

Sammanfattning av rapporten

Invandringspolitik för cirkulär migration

Per Lundborg

Inom EU har man diskuterat möjligheterna till ett utökat migrationssamarbete mellan enskilda EU-länder och mindre utvecklade länder utanför EU. Cirkulär migration har här blivit ett centralt begrepp för unionens framtida migrationspolitik, innebärande att migranter ska uppmuntras att flytta flera gånger mellan utvandrings- och invandringsland. Det grundläggande syftet är att den internationella rörligheten för arbetskraft ska effektivisera både ursprungslandets och mottagarlandets ekonomier. Arbetskraftsbehovet i de rikare, mottagande länderna ska tillfredställas samtidigt som migranternas och deras hemmaparande familjemedlemmars inkomster ska öka och de ekonomiska kontakterna med ursprungslandet upprätthålls. I hög grad har diskussionerna rört sig om utvandring av högutbildad personal varvid syftet varit att undvika riskerna med att utvecklingsländer ska tappas på högutbildad personal. Emigrationen från ursprungslandet ska således inte leda till så kallad "brain drain" utan till "brain gain". Därmed blir också migrationspolitiken en politik för ekonomisk utveckling.

Vid utvandring av högutbildade uppkommer en lång rad effekter som måste vägas samman vid en total utvärdering av en migrationspolitik för cirkulär migration. Mot bakgrund av en litteraturgenomgång av dessa effekter diskuteras problem som kan uppkomma i samband med utförandet av en rörelsefrämjande politik.

En slutsats som dras är att utvandringsländerna inte nödvändigtvis bör fokusera på att få tillbaka sin utvandrade högutbildade personal då arbetsutbudet behöver ökas. I stället bör företag i ett enskilt land varifrån högutbildade utvandrat, och som på kort sikt behöver öka antalet högutbildade, rekrytera personal på den internationella arbetsmarknaden och inte nödvändigtvis försöka förmå emigranter från det egna landet att återvända. Ett problem för många fattigare länder är dock att de saknar de institutioner som kan behövas för att ta emot och integrera arbetskraft från andra länder. På kort sikt kan därför enskilda länder i stället behöva bygga upp nödvändiga institutioner för en väl fungerande arbetskraftsinvandring. På längre sikt bör fattiga länder gå samman för att skapa stora regioner med fri arbetskraftsrörlighet. Detta förutsätter dock en politisk process som kan ta lång tid.

Samtidigt som utvandring av högutbildad personal kortsiktigt minskar tillgången på humankapital kommer möj-

Slutsatser

- En invandringspolitik för cirkulär migration har med större sannolikhet positiva effekter på stora utvandringsländer än på små.
- Små fattiga utvandringsländer som deltar i ett system för cirkulär migration bör vara del av en större region där återvändande migranter har fler fattiga länder att kunna återvända till.
- Företag i fattiga länder som förlorar högutbildad personal bör i högre grad kunna rekrytera högutbildade anställda från andra fattiga länder. Detta kräver bättre institutioner för arbetskraftsinvandring i fattiga länder.
- Utvandringsländer som ingår i ett system för cirkulär migration bör ha relativt väl utvecklade utbildningsväsenden. Högutbildades utvandring till rika länder kan då stimulera högre utbildning.

ligheterna att utvandra till höga inkomster också att stimulera flera att söka sig till högre utbildning. Nettoeffekten på den långsiktiga humankapitalbildningen är därför inte given. Det finns belägg för att utvandringen av högutbildade har en positiv effekt på ursprungslandets humankapital i stora länder såsom Kina, Indien och Brasilien. En orsak till detta kan vara att dessa länder har ett förhållandevis väl utvecklat utbildningssystem. Utvandring av högutbildade från små fattiga länder förefaller däremot inte generera samma positiva effekt på humankapitalbildningen i hemländerna. I stället verkar här de negativa effekterna på humankapitalbildningen att dominera. Storleken på den inhemska arbetsmarknaden i utvandringsländerna kan således vara av vikt för om en politik för cirkulär migration ska gynna ursprungsländerna eller inte. En invandringspolitik för att stimulera cirkulär migration mellan ett enskilt rikt land och ett enskilt litet och mindre utvecklat land kan vara till det rika landets fördel medan det mindre underutvecklade landet kan påverkas negativt.

En rörelsefrämjande migrationspolitik för enskilda EU-länder såsom Sverige bör då helst ske i samarbete med en större region av ursprungsländer. Härigenom ökar sannolikheten för att de positiva effekterna av utvandringen av högutbildad personal från ursprungsländerna kommer att överväga de negativa effekterna. Det kan emellertid visa sig vara fördelaktigt att Sverige vidareutvecklar det system

för en liberalare arbetskraftsinvandring från tredje land som infördes i december 2008. Om Sverige har att välja mellan att fortsätta på den inslagna vägen eller att gå över till ett detaljreglerat system enligt de diskussioner som förts kring "cirkulär migration" är den förstnämnda med stor sannolikhet att föredra.

