

**RAPPORT** 2018:03

# Den globala jakten på kompetens – statens roll

**ATT SVERIGE OCH SVENSKA FÖRETAG** kan attrahera internationell kompetens är viktigt för landets tillväxt. I denna rapport redogör Tillväxtanalys för sina slutsatser efter att under två år ha studerat invandring av högkvalificerad arbetskraft. Vi konstaterar att Sverige som land står sig väl i konkurrensen om internationell kompetens men vi ser också att både generella och riktade statliga insatser skulle kunna stärka landets attraktivitet ytterligare.

Dnr: 2017/054

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010 447 44 00  
Fax: 010 447 44 01  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Anne Kolmodin  
Telefon: 010 447 44 52  
E-post: [anne.kolmodin@tillvaxtanalys.se](mailto:anne.kolmodin@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Tillväxtanalys analyserar och utvärderar svensk tillväxtpolitik. Vi ger regeringen och andra aktörer inom tillväxtpolitiken kvalificerade kunskapsunderlag för politikens utveckling. Detta är slutrapporten för ramprojektet *Vad kan staten göra för att underlätta kunskapsintensiva industriers attraktion av internationell kompetens?* som har pågått under åren 2017–18. Betydelsen av att attrahera högkvalificerad arbetskraft har lyfts fram i bland annat regeringens exportstrategi och nyindustrialiseringsstrategi, samt av näringslivsföreträdare.

Sverige har idag ett generellt system för arbetskraftsinvandring som utgår från arbetsgivarnas behov och, till skillnad från hur det ser ut i andra delar av världen, inte är specifikt inriktat på invandring av högkvalificerad arbetskraft. För att kunna bedöma eventuella möjligheter och hinder för att attrahera internationell kompetens till Sverige, samt motivera eventuella förändringar i systemet, behöver frågan sättas i en större kontext.

Tillväxtanalys har genom ramprojektets fyra delstudier belyst ämnet utifrån olika perspektiv. Vi har dels gjort en analys av de globala flödena av högkvalificerad arbetskraft och hur Sverige står sig vad gäller attraktionskraft. Dels har vi gjort en akademisk litteraturstudie kring effekter av invandring på innovation, produktivitet, internationell handel och tillväxt. Vi har också studerat lärosätenas roll för internationella studenters etablering på den svenska arbetsmarknaden. Slutligen har vi studerat företagets rekrytering av högt kvalificerad arbetskraft från andra länder och undersökt hur det svenska regelverket står sig i en internationell jämförelse, samt analyserat hur Sveriges attraktivitet kan stärkas. I denna slutrapport redogör vi för våra slutsatser utifrån detta material och ger rekommendationer som syftar till att öka Sveriges attraktionskraft för internationell högutbildad arbetskraft.

Rapporten har skrivits av Anne Kolmodin, Sofia Tano och Maria Nordin Skult, alla analytiker på Tillväxtanalys, samt Carly Smith Jönsson, avdelningschef för Infrastruktur och investeringar. Henrik Emilsson, doktor i internationell migration och etniska relationer och forskare vid Malmö universitet, har arbetat på Tillväxtanalys under ramprojektet. Dessutom har Tillväxtanalys medarbetare Carl Wadell, Kent Eliasson och Erik Engberg bidragit till analysen. Dr Sari Pekkala Kerr vid Wellesley College genomförde studien av globala kompetensflöden. Docent Olof Ejermo och Dr. Claudio Fassio vid Lunds universitet utförde litteraturöversikten.

Tillväxtanalys vill rikta ett tack till Petra Herzfeld Olsson, docent i civilrätt och universitetslektor i internationell arbetsrätt vid Juridicum, Stockholms universitet, för extern kvalitetsgranskning. Vi vill också tacka referensgruppen för givande samarbete under projektets gång.

Östersund, september 2018

Sonja Daltung  
Generaldirektör  
Tillväxtanalys



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>6</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Varför är attraktion av internationell kompetens en viktig näringspolitisk fråga?.....</b>	<b>12</b>
1.1 Svenskt näringsliv behöver internationell kompetens .....	12
1.2 Den globala konkurrensen om talanger tilltar .....	13
1.3 Växande evidens för positiva tillväxteffekter .....	14
<b>2 Hur ser de internationella kompetensflödena ut?.....</b>	<b>15</b>
2.1 Antalet högkvalificerade migranter ökar globalt.....	15
2.2 Fler och fler i högre utbildning utanför hemlandet .....	18
2.3 Högkvalificerade arbetskraftsinvandrare i Sverige är koncentrerade till ett fåtal branscher, främst i storstadsregionerna .....	20
<b>3 Vilken roll spelar migrationspolitiken? .....</b>	<b>25</b>
3.1 Olika vägar till arbete i Sverige för internationell kompetens .....	25
3.1.1 Fri rörlighet för unionsmedborgare underlättar för arbetstagare och studenter ....	25
3.1.2 Generella regler för arbetskraftsinvandringen från tredjeland .....	26
3.1.3 EU:s migrationslagstiftning har medfört parallella regelverk .....	28
3.2 Förutsättningarna för studenter och forskare att övergå till arbete skiljer sig mellan länderna .....	29
<b>4 Hur attraktivt är Sverige för internationell kompetens? .....</b>	<b>31</b>
4.1 Upplevelsen av Sverige.....	31
4.2 Lärosätena underutnyttjas som kanal.....	32
4.3 Regelfrågor och migrationspolitik .....	33
<b>5 Hur kan staten öka Sveriges attraktivitet i den globala jakten på talanger?.....</b>	<b>36</b>
5.1 Statliga insatser för att underlätta för arbetskraftsinvandring .....	36
5.2 Vad kan staten göra mer? .....	37
<b>Referenser.....</b>	<b>41</b>
<b>Bilaga 1.....</b>	<b>43</b>

## Sammanfattning

Det globala flödet av högkvalificerad<sup>1</sup> arbetskraft och högskolestudenter har ökat under de senaste decennierna. Samtidigt har också konkurrensen mellan företag, universitet och länder som vill locka till sig de skickligaste individerna ökat. En liten öppen ekonomi som Sverige, som ligger i den vetenskapliga och teknologiska framkanten, har behov av internationellt humankapital. Att Sverige och svenska företag ska kunna attrahera kompetens till Sverige är ett prioriterat område för regeringen, vilket framgår både i nyindustrialiseringsstrategin och i exportstrategin.

I denna slutrapport sammanställs de fyra underlagsstudierna från Tillväxtanalys ramprojekt *Vad kan staten göra för att underlätta kunskapsintensiva industriers attraktion av internationell kompetens?* som pågått under åren 2017–18. Huvudsyftet med ramprojektet är att studera faktorer som hindrar eller möjliggör för svenskt näringsliv att attrahera internationellt rörlig, högkvalificerad arbetskraft.

### *Globala migrationsflöden*

Under perioden 1990–2010 dominerar de engelskspråkiga länderna USA, Storbritannien, Kanada och Australien som destinationsländer för högkvalificerade arbetstagare. Även om Sverige har en nackdel i ett jämförelsevis litet språk har landets nettoinvandring varit positiv under samma period. Framför allt har Sverige varit bra på att attrahera högkvalificerade kvinnor. Både i Sverige och globalt kan konstateras att de högkvalificerade invandrarna koncentreras till huvudstäder och andra starka centra, vilket leder till att det i vissa geografiska områden samlas en stor andel migranter av en viss profession.

### *Internationella studenter en underutnyttjad potential*

Svenska lärosäten attraherar jämförelsevis få internationella studenter. Av dem som tog examen 2013 var 20 procent av studenterna och 40 procent av doktoranderna sysselsatta i Sverige två år senare.

Sverige har jämförelsevis generösa regler när det gäller att tillåta internationella studenter att arbeta under studietiden. Däremot har studenter förhållandevis kort tid på sig att hitta ett arbete i Sverige efter studietiden. Sverige ligger efter flera andra OECD-länder i att attrahera internationella studenter till landets näringsliv. En förklaring till detta kan vara att lärosätena inte har något uttalat uppdrag att arbeta strategiskt med att underlätta för studenter att stanna kvar efter avslutade studier.

### *Få arbetskraftsinvandrare stannar länge*

Vår analys av flödena av högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare till Sverige visar en stadig ökning under perioden 2010–15. Antalet från EU/EES ökar snabbare än antalet från tredjeland, det vill säga resten av världen. Vi ser även att antalet tredjelandsmedborgare som får arbetstillstånd från Migrationsverket är betydligt högre än antalet som folkbokför sig, vilket tyder på att många redan från början endast planerat att arbeta i Sverige under en kortare period. Huvuddelen av dem som kommer på korta kontrakt är dataspecialister som vanligtvis arbetar i utlandet på dotterbolag eller hos underleverantörer till svenska företag.

<sup>1</sup> Högkvalificerade är personer som har minst ett års högskoleutbildning och ett högkvalificerat yrke enligt Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK.

*Liten men viktig del*

Den huvudsakliga kompetensförsörjningen i Sverige sker genom inhemsk arbetskraft. Tillväxtanalys beräkningar visar att arbetsgivare i Sverige år 2015 rekryterade cirka 50 000 högkvalificerade individer som var nyinträdda på arbetsmarknaden, det vill säga kom från studier, arbetslöshet eller utlandet. Endast cirka 5 000 av dessa var högkvalificerade arbetskraftsinvandrare. Om man även tar hänsyn till inflödet av utländsk arbetskraft som arbetar tillfälligt i Sverige i kortare projekt blir antalet högre.

Även om högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare alltså inte utgör en så stor andel av den svenska arbetsmarknadens långsiktiga rekryteringsbehov är de viktiga för tillväxten av flera skäl: för företag som söker nischade spetskompetenser, för dem som rekryterar till bristyrken och för att underlätta näringslivets internationalisering.

*Ris och ros från dem som stannar*

Vår genomgång av litteraturen om hur den internationellt högkvalificerade arbetskraften upplever Sverige ger en brokig bild av landets attraktivitet. Sverige erbjuder dock överlag ett attraktivt paket för dem som väljer att bosätta sig permanent i landet. Särskilt attraktivt är det för högt kvalificerade kvinnor som menar att möjligheten att balansera arbete och föräldraskap är bättre i Sverige än i många andra länder. Som kontrast lyfts svårigheter att hitta lämpliga bostäder fram som en svaghet. Arbetstagarnas bild av Sverige stämmer väl överens med den bild som framkom under våra intervjuer med arbetsgivare.

*Migrationspolitiken är en viktig attraktionsfaktor*

Hur attraktivt ett land är som destination för arbetskraftsinvandring påverkas också av utformningen av migrationspolitiken. Dels handlar det om att skapa enkla och flexibla tillståndprocesser, dels handlar det om vilka rättigheter som följer på ett uppehållstillstånd för arbete eller studier.

För högkvalificerad utländsk kompetens finns det olika vägar till Sverige, beroende på om personen kommer från EU/EES eller andra delar av världen, eller vilken kategori av arbetskraft som personen tillhör. Samarbetet inom EU, till exempel inom reglerade yrken, har underlättat för medborgare i andra medlemsstater att komma till Sverige för att arbeta och innebär ökade möjligheter för svenska arbetsgivare att anställa arbetskraft från EU/EES-området.

Inom EU finns också gemensamma regler för olika kategorier av högkvalificerad arbetskraft från tredjeland, bland annat i form av så kallat EU-blåkort för högkvalificerade anställningar och så kallat ICT-tillstånd för företagsinterna förflyttningar. Vid genomförandet har Sverige valt att i stor utsträckning behålla nuvarande regler för arbetskraftsinvandring. Det innebär att det finns olika typer av arbetstillstånd som delvis överlappar varandra.

*Enklare att få arbetstillstånd, men en osäkrare ställning på arbetsmarknaden*

Sverige har ett generellt system för arbetskraftsinvandring från tredjeland, det vill säga i princip samma regelverk för alla kategorier av arbetskraftsinvandrare, oberoende av utbildningsnivå och yrkeskunnande. Det svenska regelverket innebär att tidsbegränsade arbetstillstånd beviljas för som längst två år i taget och dessutom binder arbetstagaren till en arbetsgivare och ett yrke under de första två åren. Om arbetstillståndet förlängs efter de första två åren kan arbetstagaren byta arbetsgivare men inte yrke. För att få tillgång till

hela arbetsmarknaden behövs ett permanent uppehållstillstånd, vilket är möjligt att ansöka om när man har arbetat i landet i fyra år.

Andra länder är mer restriktiva vad gäller utfärdande av arbetstillstånd för yrken med låga kvalifikationskrav och vill främst locka till sig högkvalificerade arbetskraftsmigranter eller arbetskraft till bristyrken. Flera av jämförelseländerna medger högkvalificerade arbetskraftsinvandrare större möjligheter att byta arbetsgivare eller yrke. Sverige är också tämligen ensamt om att göra en omprövning av arbetstillstånden och pröva anställningsvillkoren på nytt vid varje förlängning av ett arbetstillstånd.

