiv arbetsmarknadspolitik. Då den naturliga arbetslöshetsgraden i allt väsentligt utgör ett golv för hur långt ner vi kan pressa den reella arbetslösheten, är det viktigt att man fortsätter att med arbetsmarknadspolitik håller den naturliga arbetslöshetsgraden nere.

Inledningsvis nämndes att den nordiska arbetsmarknaden har förändrats i och med att reallönerna mellan de nordiska länderna har kraftigt utjämnats och att dess viktigaste roll idag är att förbättra överensstämmelsen mellan lediga jobb och arbetslösa. Om de nordiska länderna integreras med ett framtida EG eller ingår i en europeisk ekonomisk sfär med ett antal länder i Östeuropa som har mycket låga reallöner så kommer invandringen till Norden

återigen i hög grad att bestämmas av reallöneskillnaderna. Här kommer då betydande välfärdsvinster att göras.

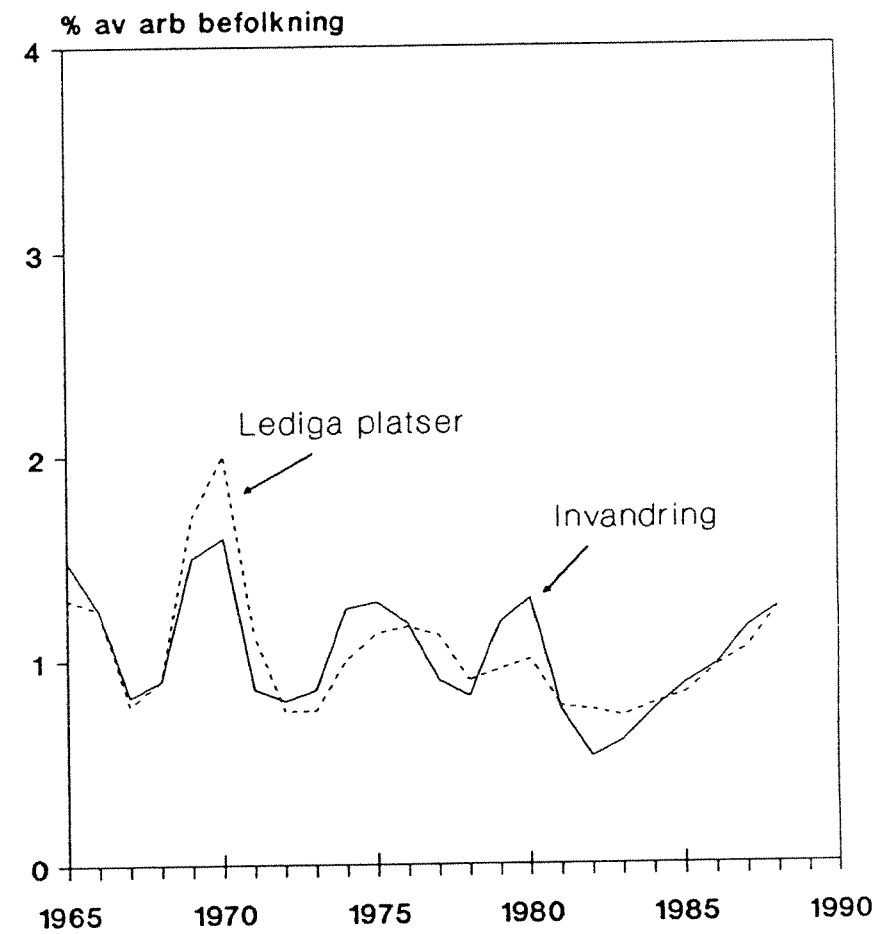
Samtidigt kan vi också räkna med att den industriella omställningen i Östeuropa kommer att ta lång tid så att arbetslöshetsproblemen där kommer att vara betydande under ett stort antal år. Om denna lediga arbetskraft söker sig till Norden kan detta ytterligare bidra till den ekonomiska utvecklingen i Norden.

Slutligen bör påpekas att man kan se de nordiska ländernas integrering i EG som innebärande att det nordiska samarbetet får, relativt sett, en mindre betydelse. Då Norden vänder sig till Europa och ingår avtal som i väldigt många avseenden går mycket längre än vad man lyckats uppnå mellan de nordiska länderna blir de ekonomiska relationerna mellan de nordiska länderna desamma som mellan Norden och övriga EG. Vi kan t ex inte längre tala om Nordens fria arbetsmarknad utan om Europas fria arbetsmarknad. Det som då återstår är de kulturella, språkliga och värderingsmässiga likheterna mellan oss. Det specifika nordiska ekonomiska samarbetet kommer knappast att kunna existera och därmed minskar det nordiska samarbetet i betydelse. Självfallet kan vi dock utifrån våra gemensamma värderingar föra en mer eller mindre gemensam linje inom EG där ett viktigt samarbete kan fortsätta.

#### Referenser.

- Lundborg, P. 1988: "Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden: Migrationens bestämningsfaktorer och ekonomiska effekter." Nordisk Tidskrift för Vetenskap, Konst och Industri, nr 4,
- Lundborg, P. 1989a: "Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG." i Långtidsutredningen: Svensk ekonomi och Europaintegrationen, bil 4,
- Lundborg, P 1989b: "Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden." The Common Nordic Labor Market. Norden förr och nu, SCB.
- Lundborg 1990a: "EC Integration, the Quality of Information and Labor Mobility in Sweden" Mimeo, IUI.
- Lundborg, P. 1990b: "Determinants of Nordic Migration to Sweden." Att publiceras i Scandinavian Journal of Economics, nr 3.
- Lundborg, P. 1991: "An Interpretation of the Effects of Age on Migration: Nordic Migrants' Choice of Settlement in Sweden." Att publiceras i Southern Economic Journal, Oktober.

## Bilaga

Bruttoinvandringen till Sverige  
och antalet lediga platser. 1965-88.

Källa: AMS