Beaktas även de finansiella effekterna i form av remitteringar, ökad handel och ökade investeringar till följd av en längre vistelse utomlands, kan det naturligtvis visa sig att även de mindre och fattiga länderna kan komma att tjäna på utvandring av högutbildade även om humankapitalet minskar. Men även dessa effekter kan visa sig vara större om ursprungslandet är en del av en större region. Sannolikheten är större för att en återvändande migrant kan hitta ett arbete där han kan dra nytta av de nya erfarenheter och kunskaper han eller hon erhållit under vistelsen i det rikare landet om regionen att återvända till är större. Matchningen mellan vakanser och arbetssökande förbättras om de arbetssökande har ett större geografiskt område att söka inom. För återvändare som vill etablera affärskontakter ökar också sannolikheten för goda investeringar om det område inom vilket man kan söka kontakter är stort.

Ett enskilt EU-land skulle då inte ingå ett samarbete med ett enskilt fattigt land utan med ett antal länder, till exempel söder om Sahara, och där företagen i de enskilda länderna har förbättrade möjligheter att rekrytera arbetskraft från andra fattiga länder. Skulle de enskilda EU-länderna idag etablera ett system för rörelsefrämjande migrationspolitik med enskilda små länder skulle detta kunna göra större skada än nytta för utvandringsländerna. Huruvida de enskilda länderna till exempel söder om Sahara idag är tillräckligt stora för att en rörelsefrämjande migrationspolitik skulle ha positiva effekter är en fråga som behöver belysas mer.

En strategi kan därför vara att först se till att skapa väl fungerande arbetsmarknadsinstitutioner där de enskilda länderna kan ta emot invandrad arbetskraft. Om möjligheter skapas för migration till EU-länderna från större regioner med mer integrerade ekonomier skulle detta göra det möjligt för den enskilde återvändande migranten att finna ett arbete där denne kan utnyttja de erfarenheter som erhållits under tiden i de mer utvecklade länderna. Det skulle också öka sannolikheten att etablera goda affärsförbindelser och att väl investera ett eventuellt sparat överskott. Detta skulle gynna handelsförbindelserna mellan länderna i den fattiga regionen och mellan de enskilda länderna och EU-landet. Om många enskilda EU-länder

skapar ett system där personer från ett område med fri arbetsmarknad söder om Sahara kan utvandra skulle detta också med stor sannolikhet generera positiva handels-effekter såväl för den fattiga regionen som för de utvecklade EU-länderna. Det är också sannolikt att om man vill uppnå stora volymer på arbetskraftsinvandringen av högutbildade kan man knappast enbart vända sig till något litet land i till exempel Afrika.

Den rörelsefrämjande migrationspolitik som diskuterats under benämningen cirkulär migration kan dock leda till regleringar som kan ha större negativa effekter än positiva. För att migrationspolitiken ska kunna användas för att uppnå utvecklingsekonomiska mål skulle krävas mycket detaljerad kunskap om hur ursprungsländerna påverkas av att deras högutbildade emigrerar. En framgångsrik detaljreglerad invandringspolitik för cirkulär migration i syfte att gynna utvecklingen i ett utvandringsland förutsätter att man för varje enskilt land vet, eller åtminstone har en god uppfattning om, utvandringens effekter på humankapitalbildningen, vet vilken migrationstid som gynnar företags-etablerandet, vet omfattningen av remitteringar och deras effekter, med mera. Då denna kunskap saknas, och kommer att saknas under en lång tid framöver, kan det visa sig vara bättre att låta marknadskrafterna styra, det vill säga låta migrationen från tredje land bestämmas av efterfrågan på arbetskraft i de utvecklade länderna.

I jämförelse med andra EU-länder ligger Sverige långt framme när det gäller öppenheten för arbetskraftsinvandring från tredje land. De diskussioner som hittills förts om EU:s framtida invandringspolitik förefaller innebära mindre öppenhet än dagens svenska system. Det vore beklagligt om vi övergick till ett system som innebär lägre grad av arbetskraftsrörlighet över våra gränser.

En strategi kan vara att hålla fast vid den inslagna vägen och vidareutveckla det system som skapades 2008. En stor fördel är enkelheten och det minimum av reglering som systemet kräver. Fortfarande gäller dock att invandringslandet gynnas och utvandringslandet kan ha svårt att locka tillbaka sin utvandrade högutbildade arbetskraft även om det råder en hög efterfrågan på deras tjänster. Om vi har anledning befara att utvandringsländerna påverkas negativt av att högutbildade emigrerar kan vi bidra till uppbyggnad av institutioner för arbetskraftsinvandring i utvandringsländerna.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se