### *Statliga insatser kan öka attraktiviteten*

Sverige som land står sig väl i konkurrensen om den internationellt rörliga gruppen av högkvalificerad arbetskraft, men olika policyåtgärder kan ytterligare stärka Sveriges attraktivitet. Det handlar både om generella och riktade statliga insatser. Här vill Tillväxtanalys särskilt peka på följande möjliga förbättringsåtgärder:

- Regeringen bör ge studenter och forskare längre rådrunder för att hitta jobb i nivå med sin kompetens och tydliggöra för lärosätena att de bör bidra till att underlätta för studenter att etablera sig på arbetsmarknaden.
- Regeringen bör överväga ytterligare åtgärder för att snabba på processen till svenskt personnummer och folkbokföring så att berörda statliga myndigheter ges rätt förutsättningar för att samtliga steg till anställning ska ske utan onödiga fördröjningar.
- Regeringen bör överväga att ge högkvalificerade arbetskraftsinvandrare längre tillståndstider och stärka deras möjlighet till rörlighet på arbetsmarknaden. Att ge högkvalificerade arbetskraftsinvandrare större säkerhet om framtiden bedömer vi är en viktig åtgärd för att stärka Sveriges attraktionskraft.
- Regeringen bör överväga att ge en eller flera myndigheter i uppdrag att ge stöd till arbetsgivare som vill rekrytera tredjelandsmedborgare men som saknar egna internationella nätverk, detta för att bredda gruppen av arbetsgivare som rekryterar utländsk arbetskraft.
- Regeringen bör möjliggöra framtida utvärderingar av expertskatten. Att utveckla expertskatten är ett exempel på en insats som skulle kunna förbättra inkomstläget för utländska högkvalificerade arbetstagare i Sverige. Bristen på data från Forskar-skattenämnden omöjliggör dock en utvärdering av dess effekter. Därför kan vi inte här ge konkreta rekommendationer om hur instrumentet kan utvecklas.



## Summary

Global flows of highly qualified<sup>2</sup> professionals and university students have increased in recent decades. At the same time, competition has been increasing among companies, universities and countries, all seeking to attract the most skilled individuals. Being a small open economy at the scientific and technological forefront, Sweden has a clear need for international human capital. Sweden and Swedish companies' ability to identify and successfully recruit the competence they need from abroad is a priority for the government. This is reflected in both *Smart Industry – a strategy for new industrialisation of Sweden* as well as *Sweden's export strategy*.

This final report is based upon the analysis from four studies conducted within Growth Analysis' framework project which ran during 2017–18, *What can the state do to facilitate knowledge-intensive industries' attraction of international competence?* The main purpose of the framework project is to study factors that can either hinder or enable Swedish businesses to attract international talent.

### *Global migration flows*

During the period 1990–2010, the English-speaking countries of the United States, Great Britain, Canada and Australia dominated as destination countries for highly qualified, internationally mobile professionals. Although Sweden is at a disadvantage insofar as having a small language that is little spoken beyond its borders, it has in fact seen a positive net immigration of professionals during the period studied. Sweden has been particularly successful in attracting highly qualified women. Both in Sweden and globally, the flow of internationally mobile professionals is concentrated to capital cities and other strong hubs. As a result they have come to constitute a larger proportion of particular professions in certain geographical areas.

### *International students – an untapped potential*

Compared with other OECD countries, Swedish higher education institutions attract relatively few international students. 20 per cent of international students and 40 per cent of international doctoral students who graduated in 2013 were employed in Sweden two years later.

Sweden has comparatively generous rules when it comes to allowing international students to work while they are enrolled in higher education. On the other hand, students are given a comparatively short time limit to find employment in Sweden after completing their studies, before they are otherwise required to leave the country. Sweden trails behind many other OECD countries when it comes to international students' establishment in the local labour market. One explanation for this may be that the country's higher education institutions have no explicit mission with regard to working strategically to enable students to stay in Sweden and work after completing their studies.

---

<sup>2</sup> Highly qualified professionals from abroad, are defined here as persons who have at least one year of tertiary education (or unknown education level) and a highly qualified occupation according to the Swedish Standard Classification of Occupations, SSYK.

*Few professionals from abroad stay for a long time*

Our analysis of the flow of highly qualified immigrants that come to Sweden for work shows a steady increase over the period 2010–15. The number of EU/EEA nationals has been increasing faster than the number from third countries, i.e., the rest of the world. We also note that the number of third country nationals who receive a work permit from the Swedish Migration Agency is significantly higher than the number that registers as domiciled in Sweden. This means that many are on short contracts and have, from the outset, only planned to work in Sweden for a limited period. The majority are computer specialists from Swedish multinational companies' foreign subsidiaries or contractors.

*A small but important part*

The domestic work force is Swedish employers' predominant source of human capital. Growth Analysis' calculations show that, in 2015, employers in Sweden recruited around 50,000 highly qualified workers who were new entrants to the labour market, i.e. coming from education, unemployment or abroad. Only about 5,000 of these were professionals from abroad. This figure does, however, not include persons on short-term contracts, such as those from subsidiaries and contractors.

Even though immigrant professionals cannot be said to fulfil a particularly large part of the Swedish labour market's long-term recruitment needs, they are important for growth for several reasons – for companies seeking niche or cutting-edge skills, for those recruiting to occupations experiencing a labour shortage, or to facilitate internationalisation.

*The positives and negatives for those who stay*

Our review of the literature concerning how the highly qualified professionals from abroad perceive Sweden gives a mixed picture of the country's attractiveness. On the whole, Sweden offers an attractive package for those who choose to settle permanently in the country. This is particularly the case for highly qualified women as the possibility to balance a career and parenting is better in Sweden than in many other countries. In contrast, difficulty in finding suitable housing is emphasised as a negative aspect. A similar picture of the pros and cons emerged during our interviews with employers.

*Migration policy is an important factor*

Migration policy affects how attractive a country is as a destination for internationally mobile professionals. One factor is the existence of a simple and flexible process for granting work permits. Another is the question of what rights are associated with work permits.

For highly qualified foreign professionals, there are various paths for applying for a work permit in Sweden, depending on whether one comes from the EU/EEA or other parts of the world and on the category of work force to which the person belongs. Cooperation within the EU has enabled citizens of other Member States to come to Sweden to work without a work permit, thus making it easier for Swedish employers to hire staff from within the EU/EEA area.

Within the EU there are common rules for different categories of highly qualified workers from third countries, including EU Blue Cards for highly qualified employment and ICT permits for intra-corporate transfers. Sweden has chosen to maintain its current national labour migration rules where possible. This means that there are a few different types of work permits that operate in parallel, all of which are applicable in Sweden.

*Easier to get a work permit, but a more uncertain position in the labour market*

In general, Sweden applies the same rules for all categories of labour migrants, regardless of their level of education or professional qualifications. The Swedish regulations entail that work permits can initially be granted for a maximum of two years; furthermore, they tie the worker to the same employer and occupation during this initial period. If the work permit is extended for a further two years, the employee can change employer, but not occupation. In order to gain more flexible access to the entire labour market, a permanent residence permit is required, which one may only apply for after having worked in Sweden for a total of four years.

Other countries are more restrictive in issuing work permits for occupations with low qualification requirements, mainly seeking to attract highly qualified professionals or workers within occupations experiencing a labour shortage. Many countries similar to Sweden allow professionals from abroad greater opportunities to change employers or occupations without having to apply for a new work permit. Sweden is also quite unique in regards to the reapplication process that all work permit holders are subject to after the initial two years.

*Government efforts can increase Sweden's attractiveness*

Sweden as a country is well-positioned to compete for internationally mobile, highly qualified professionals, but various policy measures can further strengthen Sweden's attractiveness. This requires both general and targeted government initiatives. In this respect, Growth Analysis specifically wants to point out the following measures:

- The government should give students and researchers longer maximum time limits to find work in line with their qualifications and make it clear to the higher education institutions that they should help prepare students for establishing themselves in the Swedish labour market.
- The government should consider measures to shorten the time it takes to be issued a Swedish personal identity number and registered in the Swedish Population Register. The different government authorities involved need to be afforded the right conditions to work together efficiently, without unnecessary delays.
- The government should consider granting professionals work permits with a longer duration as well as allowing them greater mobility in the labour market. Providing highly qualified immigrant professionals with greater certainty regarding their future in Sweden is something we see as an important measure in strengthening Sweden's attractiveness.
- The government should consider instructing one or more authorities to provide support to employers wishing to recruit third-country nationals, but lacking their own international networks. This in order to broaden the group of employers that are able to recruit highly skilled professionals from abroad.
- The government should enable future evaluations of the tax reduction for foreign experts. Changes to the current tax reduction could improve the income of foreign highly qualified professionals. However, the lack of data from the Taxation of Research Workers Board (Forskarskattenämnden) makes it impossible to evaluate its effects. Therefore, we cannot provide concrete recommendations on how and whether the instrument could or should be adjusted.

# 1 Varför är attraktion av internationell kompetens en viktig näringspolitisk fråga?

Sverige är en liten öppen ekonomi som befinner sig på den vetenskapliga och teknologiska fronten. För en sådan ekonomi är tillgång till humankapital med rätt kompetens central för innovationsförmågan och tillväxten. Det finns fördelar med att en del av denna kompetens kommer från utlandet. Dels för att lindra arbetskraftsbrist inom vissa yrken, dels för att mångfald i sig medför många fördelar för näringslivet och samhället. Högt kvalificerade migranter kan komma till Sverige på flera sätt: för att de behöver skydd, som anhöriga till personer bosatta i Sverige, som studenter på landets lärosäten eller som arbetskraftsinvandrare. Inom ramen för detta projekt har Tillväxtanalys valt att närmare granska de politiska åtgärder och regelverk som direkt syftar till att reglera kompetensinvandring, dels för utländska studenter, dels för arbetskraftsinvandrare från tredjeland, samt Sveriges attraktivitet mer generellt för dessa grupper.

## 1.1 Svenskt näringsliv behöver internationell kompetens

Vi vet att många företag konkurrerar om högkvalificerad arbetskraft på en global marknad och att det ofta handlar om en generell kompetensbrist inom vissa nischade områden. Våra studier av globala talangflöden och arbetskraftsinvandring visar att högt kvalificerade individer med specifik efterfrågad kompetens och kunskap är rörliga och att många har hela världen som sin arbetsmarknad, samt att det nästan uteslutande är arbetsuppgifterna och karriärmöjligheterna som lockar arbetstagaren i första skedet.<sup>3</sup>

Det råder brist på högkvalificerad arbetskraft inom vissa yrken, inte minst yrken såsom ingenjörer och IT-specialister, yrken som är centrala för viktiga exportindustrier i Sverige. Sverige behöver således konkurrera med andra länder om denna kompetens. En del av näringslivets kompetensbehov kan lösas genom att flytta verksamhet till andra länder. För att behålla vissa högproduktiva tjänster i början och slutet av värdekedjan, är det viktigt att kunna rekrytera medarbetare till verksamheter i Sverige. Att internationella topptalanger kan vistas och verka i Sverige under kortare och längre perioder kan genom kunskapsöverföring höja den lokala kompetensbasen.

Det är också viktigt att Sverige kan behålla de internationella studenter och forskarstudierande som utbildar sig här, eftersom de har särskilda fördelar för landet. Under studietiden bidrar de till Sveriges ekonomi genom sin konsumtion i landet och genom studieavgifterna. Om de stannar i landet och arbetar efter avlagd examen kan de fortsätta bidra till tillväxten. Internationella studenter väljer bland annat så kallade STEM-utbildningar<sup>4</sup> i större utsträckning än inhemska studenter, och kan vara ett viktigt tillskott till den svenska arbetsmarknaden i ljuset av underskottet av ingenjörer och IT-specialister. Internationella studenter presterar även bättre än sina svenska motparter, dvs. de tar större andel av de högskolepoäng de registrerar sig för. De har vidare en positiv inverkan på tillkomsten av internationella forskningssamarbeten.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Tillväxtanalys PM 2017:14 och PM 2018:14

<sup>4</sup> STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics)

<sup>5</sup> Tillväxtanalys PM 2018:11

Kompetensförsörjning har i många undersökningar lyfts fram av företagen som den viktigaste tillväxtfrågan.<sup>6</sup> Under de senaste årtiondena har det skett en allt snabbare ökning av det globala flödet av högt kvalificerad kompetens och en allt hårdare konkurrens mellan länder och företag om denna kompetens. Regeringen har belyst betydelsen av att attrahera internationell kompetens i både Nyindustrialiseringsstrategin:

*Globaliseringen innebär att konkurrensen om kompetens också är global. Men jämfört med arbetsgivare i andra länder har svenska arbetsgivare inte varit lika benägna att leta efter rätt kompetens utanför landets gränser. Förmågan att attrahera människor med olika kompetenser och bakgrund är avgörande för näringslivet och industrins utveckling*

och i Exportstrategin:

*För att kunna arbeta högt i värdekedjan behövs tillgång till världsledande utbildning och forskning. Det är därför viktigt att kunna attrahera forskare, studenter och medarbetare från hela världen.*

## 1.2 Den globala konkurrensen om talanger tilltar

Under de senaste decennierna har vi fått se en snabb ökning av det globala flödet av högkvalificerad arbetskraft tillsammans med en hårdnande konkurrens mellan företag, universitet och länder som alla är intresserade av att locka till sig de bästa förmågorna.<sup>7</sup> Antalet högkvalificerade personer som bor utanför sitt födelseland har ökat stadigt sedan 1990, i synnerhet vad gäller kvinnor. De flyttar allt längre från hemlandet, och det är inte längre länderna inom OECD som är huvudsakliga ursprungsländer för de högkvalificerade migranterna. Även antalet internationella studenter på universitet och högskolor har fyrdubblats under samma period.

Uttrycket *den globala talangjakten*<sup>8</sup> lanserades 2006 i en uppmärksammat artikel av Ayelet Shachar i *The New York Law Review*. Shachar argumenterade för att migrationsregelverken i sig, genom sin utformning, kan användas för att konkurrera om internationellt rörlig, högkvalificerad arbetskraft. Samtliga fyra delstudier inom ramprojektet visar att länder experimenterar med olika system i syfte att attrahera immigranter med rätt kompetens. Även andra faktorer påverkar ett lands attraktionskraft, till exempel tillgång till adekvata bostäder, goda kommunikationer och internationella skolor av hög kvalitet, men framför allt förekomsten av företag med starka varumärken.<sup>9</sup> Jobbmöjligheter spelar kanske den största rollen och vi ser särskilt att agglomerationer med innovativa företag som ligger i utvecklingens framkant attraherar talanger i en självförstärkande cykel.<sup>10</sup>

Det ökande motståndet till invandring i två av världens viktigaste destinationsländer för högt kvalificerade migranter, USA och Storbritannien, kan innebära möjligheter för andra länder att öka sin relativa attraktionsförmåga. Kanada har sedan Trump-administrationen tillträdde satsat på att attrahera vissa sökande till visum för högkvalificerade personer (så kallade H1B5-visum). Tyskland har sedan Brexit-omröstningen försökt locka till sig Londonbaserade företag inom finanssektorn som är beroende av internationell arbetskraft.

<sup>6</sup> Svenskt näringsliv (2018), Sveriges ingenjörer (2018)

<sup>7</sup> Tillväxtanalys PM 2017:14

<sup>8</sup> Shacher (2006)

<sup>9</sup> Tillväxtanalys PM 2018:14

<sup>10</sup> Tillväxtanalys PM 2017:14

### 1.3 Växande evidens för positiva tillväxteffekter

Det har länge funnits relativt starka teoretiska argument för att invandring av högkvalificerade personer kan bidra till tillväxt för värdlandet. Det finns en växande empirisk litteratur som skattar effekterna av migration för tillväxt och produktivitet, innovation och internationell handel. Följande stycke bygger på Tillväxtanalys andra studie.<sup>11</sup>

Flera vetenskapliga studier visar att den ökade mångfald som kommer med invandring leder till *ökad produktivitet* även om evidensen inte alltid är entydig. I Danmark, Tyskland, Storbritannien och USA har positiva effekter på inrikes föddas inkomster uppmätts till följd av invandring eftersom inrikes födda har avancerat till högre betalda jobb. Mångfald visar sig också *ha betydelse för innovation*. De flesta studier har gjorts med amerikanska data, men det finns även ett ökat antal studier från europeiska länder. Det saknas dock studier med svenska data. Flera tyska studier finner att ökad mångfald i en region leder till mer innovation i företag baserade i samma region. Studier som länkar arbetstagare till specifika arbetsgivare visar liknande positiva resultat i Danmark, Sverige och Tyskland. Det finns även en studie från Nederländerna som visar negativa resultat av mångfald.

Evidensen visar att invandrare bidrar till *ökad internationell handel* främst på två sätt – genom sina roller som konsumenter av produkter från hemlandet och genom att sänka inträdeskostnader för värdlandets företag på sina tidigare hemländers marknader. Vad gäller det senare visar studier från bland annat Sverige, Tyskland, Frankrike och USA att det främst är högkvalificerade invandrare, personer som innehar chefsroller eller andra seniorpositioner i företag, som bidrar till denna effekt. Ett annat resultat är att det endast är hos mindre företag som en positiv effekt på handel kan observeras. En möjlig förklaring är att stora multinationella företag redan har tillgång till landspecifik information. Insamling av landspecifik information om utländska marknader är en stor fast kostnad för de mindre företagen i början av deras internationalisering, och anställda med kunskaper från sina hemländer kan bidra till att sänka dessa kostnader.

Studier från Danmark och Frankrike visar att en diversifierad arbetsstyrka bidrar till export även på andra sätt – genom att öka företagets generella förmåga att hantera olika kulturer, normer och institutioner, respektive genom att öka företagets produktivitet, vilket i sin tur gör det lättare för företagen att bära de fasta kostnader relaterade till att etablera sig på nya marknader.

För Sveriges del har det uppskattats att migrationen haft en större positiv tillväxteffekt än i många andra OECD-länder under perioden 1986–2006. Förklaringen är att utbildningsnivån var relativt hög bland de invandrare som kom till Sverige under den här perioden. Även under senare år har utbildningsnivån varit relativt hög bland dem som invandrat till Sverige. Samtidigt har gruppen invandrare med okänd utbildningsbakgrund vuxit, vilket gör det svårt att förutsäga effekterna på innovation, produktivitet och handel. En hämmande faktor är att Sverige samtidigt ligger lägst vad gäller utnyttjande av invandrades kompetens oavsett kvalifikationsnivå.<sup>12</sup> Här behövs insatser eftersom det kan vara lättare att arbeta med den befintliga befolkningen än att locka nya högkvalificerade till landet. Frågor kring hur Sverige bättre kan arbeta med validering av utländska kvalifikationer, språkutbildning och andra integrationspolitiska frågor lämnar vi dock till andra utredningar och aktörer.

<sup>11</sup> För en utförligare beskrivning samt referenslista, se Tillväxtanalys PM 2018:07.

<sup>12</sup> Tillväxtanalys PM 2017:14.

## 2 Hur ser de internationella kompetensflödena ut?

I tre av ramprojektets delstudier<sup>13</sup> undersöker vi hur de internationella flödena av högkvalificerade individer ser ut. Först på global nivå, där vi jämför antal högkvalificerade invandrare i Sverige med andra länder. Därefter studerar vi närmare hur invandringen till Sverige ser ut, med fokus på arbetskraftsinvandring och internationella studenter tillträde till den svenska arbetsmarknaden.

Det finns viktiga skillnader mellan vilka grupper av högutbildade migranter som fångas upp beroende på statistikkälla. I detta kapitel använder vi huvudsakligen tre källor:

**Världsbanken och OECD:s globala migrationsdatabas** – Alla utrikes födda bosatta i OECD-länder med minst ett års högskoleutbildning. Personerna kan ha migrerat som barn eller vuxna.

**Migrationsverkets statistik** – Personer från tredjeland som fått arbetstillstånd för ett yrke som normalt kräver högskoleutbildning. Detta omfattar även personer som är på korta uppdrag i Sverige.

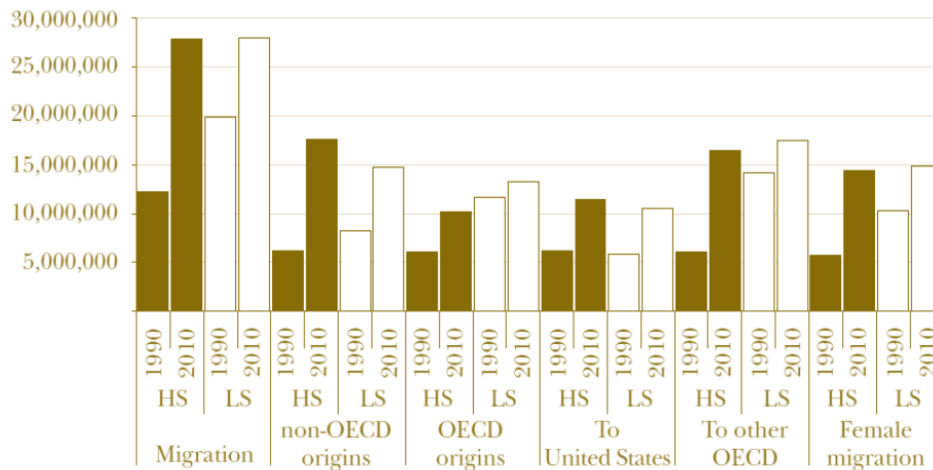
**Folkbokföringen** – Personer från EU/EES och tredjeland som haft för avsikt att stanna i Sverige minst tolv månader. Vi definierar högkvalificerade arbetskraftsinvandrare som personer som har en högskoleutbildning och ett arbete som normalt kräver högskoleutbildning det första året de är folkbokförda i Sverige.

### 2.1 Antalet högkvalificerade migranter ökar globalt

Högkvalificerade migranter flyttar i snitt längre sträckor än de med lägre kvalifikationer, i snitt 11 000 kilometer, vilket motsvarar avståndet från Stockholm till Rio de Janeiro, Jakarta eller Kapstaden. Migrationen av högkvalificerade individer har dessutom ökat markant (130 procent) under 1990–2010, medan andelen som härstammar från OECD-länder minskat under hela perioden. I figur 1 nedan kan vi se fördelningen mellan de olika kategorierna.

<sup>13</sup> Tillväxtanalys PM 2017:14, PM 2018:11 och PM 2018:14

Figur 1 Översikt av migrationsstockar i OECD-länder, 1990 och 2010



Anm: HS = High skilled, LS = Low skilled

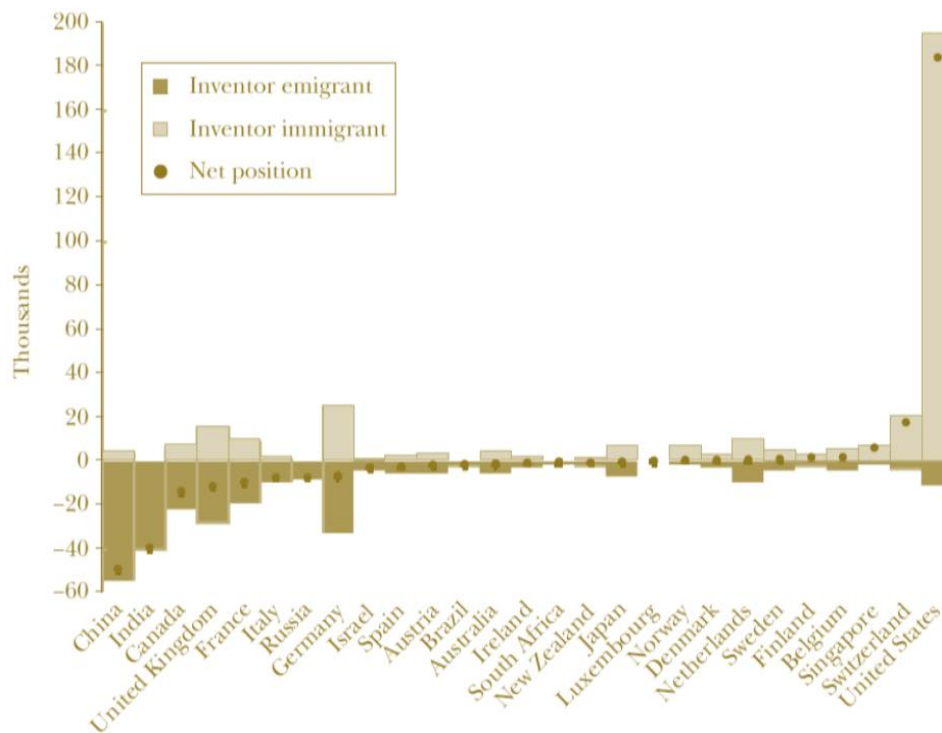
Källa: Sari Pekkala Kerr, *Tillväxtanalys PM 2017:14*.

Under perioden 1990–2010 har USA, Storbritannien, Kanada och Australien tillsammans attraherat 70 procent av de högkvalificerade migranterna. Det som dessa länder har gemensamt är det engelska språket, som är världens tredje största språk. Att ha ett jämförelsevis litet språk är en klar nackdel för Sverige. Det är intressant att notera att USA minskar i betydelse som destination för den högkvalificerade arbetskraften, även om 40 procent av alla högkvalificerade migranter var bosatta i landet år 2010 och USA alltså är den primära destinationen för migranter i de allra högsta kvalifikationskategorierna, nämligen disputerade och Nobelpristagare.

Nettoinvandringen av högkvalificerade migranter till Sverige är dock positiv. Den positiva trenden har förstärkts under den studerade perioden. Detta betyder att Sverige attraherar mer humankapital än vad man förlorar genom internationell migration. Sverige uppvisar även en positiv nettoinvandring av uppfinnare och rankas 6:a globalt, se figur 2. Finlands balans är något mer positiv, medan Norge och Danmark ligger något efter Sverige. USA är även för denna grupp den i särklass populäraste destinationen.



Figur 2 Migration av uppfinnare



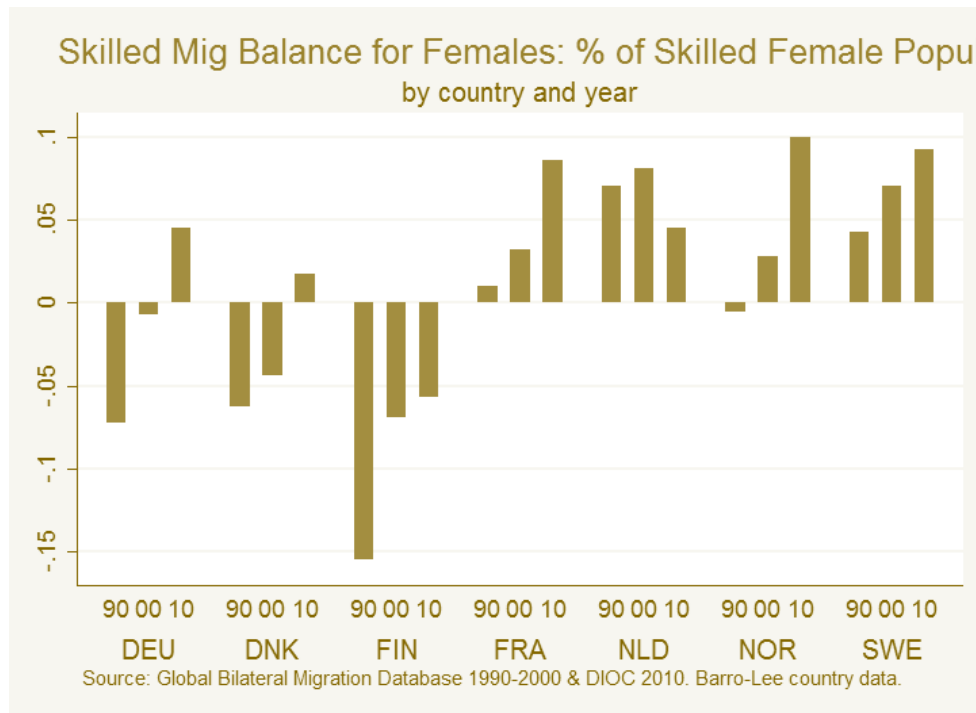
Källa: Sari Pekkala Kerr, *Tillväxtanalys PM 2017:14*.

Vi ser både i Sverige och globalt att högkvalificerade migranter koncentreras till huvudstäder och andra starka centra. Agglomerationsforskningen visar hur migrationen förstärker befintliga agglomerationer samt att ett geografiskt områdes uppkomst som dominerande inom en industri (till exempel Silicon Valley inom IT-industrin) verkar ske parallellt med ökad invandring.<sup>14</sup> Denna agglomerationsprocess leder till en koncentration av högkvalificerade invandrare inom vissa professioner i vissa geografiska områden.

Sverige har varit bättre på att attrahera högkvalificerade migranter än många jämförbara nordiska och europeiska länder. I figur 3 kan vi se att Sverige utmärker sig vad gäller attraktion av högkvalificerade kvinnor, även om migrationsbalansen för högkvalificerade män också är positiv.

<sup>14</sup> För en utförligare beskrivning samt referenslista, se *Tillväxtanalys PM 2017:14*

Figur 3 Nettomigration av högkvalificerade kvinnor, som andel av populationen högkvalificerade kvinnor, per år och land



Källa: Sari Pekkala Kerr, *Tillväxtanalys PM 2017:14*.

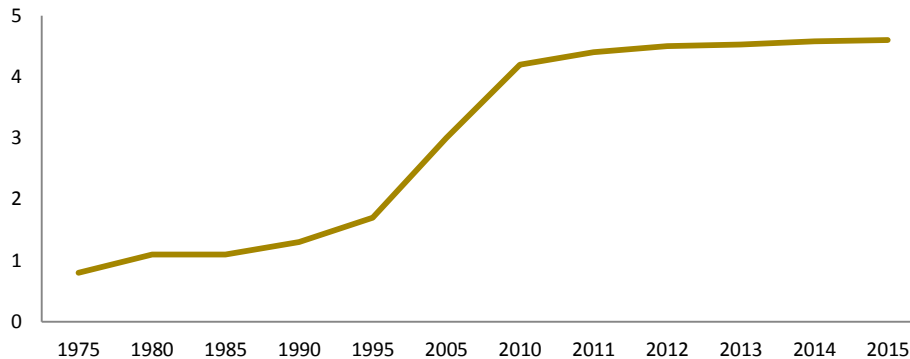
## 2.2 Fler och fler i högre utbildning utanför hemlandet

Internationella studenter är en rekryteringsbas för både lärosäten och företag. Antalet studenter som studerar utanför sitt hemland har ökat stadigt under de senaste decennierna. Under år 2015 registrerade sig totalt 4,6 miljoner internationella studenter för en högre utbildning.<sup>15</sup> Enligt OECD:s prognoser beräknas antalet internationella studenter fortsätta att öka till åtta miljoner år 2025.

Analysen av flödena av internationella studenter visar att det är ett fåtal länder som står för en stor del av detta flöde, såväl när det gäller att skicka iväg (Kina och Indien) som att ta emot (USA och Storbritannien) studenter, se figur 4. Mellan åren 1999 och 2013 ökade antalet internationella studenter från Kina och Indien med 480 respektive 230 procent och tillsammans stod dessa båda länder för 35 procent av tillväxten av internationella studenter.

<sup>15</sup> OECD Education at a Glance, 2017 (Tillväxtanalys PM 2017:14)

Figur 4 Det totala antalet internationella studenter (i miljoner) som registrerat sig för högre utbildning 1975–2015



Källa: OECD, *Education at a Glance, 2017*, bearbetad av Tillväxtanalys<sup>16</sup>

Samtidigt menar OECD att den årliga tillväxten av internationella studenter har avtagit. Detta tros framför allt bero på att utbildningssystemen i tillväxtländer byggs ut och blir mer konkurrenskraftiga. I många fall kommer lärosäten i dessa länder även att erbjuda allt fler utbildningar på engelska, vilket innebär att det försprång som svenska lärosäten haft, i och med att de erbjudit många engelskspråkiga kurser, troligtvis kommer att minska. I Kina uppges exempelvis antalet program som ges på engelska ha ökat med 63 procent mellan åren 2013 och 2018.<sup>17</sup>

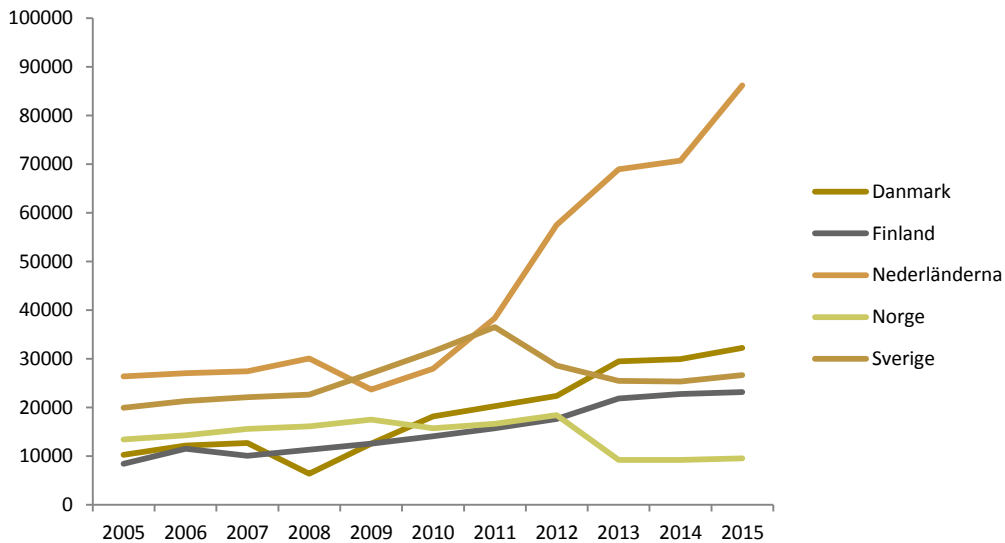
Under läsåret 2015/2016 kom 7 760 utländska studenter från länder utanför EU/EES och Schweiz<sup>18</sup> till Sverige för att studera, varav närmare 5 000 kom från Asien. Samtidigt kom drygt 10 000 från EU/EES. Figur 5 visar antalet inkommande internationella studenter från länder utanför EU/EES i Sverige och några jämförbara länder. Sverige ligger långt efter Nederländerna i antalet internationella studenter, men där har det å andra sidan väckts en debatt om de internationella studenterna möjligen tränger ut inhemska studenter. Det är värt att notera att det i Danmark har skett en snabbare ökning än i Sverige, medan Norges attraktionskraft verkar minska.

<sup>16</sup> Unescos statistik över antalet internationella studenter skiljer sig från OECD:s. Den här artikeln förklarar skillnaderna: World Education News & Reviews (2009), What defines an international student? <https://wenr.wes.org/2009/09/wenr-september-2009-feature>

<sup>17</sup> <https://thepienews.com/analysis/international-students-in-china-increasingly-diverse/>

<sup>18</sup> När vi i fortsättningen skriver EU/EES avser vi också Schweiz.

Figur 5 Antal inkommande studenter från länder utanför EU/EES år 2005–15



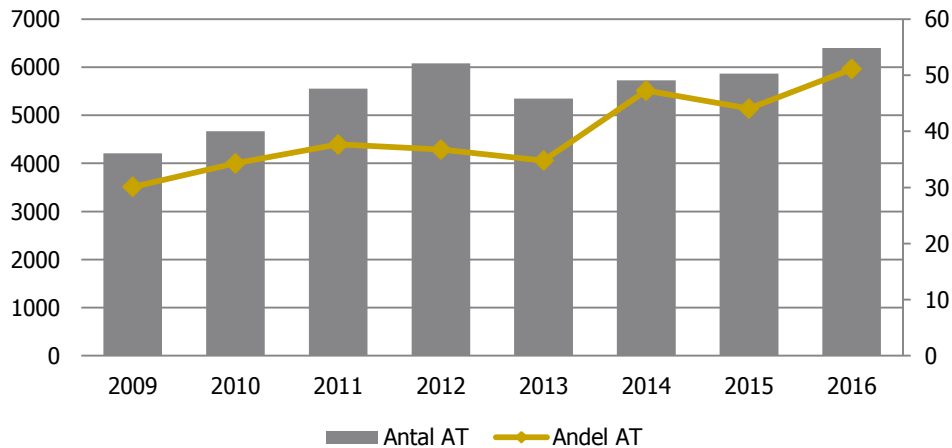
Källa: Unesco Institute of Statistics, 2017-10-19

Sedan 2011 betalar internationella studenter från länder utanför EU/EES studieavgifter för sin utbildning i Sverige. Antalet internationella studenter som läser vid svenska universitet och högskolor minskade omedelbart efter införandet av studieavgifter, men har sedan dess återhämtat sig. Införandet av avgifter har lett till att högskolor professionaliserat arbetet med att attrahera internationella studenter. Det har även visat sig att studenter från vissa länder, som Kina och Indien, både kan och är beredda att betala avgifter om de vet att utbildningen leder till jobb i Sverige efteråt. Studieavgiften kan fungera som en signal för kvalitet, något som, liksom lärosätets placering på internationella rankingar, är viktigt för att attrahera internationella studenter.

### 2.3 Högkvalificerade arbetskraftsinvandrare i Sverige är koncentrerade till ett fåtal branscher, främst i storstadsregionerna

Figur 6 visar antalet arbetstillstånd (antal HK AT) inom yrken som normalt kräver universitetsutbildning samt hur stor andel dessa utgör av det totala antalet arbetstillstånd (andel HK AT). Antalet ökade från drygt 4 000 år 2009 till 6 000 år 2012. Därefter har antalet stabiliserats kring ungefär 6 000 arbetstillstånd per år. Andelen arbetstillstånd som ges för högkvalificerade yrken ökar ganska tydligt över tid. År 2016 är vartannat arbetstillstånd utfärdat till en person med ett högkvalificerat yrke.

Figur 6 Utfärdade arbetstillstånd till arbetskraftsinvandrare med ett högkvalificerat yrke 2009–16



Källa: Migrationsverket, egen bearbetning

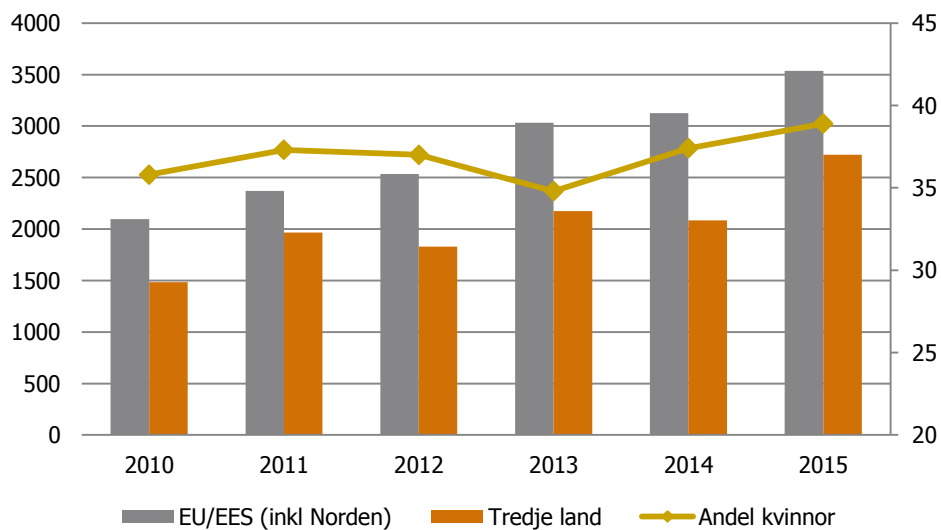
Utifrån data över beviljade arbetstillstånd från Migrationsverket kan vi utläsa att de vanligaste yrkeskategorierna för högkvalificerade personer mellan 2010 och 2013<sup>19</sup> var IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare samt civilingenjörsvyrken. Stockholm är den dominerande destinationen, och det har skett en koncentration till de tre storstadslänen över tid, vilka står för nästan 75 procent av alla beviljade arbetstillstånd.

Genom att använda data från folkbokföringsregistret kan vi studera de arbetskraftsinvandrare som folkbokförs i Sverige, uppdelat på dem som kommer från EU/EES respektive tredjeland. Figur 7 nedan visar antalet högkvalificerade arbetskraftsinvandrare från EU/EES respektive tredjeland mellan åren 2010 och 2015. Båda kategorierna av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare har ökat över tid. Antalet från EU/EES har under perioden ökat från cirka 2 000 till 3 500, medan antalet från tredjeland ökar från 1 500 till 2 500. Totalt sett utgör tredjelandsmedborgare cirka 40 procent av arbetskraftsinvandarna. En jämförelse av antalet arbetstillstånd och antalet som folkbokförs visar att endast omkring 35–40 procent av de med arbetstillstånd stannar en längre tid i Sverige. Detta tyder på att en majoritet av arbetstillstånden för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare avser kortare tid än ett år. En stor del av den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen till Sverige består alltså av personer som är i landet för kortare uppdrag, ofta genom tillfällig intern omflyttning inom multinationella företag eller som en del av kompetensutbyte i samband med utlokalisering av tillverkning eller tjänster till andra länder.

Totalt sett har andelen kvinnor ökat över tiden med undantag för en liten nedgång år 2013. Trots ökningen är det en absolut majoritet män som kommer till Sverige.

<sup>19</sup> Utfärdade tillstånd för år 2014 presenteras inte här då de utfärdade tillstånden för det året både använder SSK96 och SSK2012, vilket gör det svårt att jämföra med tidigare års siffror. För en fullständig indelning av yrkeskategorier, se <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/>.

Figur 7 Högkvalificerad arbetskraft från andra länder – antal och andel kvinnor 2010–15



Källa: IFDB, egen bearbetning

För dem som kom till Sverige och folkbokfördes under åren 2010–13 har vi följt upp hur stor andel som stannat och som arbetar tre år efter ankomst. I genomsnitt är den största grupp som stannar kvinnor från tredjeland. Den grupp som i lägst utsträckning stannar är män från tredjeland. Bland EU/EES-medborgare är skillnaden mellan män och kvinnor dock inte speciellt stor. Över tid har en lägre andel av dem som stannar sysselsättning i landet, speciellt kvinnor från tredjeland.<sup>20</sup>

#### *Var arbetar de högkvalificerade arbetskraftsinvandrarerna?*

Ungefär hälften av EU/EES-medborgarna och cirka 30 procent av tredjelandsmedborgarna arbetar i den offentliga sektorn. Kvinnor arbetar generellt i större utsträckning i offentlig sektor, som här utgörs av universitet eller sjukhus (cirka 85 procent). Följaktligen domineras arbetskraftsinvandringen till privata företag av män som kommer från ett tredjeland.

Inom den privata sektorn är följande fem branscher de vanligast förekommande: *data-programmering och datakonsultverksamhet, tillverkning av datorer, elektronikvaror och optik, parti- och provisionshandel utom med motorfordon, utbildning samt arkitekt- och teknisk konsultverksamhet; teknisk provning och analys*. Kön fördelning och ursprungsregion ser olika ut i de olika branscherna. För män från tredjeland är dataprogrammering den dominerande branschen där nästan 4 av 10 arbetar. Denna bransch är också vanligast för både män från EU/EES och kvinnor från tredjeland. Däremot är det vanligast att kvinnor från EU/EES arbetar inom utbildning och parti- och provisionshandel.

#### *Nya på arbetsmarknaden*

Kompetensförsörjningsbehovet täcks framför allt av den inhemska arbetskraften. Varje år sker ungefär en miljon rekryteringar på en arbetsmarknad med drygt 4,7 miljoner sysselsatta, varav ungefär 200 000 är till högkvalificerade jobb. 50 000 av dessa rekryteringar till högkvalificerade jobb gäller personer som är nytillträdda på arbetsmarknaden, dvs. tidigare

<sup>20</sup> En del av dem som inte är sysselsatta har en inkomst från arbete, men även andelen icke-sysselsatta utan inkomst ökar.

studenter eller arbetslösa. Arbetskraftsinvandrare räknas också till de nyrekryterade och deras antal, cirka 5000 per år, representerar därför omkring tio procent av nytillskottet av kvalificerad arbetskraft i Sverige. Statistik från SCB visar också att cirka 11 000 personer med universitets- och forskarutbildning lämnar Sverige årligen.

Sammantaget visar detta att den inhemska kompetensförsörjningen är och troligtvis alltid kommer att vara den viktigaste. Arbetet med att attrahera kompetens från utlandet bör också kompletteras med insatser för att bibehålla den högkvalificerade arbetskraft som finns i Sverige.

### *Lärosätenas bidrag*

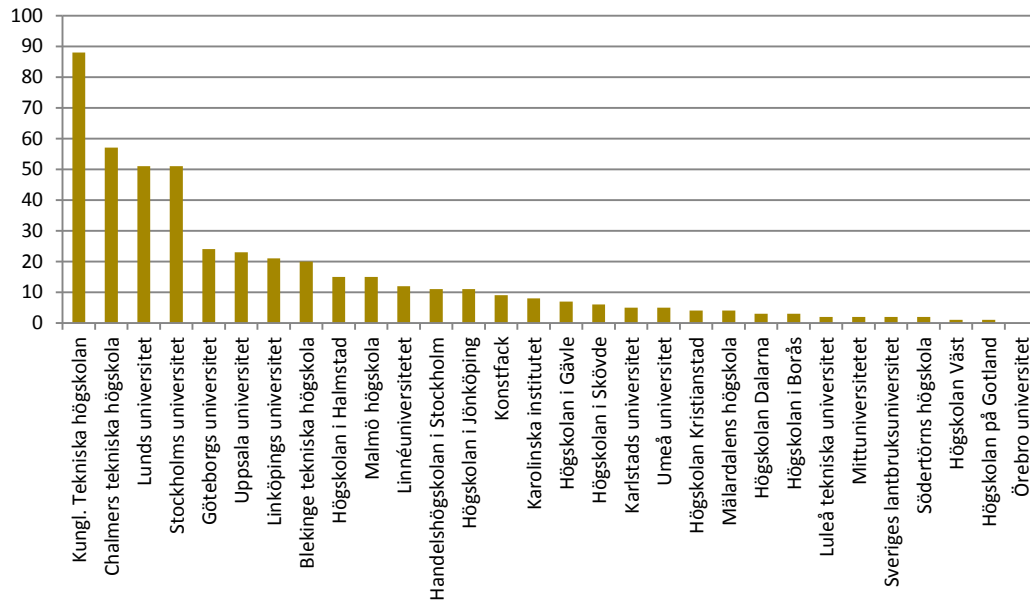
Drygt 20 procent av de internationella studenterna<sup>21</sup> är kvar i landet två år efter avlagd examen, vilket är en något lägre andel än i andra OECD-länder. Det handlar i grova drag om cirka 1 700 personer per år. Andelen som stannar förändrades inte efter införandet av studieavgifter. Forskarstuderande stannar i högre utsträckning, cirka 40 procent. Benägenheten att stanna skiljer sig också åt beroende på utbildningens inriktning och på lärosäte.

De flesta internationella studenter som stannar i Sverige efter avlagd examen kommer från EU och Asien. Närmare hälften bor i Stockholms län, och sammanlagt ytterligare 30 procent i Västra Götaland och Skåne. De flesta arbetar inom företag inom följande branscher: verksamhet inom juridik, ekonomi och vetenskap (20 procent), informations- och kommunikationsvetenskap (15 procent), tillverkning (14 procent). De har främst (cirka 60 procent) studerat vid fyra stora lärosäten (KTH, Chalmers, Lund, Stockholm), se figur 8. Det finns inga vetenskapliga studier om internationella studenters anknytning till den svenska arbetsmarknaden, men enligt litteratur och studier från andra länder, bland annat Danmark, vet vi att faktorer som språkkunskaper, praktik eller jobb vid sidan om studierna och att ha en partner från värdlandet påverkar om studenterna stannar eller ej.

---

<sup>21</sup> I gruppen inkluderas internationella studenter, så kallade freemover-studenter, från EU/EES respektive tredjeland.

Figur 8 Antal inresande studenter som avslutade sina studier år 2013 och som hade sysselsättning i Sverige år 2015, uppdelat på lärosäte



Källa: Tillväxtanalys



### 3 Vilken roll spelar migrationspolitiken?

De fyra olika delstudierna som ingår i myndighetens ramprojekt framhåller på olika sätt att politik och regelverk spelar en roll för företags och länders möjligheter att rekrytera och behålla utländsk kompetens. En del i detta är enkla och flexibla tillståndprocesser. En annan, mer bortglömd, del är de rättigheter som följer på uppehållstillstånd för arbete eller studier. Det kan till exempel handla om tillgång till arbetsmarknaden och de möjligheter som tillståndet ger för att skapa sig en framtid i värdlandet.

I två av projektets delstudier har Tillväxtanalys studerat närmare hur väl det svenska regelverket står sig i en internationell jämförelse, dels när det gäller att locka internationella studenter, doktorander och forskare att stanna och arbeta i landet, dels för att underlätta för företagen att rekrytera högkvalificerad arbetskraft från andra länder. I kapitlet sammanfattar vi de viktigaste iakttagelserna från vår jämförande studie av regelverken i Sverige och några andra utvalda länder.<sup>22</sup>

#### 3.1 Olika vägar till arbete i Sverige för internationell kompetens

Det finns olika vägar till Sverige för internationell kompetens, beroende på om personen kommer från EU/EES eller tredjeland, eller beroende på vilken kategori av arbetskraft som personen tillhör. I detta avsnitt redogör vi översiktligt för relevanta regelverk och jämför de svenska regelverken med regelverken i några utvalda länder.

##### 3.1.1 Fri rörlighet för unionsmedborgare underlättar för arbetstagare och studenter

Sveriges medlemskap i EU underlättar för medborgare i andra medlemsstater att söka sig till Sverige för olika syften, till exempel för att söka jobb, ta en anställning eller studera. Förutom unionsmedborgare omfattar denna rätt även medborgare i EES-länderna Island, Norge och Liechtenstein och medborgare i Schweiz. När det gäller unionsmedborgare är detta en grundläggande rättighet, som skyddas av artikel 45 i EUF-fördraget och som regleras närmare i sekundärrätten.

Sådan reglering finns bland annat i rörlighetsdirektivet, som syftar till att fastställa villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium.<sup>23</sup> Utgångspunkten enligt rörlighetsdirektivet är att unionsmedborgare har rätt att vistas i en annan medlemsstat i tre månader, utan något annat krav än giltigt identitetskort eller pass. För att en unionsmedborgare ska ha rätt att vistas i en medlemsstat längre tid än tre månader ställs vissa krav, till exempel att han eller hon är anställd, är egenföretagare eller har för avsikt att bedriva studier i den mottagande medlemsstaten.<sup>24</sup>

Inom EU pågår även andra former av samarbeten som syftar till att underlätta för arbetskraftens rörlighet inom unionen. Ett sådant samarbete, som Tillväxtanalys lyfter fram i delstudien om arbetskraftsinvandring, handlar om att skapa strukturer för ömsesidigt

<sup>22</sup> Se vidare Tillväxtanalys PM 2018:11 och PM 2018:14.

<sup>23</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG

<sup>24</sup> Artiklarna 6 och 7 i rörlighetsdirektivet.

erkännande av yrkeskvalifikationer i reglerade yrken. Detta samarbete har inneburit ökade möjligheter för svenska arbetsgivare att anställa utländsk arbetskraft.

### 3.1.2 Generella regler för arbetskraftsinvandringen från tredjeland

Det främsta syftet med 2008 års reform av regelverket för arbetskraftsinvandring var att skapa ett effektivare och mer flexibelt system som skulle underlätta arbetsgivarnas rekrytering av arbetskraft från andra länder. Utgångspunkten var att arbetsgivarens bedömning av behovet skulle vara styrande. Därmed frångick man den tidigare ordningen med en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning. Reformen innebar också att möjligheten för personer med särskilda kvalifikationer att direkt få permanent uppehållstillstånd togs bort.

En tredjelandsmedborgare måste normalt ha ett arbetstillstånd för att arbeta i Sverige, även om det finns flera undantag. Utgångspunkten är att arbetstillstånd ska sökas och beviljas före inresan. Arbetstillstånden är tidsbegränsade och beviljas för längst två år i taget. Det är möjligt att ansöka om förlängning av arbetstillståndet om anställningen fortsätter efter tillståndstiden, utan att behöva lämna landet när tillståndet har löpt ut. Förlängning kan ske vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tillståndstiden får dock normalt inte vara längre än fyra år. Därefter finns möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd.

Det tidsbegränsade arbetstillståndet gäller för ett visst yrke och en arbetsgivare under de första två åren. Efter två år begränsas arbetstillståndet endast till ett visst yrke. Det innebär att personer som under de första två åren vill byta arbetsgivare eller yrke måste ansöka om ett nytt arbetstillstånd. Därefter är det möjligt att byta arbetsgivare utan att lämna in en ny ansökan om uppehållstillstånd så länge personen stannar i samma yrke.

I tabell 1 sammanfattar vi vår jämförelse av regelverken för arbetskraftsinvandring i Sverige och ett antal utvalda länder.

Tabell 1 Jämförelse av regelverken för arbetskraftsinvandring i utvalda länder

	<b>Sverige</b>	<b>Danmark</b>	<b>Norge</b>	<b>Finland</b>	<b>Nederländerna</b>
<b>Begränsning yrke/ utbildning</b>	Nej.	Högavlönade eller bristryrke.	Kvalificerat yrke eller kvalificerad utbildning.	Specialister (högkvalificerat yrke eller högre utbildning).	Högkvalificerad eller högavlönad.
<b>Krav på lön</b>	Enligt kollektivavtal (lägst 13 000 SEK/månad).	Högavlönad: Minst 48 600 SEK/månad, Bristyrke: enligt kollektivavtal.	Enligt kollektivavtal.	Minst 31 200 SEK/månad.	Under 30 år: 33 600 SEK/månad. Över 30 år: 45 800 SEK/månad
<b>Tillståndstidens längd</b>	Tidsbegränsade tillstånd 2 + 2 år.	Ingen tidsbegränsning.	1–3 år.	Ingen tidsbegränsning.	Upp till fem år.
<b>Tillgång till arbetsmarknaden</b>	Tillståndet begränsas till viss arbetsgivare de första 2 åren, därefter till yrke.	Samma arbetsgivare och yrke.	Samma yrke.	Samma yrke.	Högkvalificerat yrke.
<b>Tid till permanent uppehållstillstånd</b>	Minst 4 år.	Minst 8 år.	3 år.	4 år.	5 år.
<b>Skattelättnader, "experts katt"</b>	25 procent av arbetsinkomster befrias från skatt och sociala avgifter under 3 år. Inkomstkrav: minst 89 600 SEK/månad.	Lägre skattesats (31,92 procent), under 5 år. Inkomstkrav: 82 700 SEK/månad (eller disputerad forskare).			Arbetsgivaren får betala 30 procent av arbetstagarens lön som skattefri ersättning under 8 år. Inkomstkrav: 32 765 SEK/månad (eller forskare anställd vid universitet).

*Kommentar: Valuta i svenska kronor enligt växelkurs 2018-08-09. För expertskatten är växelkurs och nivå för år 2017.*

Sammanfattningsvis gäller i samtliga undersökta länder utom Sverige att möjligheten att få arbetstillstånd begränsas till yrken med vissa kvalifikationskrav. Hur dessa kvalifikationer definieras varierar dock mellan länderna. En yttring av detta är att Sverige ställer lägre krav på lägsta lön för att bevilja uppehållstillstånd. Alla länder ger tidsbegränsade uppehållstillstånd. En väsentlig skillnad är dock att de tidsbegränsade tillstånden i Sverige är kortare och behöver förlängas minst en gång innan det går att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Eftersom förlängning innebär efterhandskontroller av arbetsvillkor, där även mindre avvikelser kan innebära avslag, framstår de svenska arbetstillstånden som mer osäkra än de i våra grannländer. Det svenska och danska arbetstillståndet är också mer begränsande när det gäller rätten att byta yrke och arbetsgivare. Sammantaget visar jämförelsen att det är lätt att få arbetstillstånd i Sverige, men att de villkor som arbetstillståndet ger på flera sätt är mindre attraktiva än i våra grannländer.

Både i Sverige och i vissa av de länder som vi har undersökt finns möjlighet att under en period betala lägre skatt på lön och andra ersättningar för arbete. Denna så kallade expert-skatt gäller allmänt sett för särskilt kvalificerade arbetsuppgifter där det är svårt att rekrytera inom landet, eller för företagsledare och andra nyckelpersoner inom ett företag. Sverige skiljer sig från de andra länderna i jämförelsen genom att både kräva en högre lägsta lön<sup>25</sup> och genom att erbjuda skattelättnaden under den kortaste tiden (tre år jämfört med åtta år i Nederländerna).

### 3.1.3 EU:s migrationslagstiftning har medfört parallella regelverk

Tanken med 2008 års reform var att utforma ett generellt system för i princip alla former av arbetskraftsinvandring från tredjeland. Den tanken har dock fått överges till följd av lagstiftning på EU-nivån, som sektorsvis reglerar villkoren för inresa och vistelse inom medlemsstaternas territorier för vissa kategorier av arbetstagare. Dessa regler har antagits som ett led i en EU-gemensam politik för laglig migration från tredjeland och syftar bland annat till att unionen ska vara mer attraktiv för arbetstagare från hela världen för att främja dess konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt.

Bland annat finns regler om så kallat EU-blåkort för högkvalificerade anställningar<sup>26</sup> och om så kallat ICT-tillstånd för företagsinterna förflyttningar.<sup>27</sup>

Den svenska utgångspunkten vid genomförandet av blåkortsdirektivet var att inte skapa en alltför avvikande särreglering och att behålla nuvarande regler för arbetskraftsinvandring så långt som möjligt. Reglerna om EU-blåkort för inresa och vistelse för högkvalificerade anställningar är parallella med de allmänna bestämmelserna, vilket innebär att högkvalificerade arbetstagare kan välja att ansöka om ettdera tillståndet.

För att ett EU-blåkort ska beviljas ska utlänningen ha erbjudits en högkvalificerad anställning i Sverige om minst ett år. Samma tillståndstider och regler för att beviljas permanent uppehållstillstånd som finns i de allmänna bestämmelserna om arbetstillstånd för att arbeta i Sverige gäller även för innehavare av blåkort. Reglerna om tillträde till arbetsmarknaden skiljer sig dock något åt på så sätt att tillståndet under de första två åren begränsas till en viss typ av anställning och inte till en viss arbetsgivare.

Hittills är det endast Tyskland som utfärdar EU-blåkort i någon större utsträckning, vilket kan förklaras av att de tyska nationella reglerna i stort har anpassats till bestämmelserna om blåkort. EU-kommissionen föreslog under år 2016 att ersätta det befintliga direktivet med en ny rättsakt.<sup>28</sup> Rådet, Europaparlamentet och kommissionen inledde förhandlingar om förslaget i juli 2017 vilka ännu pågår.

Bestämmelserna om ICT-tillstånd ska ges företräde framför de allmänna bestämmelserna om arbetstillstånd. Det innebär att andra arbetstillstånd inte ska få beviljas om utlänningen avser att arbeta i Sverige inom ramen för en sådan företagsintern förflyttning som avses enligt ICT-direktivet. Detta är särskilt relevant för ett land som Sverige med flera stora internationella koncerner, då det ska underlätta för deras anställda att röra sig mer flexibelt mellan dotterbolag och huvudkontor.

<sup>25</sup> Nivån i Sverige respektive Danmark skiljer sig inte så mycket åt och varierar beroende på växelkursen.

<sup>26</sup> Rådets direktiv 2009/50/EG.

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU.

<sup>28</sup> Europeiska kommissionen (2016).

### 3.2 Förutsättningarna för studenter och forskare att övergå till arbete skiljer sig mellan länderna

Ett sätt att locka kvalificerad arbetskraft till Sverige är att underlätta för internationella studenter och forskare att stanna kvar i landet och söka arbete efter studietiden. Förekomsten av studieavgifter, möjlighet att få stipendier och undervisning på engelska, men kanske främst kvaliteten på utbildningarna påverkar hur attraktivt ett land är för internationella studenter.

Tredjelandsmedborgare som har slutfört högskolestudier motsvarande minst två terminer kan efter studierna få uppehållstillstånd under sex månader, i syfte att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet här i landet. Dessa regler infördes i juli 2014. Dessförinnan var praxis från Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd för något längre tid än studierna avsåg, och endast ett fåtal tidigare studenter beviljades uppehållstillstånd för arbete efter avslutade studier (se SOU 2011:28). Eftersom regeländringen har varit i kraft under relativt kort tid är uppföljningsperioden alltför kort för att reformen nu ska kunna utvärderas.

Personer som har uppehållstillstånd under studierna eller därefter för att söka arbete får under tillståndstiden även arbeta i Sverige, utan krav på arbetstillstånd. Den som erbjuds en anställning i Sverige kan ansöka om arbetstillstånd utan att lämna landet.

De svenska reglerna om uppehålls- och arbetstillstånd för utländska studenter bygger på ett EU-direktiv från år 2004<sup>29</sup>, vilket har ersatts av ett nytt direktiv från år 2016 som förutom studenter även omfattar forskare.<sup>30</sup> En förändring enligt 2016 års direktiv är att studenter och forskare som har avslutat sina studier respektive sin forskning ska få möjlighet att vistas i medlemsstaten under nio månader för att kunna söka jobb eller etablera ett företag. Direktivet ska genomföras av medlemsländerna senast under år 2018. Justitiedepartementet har nyligen remitterat en promemoria med förslag om hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. Bland annat föreslås att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas för en tid av nio månader efter slutförd forskning eller högskoleutbildning för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet här.<sup>31</sup>

I Tabell 2 sammanfattar vi vår jämförelse av regelverk och incitament i Sverige och några andra länder för internationella studenter och forskare.<sup>32</sup> Samtliga länder erbjuder möjligheter att få stipendier under studietiden, vilka dock inte enkelt låter sig sammanfattas i en tabell. En översikt över dessa möjligheter finns i delstudie 3<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Rådets direktiv 2004/114/EG.

<sup>30</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801.

<sup>31</sup> Ds 2018:37

<sup>32</sup> Tillväxtanalys PM 2018:11.

<sup>33</sup> Ibid

Tabell 2 Jämförelse av villkor för utländska studenter i utvalda länder

	<b>Får arbeta under studietiden</b>	<b>Får stanna kvar för att söka jobb efter examen</b>	<b>Kan ansöka om särskilda uppehålls-/ arbetstillstånd efter examen</b>	<b>Studieavgifter</b>
<b>Sverige</b>	Obegränsat, utan krav på arbetstillstånd.	6 månader	Generella regler om arbetstillstånd. Behöver ej lämna landet för att ansöka om arbetstillstånd vid arbetserbjudande.	Ja.
<b>Danmark</b>	20 tim/vecka, arbetstillstånd krävs.	6 månader	Etableringskort vid avlagd master-/doktorexamen som tillåter arbete, att byta arbete och starta företag under 2 år.	Ja.
<b>Norge</b>	20 tim/vecka, arbetstillstånd krävs.	12 månader	–	Nej.*
<b>Finland</b>	25 tim/vecka.	12 månader	–	Ja.
<b>Tyskland</b>	120 heldagar eller 240 halvdagar/år	18 månader.	–	Nej.
<b>Nederländerna</b>	10 tim/vecka	3 månader.	Orienteringsår för högutbildade personer, vilket under 12 månader ger rätt att söka arbete eller starta företag.	Ja.
<b>Kanada</b>	Obegränsat inom campus, 20 tim/vecka utanför campus	3 månader.	Arbetstillstånd 8–36 månader efter examen.	Ja.
<b>Nya Zeeland</b>	20 tim/vecka	12 månader.	Visum efter studietiden för arbete hos viss arbetsgivare under 2 år.	Ja.

\* Studier på offentliga högskolor och universitet är avgiftsfria. Studier på fristående och privata högskolor kan kräva studieavgift.

## 4 Hur attraktivt är Sverige för internationell kompetens?

Globala jämförelser visar att Sverige tidigare hävdade sig väl i den globala jakten på kompetens. Sverige har en positiv nettoinvandring av högkvalificerade och den positiva trenden förstärktes 1990–2010. Vi har studerat både arbetskraftsinvandring och internationella studenters anknytning till den svenska arbetsmarknaden genom intervjuer, litteraturstudier och policyjämförelser. Därigenom har vi kunnat identifiera några styrkor och svagheter i Sveriges attraktivitet för internationellt rörlig högkvalificerad arbetskraft.

### 4.1 Upplevelsen av Sverige

*Sverige är över lag attraktivt för internationell kompetens ...*

Sverige framstår som ett attraktivt land för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare. Enligt The Global Talent Competitiveness Index (GTCI) från 2018 placeras Sverige på femte plats av 199 länder, endast efter Schweiz, Singapore, USA och Norge och strax före Finland och Danmark.<sup>34</sup> Sverige rankas topp tre inom följande områden: tillämpning av teknologi, styrning av organisationer, tolerans av minoriteter, kompetensutveckling på arbetsplatser, delegering på arbetsplatser, användande av sociala nätverk, samverkan inom organisationer, miljö, säkerhet, en stor andel högt utbildade och antalet innovationer.

Även mer kvalitativa studier visar att Sverige generellt sett är ett attraktivt land att flytta till. Det som lockar mest är i och för sig arbetsuppgifter och karriärmöjligheter, men det svenska arbetslivet erbjuder också ofta mer kreativa arbetsuppgifter, eget ansvar i platta organisationer och kortare och mer flexibel arbetstid. Detta, tillsammans med en relativt lång och förmånlig föräldraförsäkring, gör Sverige särskilt attraktivt för barnfamiljer.

*... men flera svagheter kan identifieras*

Några svårigheter återkommer i studierna när det gäller att attrahera internationell kompetens till Sverige.

Språket är en sådan faktor. Från de internationella studenternas perspektiv fungerar engelska så länge de studerar då utbildningen är på engelska. Goda kunskaper i svenska språket har dock visat sig vara avgörande för god integration både på arbetsmarknaden och i samhället.

I reglerade yrken som kräver legitimation eller annan form av formellt erkännande är det svårt för tredjelandsmedborgare få arbetstillstånd, eftersom det förutsätter ett arbetserbjudande. Validering av yrkeskompetens kräver också ofta kunskaper i det svenska språket.

Sverige lyfts generellt fram som ett tolerant land, men vår genomgång av intervjustudier av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare i Sverige visar att rasism och diskriminering förekommer i vardagen.

<sup>34</sup> INSEAD, 2018

Bostadsmarknaden återkommer som en negativ faktor hos arbetstagare, arbetsgivare och lärosätena. Även OECD har nyligen lyft fram den svenska bostadsmarknaden som ett allvarligt hinder för tillväxt. Den försvårar både den interna och den internationella migrationen.<sup>35</sup>

I vår studie av arbetskraftsinvandring framkom att tillgång till skolor som håller internationellt hög kvalitet och som även har undervisning på engelska inte är fullt tillfredsställande. Detta är dock en viktig del för arbetskraftsinvandrare som kommer med familj.

I intervjuer lyfter vissa högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare fram att den förhållandevis låga förekomsten av korruption som innebär att man kan se vad skattepengarna går till, ren miljö med mera uppväger det relativt sämre privatekonomiska läget något. Många är införstådda med att de höga svenska skatterna finansierar den generösa välfärden, som dock de som visas i Sverige enbart kortare tid inte kommer att utnyttja.

### *Osäkerhet om expertskattens effekter*

En skattelättnad för utländska experter, forskare eller andra nyckelpersoner som arbetar tillfälligt i Sverige, så kallad expertskatt, kan ansökas om hos Forskarskattenämnden. Den svenska expertskatten har på grund av brist på data aldrig kunnat utvärderas så vi vet inte vilka effekter den har.

Vi har dock identifierat några svagheter och risker med dess utformning. Processen att ansöka om expertskatten upplevdes tidigare av företag som administrativt tung då de vid varje ansökan fick argumentera för att en person skulle betraktas som expert eller nyckelperson.<sup>36</sup> År 2012 infördes möjligheten att automatiskt kvalificeras för expertskatten om man har en lön på minst två basbelopp i månaden. Våra intervjuer visar att arbetsgivare fortsatt upplever ansökningsprocessen som krånglig. Att skattelättnaden får ges i maximalt tre år ansågs också som en begränsande faktor, eftersom arbetsgivaren hade svårt att matcha den tidigare nettolönen därefter.

## **4.2 Lärosätena underutnyttjas som kanal**

Många internationella studenter blir kvar i Sverige efter avslutade studier, men ändå i mindre utsträckning än i många andra OECD-länder.

I dag saknas en övergripande nationell plan för hur internationella studenters anknytning till den svenska arbetsmarknaden kan stärkas. Vi har sett att allt fler lärosäten har professionaliserat sitt arbete med att attrahera internationella studenter sedan studieavgifter infördes, men att få arbetar systematiskt med att tidigare studenter ska bli kvar i Sverige efter avlagd examen. De flesta lärosätena menar att detta inte är deras uppgift, och det saknas incitament och styrning från statligt håll för att arbeta med frågan.

De strategier som ändå finns inkluderar sådant som karriärrådgivning, praktikprogram för att få arbetslivserfarenhet från svenska företag, konsultinsatser och språkkurser (engelska och svenska). Dessa insatser matchar väl med forskningen på området som visar att de viktigaste faktorerna för att internationella studenter ska stanna, förutom migrationsregelverk, är språkkunskaper, arbetslivserfarenhet i värdlandet, sociala relationer och nätverk, samt att ha läst en teknisk utbildning.<sup>37</sup> Internationella studenter läser oftast

<sup>35</sup> OECD 2017 och Tillväxtanalys 2018:09.

<sup>36</sup> Tillväxtanalys PM 2018:14.

<sup>37</sup> Tillväxtanalys PM 2018:11.



utbildningar på engelska, vilka inte bidrar till att ge de nödvändiga kunskaperna i svenska för att kunna konkurrera om jobb på den svenska arbetsmarknaden. Framför allt kan det hos små och medelstora företag vara svårt att arbeta utan språkkunskaper, men även hos många stora företag.

Eftersom det kan vara lättare att bibehålla högkvalificerade som redan finns i landet än att locka nya arbetskraftsinvandrare finns det goda argument för staten att förbättra förutsättningarna för internationella studenter att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. En statlig utredning har haft i uppdrag att föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationaliseringen av universitet och högskolor, både i fråga om utbildnings- och forskningsverksamheten. Utredningens förslag har remitterats och för närvarande bereds ärendet inom Regeringskansliet. I sitt slutbetänkande ska utredningen också föreslå åtgärder för att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation.<sup>38</sup>

### 4.3 Regelfrågor och migrationspolitik

I detta avsnitt sammanfattas styrkor och svagheter i reglerna för arbetskraftsinvandring, vilka enligt Tillväxtanalys bedömning påverkar Sveriges möjligheter att attrahera högkvalificerad kompetens till landet.

#### *Världens öppnaste system – men inte det mest attraktiva*

Sveriges system för arbetskraftsinvandring efter 2008 års reform har beskrivits som världens öppnaste. Den stora skillnaden jämfört med tidigare system är att det numera inte sker någon myndighetsprövning av om det är arbetskraftsbrist i ett yrke, vilket innebär en betydande förenkling. Reformen har varit framgångsrik genom att företagets process för att rekrytera arbetskraft från tredjeland har blivit enklare. Arbetskraftsinvandringen bidrar även med ett inte obetydligt inflöde av arbetskraft varje år.<sup>39</sup> Det huvudsakliga syftet med reformeringen av regelverket, att underlätta för arbetsgivare att rekrytera arbetskraft från tredjeland och att öka arbetskraftsutbudet, har därmed uppfyllts.

Systemet är kringgärdat med en rad kontroller i syfte att upptäcka och förhindra missbruk av regelverket. Kontrollerna sker både inför beslut i förstagångsansökningar och i förlängningsärenden, och kan också ske genom efterkontroller i form av stickprov eller när Migrationsverket finner anledning att utreda ett ärende närmare. Kontrollerna har ökat sedan systemet infördes, vilket är en bidragande orsak till att handläggningstiderna generellt har ökat. En del av problematiken med långa handläggningstider är en följd av det stora antalet asylsökande under åren 2014 och 2015, men tiderna ökade successivt redan dessförinnan. Migrationsverket har vidtagit åtgärder för att minska handläggningstiderna, bland annat genom olika handläggningsspår för certifierade företag, särskilda kontrollbranscher och för övriga ärenden. Det är framför allt för ärenden i kontrollbranscherna som handläggningstiderna har ökat, men handläggningstiderna har generellt ökat i samtliga förlängningsärenden.<sup>40</sup>

En stor andel av de arbetskraftsinvandrare som kommer till yrken med låga kvalifikationskrav får tvååriga arbetstillstånd. Flertalet av dessa individer ansöker därefter inte om förlängning av tillståndet. För högkvalificerade arbetskraftsinvandrare är det vanligare med

<sup>38</sup> SOU 2018:23.

<sup>39</sup> OECD 2011 och Riksrevisionen 2016.

<sup>40</sup> Riksrevisionen 2016

kortare tillståndstider och med ansökningar om förlängning av tillstånd.<sup>41</sup> Det innebär att det framför allt är för de högkvalificerade arbetstagarna som arbetsvillkoren kontrolleras. Eftersom vår granskning visar att systemet med förlängningar och detaljkontroll av anställningsvillkoren är unikt för Sverige framstår det svenska systemet i en internationell jämförelse som mindre attraktivt, särskilt för högkvalificerade arbetstagare.

### *Sveriges attraktivitet skadas när systemet upplevs som oförutsebart*

Våra intervjuer med företag visar att arbetsgivare tycker att det är svårt att leva upp till de detaljerade krav på löner, försäkringsvillkor och andra anställningsvillkor som bestäms i kollektivavtalen eller som följer av praxis i yrket eller branschen. Att det finns ett tolkningsutrymme för Migrationsverket gällande dessa krav och att förändringar i rättstillämpningen leder till osäkerhet för systemets användare bekräftas också av Riksrevisionen.<sup>42</sup>

Ett arbetstillstånd ska återkallas om anställningsvillkoren är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, oberoende av vad anledningen är. I december 2017 trädde lagändringar i kraft som innebär att Migrationsverket kan avstå från att återkalla ett tillstånd om arbetsgivaren har avhjälpt bristerna före Migrationsverkets efterhandskontroll. Även om det är relativt få förlängningsansökningar för högkvalificerade som avslås på grund av fel och misstag blir dessa fall ofta medialt uppmärksammade. Det kan leda till att bilden av Sverige som ett attraktivt land för högkvalificerad arbetskraft skadas.

### *Samhällsekonomiskt kontraproduktivt att kompetens inte tas till vara*

En utgångspunkt när arbetstillstånd beviljas är att tillståndet ska kopplas till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete. I samband med reformens införande motiverade regeringen denna ordning med att arbetstillstånd beviljas för att avhjälpa en enskild arbetsgivares svårighet att rekrytera och att det är mot en viss anställning som villkoren för tillståndet prövas.<sup>43</sup>

Regelverket innebär att om anställningen upphör ska arbetstillståndet återkallas och arbetstagaren lämna landet. Det bör framhållas att reglerna tillåter individen att byta anställning och ansöka om ett nytt arbetstillstånd, utan att först lämna landet. Detta förutsatt att ansökan om arbetstillstånd för en ny anställning lämnas in inom tre månader från den tidigare anställningens upphörande. Systemet medför att arbetstagaren hamnar i ett visst beroendeförhållande till en arbetsgivare. Kravet att tillståndet ska kopplas till en viss arbetsgivare innebär att Sverige begränsar tillträdet till arbetsmarknaden mer än vad som är fallet i våra jämförelseländer, förutom Danmark. Ordningen att ett byte av arbetsgivare och yrke förutsätter en ansökan om ett nytt arbetstillstånd, med den osäkerhet om framtiden som det för med sig, kan också i viss utsträckning begränsa rörligheten på arbetsmarknaden.

Ordningen att tillståndet kopplas till en arbetsgivare och ett yrke framstår som särskilt besvärande när det gäller tidigare studenter som efter studietiden önskar stanna kvar i Sverige. Det är inte ovanligt att studenter jobbar extra vid sidan av studierna och erbjuds att fortsätta jobba hos samma arbetsgivare efter studietiden. Detta jobb behöver dock inte

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Prop. 2007/08:147.

nödvändigtvis vara en anställning som motsvarar kompetensnivån.<sup>44</sup> Individen blir då låst i ett mindre kvalificerat yrke med något begränsade möjligheter att byta arbete under fyra år.

### *Avsaknad av egna internationella nätverk hindrar arbetsgivares rekrytering från tredjeland*

Den svenska ordningen för arbetskraftsinvandring är en ren efterfrågemodell, där arbetsgivarens behov av arbetskraft är grunden för en ansökan om arbetstillstånd. Sverige skiljer sig därmed från andra länder med mer utbudsbaserade modeller, där värdlandet tar emot ansökningar från potentiella kandidater oberoende av ett anställningserbjudande och därefter väljer ut kandidater utifrån de egenskaper – humankapital – som förväntas underlätta arbetsmarknadsintegrationen. Som vår studie av olika regelverk för arbetskraftsinvandring visar har flera länder övergett de rena utbudsmodellerna för hybridmodeller.<sup>45</sup> Dessa tar både hänsyn till arbetsgivarens efterfrågan och önskvärda egenskaper såsom utbildningsnivå hos potentiella arbetskraftsinvandrare.

Rekryteringsprocessen förutsätter att det finns olika kanaler för information tillgängliga för både arbetsgivare och arbetstagare. För arbetssökande i tredjeland måste det vara enkelt att hitta information om lediga jobb och om regler och villkor på den svenska arbetsmarknaden och i samhället. För arbetsgivare behövs information som kan underlätta i matchningsprocessen, bland annat om rekryteringsvägar, potentiella kandidater och bedömning av utländska meriter.<sup>46</sup>

Studier har visat att det främst är multinationella företag och arbetsgivare som själva har ursprung i tredjeland som rekryterar arbetskraft från länder utanför Europa. Det tyder på att det främst är arbetsgivare med upparbetade rekryteringskanaler och egna internationella nätverk som utnyttjar möjligheten att rekrytera från tredjeland.<sup>47</sup>

När det gäller marknadsföring av och information om Sverige finns det flera myndigheter med sådana uppdrag. Bland annat finns webbplatsen [workinginsweden.se](http://workinginsweden.se) som Svenska Institutet driver. Regeringen har även gett Svenska Institutet med flera myndigheter i uppdrag att samla information om olika regelverk och annan relevant information om den svenska arbetsmarknaden i ett överskådligt och lättillgängligt digitalt format för utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige.

Det finns i dagsläget ingen aktör som har i uppdrag att stödja och underlätta för arbetsgivare i rekryterings- och matchningsprocessen. Sveriges modell för arbetskraftsinvandring förutsätter alltså att arbetsgivare i Sverige och utländska arbetstagare har egna nätverk och vägar för att finna varandra.

<sup>44</sup> LO 2015 och Ratio 2017.

<sup>45</sup> Tillväxtanalys 2018:14

<sup>46</sup> Arbetsförmedlingen 2012.

<sup>47</sup> Ibid.

## 5 Hur kan staten öka Sveriges attraktivitet i den globala jakten på talanger?

Regeringens hållning är att Sverige behöver arbetskraftsinvandring från tredjeland för att stärka kompetensförsörjningen och konkurrenskraften inom sektorer där det finns brist på individer med rätt kvalifikationer på den svenska arbetsmarknaden. Vår granskning visar att Sverige står sig väl i konkurrensen om internationellt rörlig högkvalificerad arbetskraft. Vår bedömning är dock att policyåtgärder som ytterligare kan stärka Sveriges attraktionskraft och underlätta rörligheten är motiverade. Högkvalificerad arbetskraftsinvandring, särskilt den som inte är temporär till sin natur, kan väntas ha större samhällsekonomiska effekter än de direkta företagsekonomiska effekterna, något som forskningen om dess effekter på tillväxt, produktivitet, internationalisering och innovation ger starkt stöd för. Detta utgör skäl för både generella och riktade statliga insatser som syftar till att underlätta sådan migration.

Staten bidrar till att underlätta för näringslivets kompetensförsörjning och stärker också landets attraktivitet genom generella åtgärder för både den infödda och den invandrade befolkningen. Det handlar om insatser för en god infrastruktur och kommunikationer, för en välfungerande bostadsmarknad och för att ge tillgång till skolor med utbildningar av hög kvalitet (även på engelska). Insatser för att bekämpa rasism och fördomar i samhället kan också vara viktiga för att attrahera och behålla utomeuropeiska talanger, inte minst då vi ser att icke OECD-länder globalt sett ökar i betydelse som källa för internationell högkvalificerad arbetskraft.

### 5.1 Statliga insatser för att underlätta för arbetskraftsinvandring

Den statliga politiken inom arbetskraftsinvandringens område har främst inriktats på åtgärder som ska säkra ett väl fungerande regelverk. Bland annat har regeringen under senare år fokuserat på att Migrationsverkets handläggningstider i ärenden om arbetstillstånd ska förkortas och på att myndighetens tillgänglighet och service till sökande och andra intressenter, till exempel företagen, ska förbättras.

Andra statliga insatser på området har inriktats mot systemet för att kontrollera att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda. Från december 2017 är det möjligt för Migrationsverket att avstå från att återkalla ett arbets- och uppehållstillstånd när en arbetsgivare självmant har avhjälpt brister. Regeringen har även låtit utreda möjligheten att under vissa andra omständigheter avstå från att återkalla arbets- och uppehållstillstånd, även om Migrationsverket påtalat brister i anställningsvillkoren. Efter avgöranden i Migrationsöverdomstolen under 2017 har regeringen dock valt att avvakta med att föreslå ytterligare lagändringar.<sup>48</sup>

En rad myndigheter, däribland Svenska Institutet, Migrationsverket och Skatteverket, har även fått i uppdrag att se över den information som lämnas till utländska arbetstagare och att samverka om att samla information om den svenska arbetsmarknaden i ett överskådligt och lättillgängligt digitalt format för utländska aktörer. Sådan information har samlats på webbplatsen [workinginsweden.se](http://workinginsweden.se).

<sup>48</sup> MIG 2017:24 och MIG 2017:25

Utöver detta har också riksdagen beslutat om lagändringar som syftar till att genomföra EU-gemensamma regler inom området laglig migration för att underlätta för företags-interna förflyttningar (ICT-tillstånden).

## 5.2 Vad kan staten göra mer?

Utöver de pågående insatser som vi redovisar i föregående avsnitt har vi identifierat ytterligare riktade policyinsatser.

### *Ge studenter och forskare längre rådrom för att hitta jobb i nivå med sin kompetens*

Regeringen bör skyndsamt gå vidare med de förslag på regeländringar som syftar till att genomföra bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 om att ge forskare och studerande, som har slutfört sin forskning respektive sina studier, möjlighet att stanna kvar minst nio månader i landet för att söka anställning eller etablera ett företag.<sup>49</sup> Regeringen bör i det sammanhanget överväga möjligheten att ge studenter och forskare tillstånd att vistas i landet längre tid än de nio månader som är lägstanivån enligt direktivet.

I en internationell jämförelse framstår villkoren för studenter och forskare att få stanna i Sverige efter avslutade studier respektive avslutad forskning som något sämre än i jämförelseländerna. Sverige riskerar därför både att internationella förmågor väljer bort Sverige och att förlora individer som har förvärvat delar av sin kompetens i Sverige till andra länder. För företagen är det också en relativt kostsam och tidskrävande process att rekrytera internationell högkvalificerad arbetskraft. Därför skulle det både vara samhälls-ekonomiskt och företagsekonomiskt fördelaktigt att ge individer och företag längre tid att hitta varandra.

### *Uppmana lärosätena att bidra till att stärka Sveriges attraktionskraft*

Regeringen bör överväga att tydliggöra för universitet och högskolor att de har en roll att spela för att bidra till att internationella studenter får lättare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor har under våren 2018 överlämnat förslag till regeringen om en strategisk agenda för internationalisering. Målgruppen för strategin är i första hand regeringen, universitet och högskolor samt andra myndigheter. Bland annat rekommenderar utredningen att lärosätena ska initiera eller vidareutveckla språkutbildning och språkstöd för anställda och studenter, och att lärosätena tillsammans med andra myndigheter och aktörer ska arbeta för att studenter och forskare ska kunna etablera sig och uppmuntras att stanna i Sverige.

Så som tidigare forskning visat är språkkunskaper och anknytning till arbetsmarknaden avgörande faktorer för att internationella studenter ska stanna i värdlandet. Därför bör studenter ges förutsättningar att få kunskaper i svenska språket under sin studietid. Praktik hos svenska företag och eller möjlighet att skriva uppsats hos ett företag bör också vara normen för att öka anknytningen till arbetslivet. I Tillväxtanalys intervjuer framkom att

<sup>49</sup> Ds 2018:37

flera lärosäten inte upplevde att de hade ett uppdrag att uppmuntra internationella studenter att stanna kvar och etablera sig i Sverige efter studierna. Regeringen bör därför överväga att tydliggöra lärosätenas roll i detta avseende.

### *Snabba på processen till svenskt personnummer och folkbokföring*

Regeringen bör vidta åtgärder för att snarast möjligt genomföra förslag om att Skatteverket ska ges direktåtkomst till Migrationsverkets uppgifter för att skynda på processen till folkbokföring.

Det är inte bara Migrationsverkets hantering av ärenden om arbets- och uppehållstillstånd som behöver ske utan onödiga fördröjningar. Synen på Sverige som ett attraktivt destinationsland påverkas även av hur andra delar av bosättningsprocessen fungerar.

En förutsättning för att kunna ordna försäkringar, bankkonto och andra nödvändiga praktiska förutsättningar för att kunna påbörja en anställning i Sverige är att det finns ett svenskt personnummer eller samordningsnummer. Det gör Skatteverket till en viktig aktör som bör ges rätt förutsättningar.

Ett förslag som har lagts fram, bland annat av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden, är att Skatteverket bör ges direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister för sin hantering av tilldelning av personnummer och folkbokföring.<sup>50</sup> Tillväxtanalys anser att det skulle innebära en förenkling för den enskilde att bara behöva lämna uppgifter till en myndighet och att förslaget bör genomföras skyndsamt.

### *Ge högkvalificerade arbetskraftsinvandrare längre tillståndstider*

Regeringen bör se över möjligheten att för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare slopa den övre tidsgränsen på som längst tvååriga tillstånd.

Dagens system, med tidsbegränsade tillstånd som ges för en tid om längst två år och en förlängningsprocess som upplevs som osäker, kan vara tillräckligt attraktivt för kortsiktig rörlighet. Det kan dock framstå som mindre attraktivt för personer som tidigt vill veta om de har möjlighet att etablera sig i landet mer långsiktigt.

Inom ramen för det befintliga regelverket pågår arbete för att korta handläggningstiderna, bland annat genom snabbspår för snabbare hantering för företag som uppfyller Migrationsverkets krav för certifiering och för att förbättra Migrationsverkets service till sökande och företag. Om regeringen vill skicka en tydlig signal om att Sverige är angeläget om att locka till sig högkvalificerad kompetens som är beredd att stanna i landet under en längre tid bör dock mer genomgripande förändringar i regelverket övervägas. Som ett exempel bör regeringen överväga att göra det möjligt att ge tillstånd som inte begränsas till som längst två år i taget för högkvalificerade yrken. Tillstånden skulle samtidigt kunna förenas med ett villkor om att tillståndet gäller så länge personen är anställd i ett högkvalificerat yrke.

Eftersom EU:s migrationslagstiftning innebär att det numera finns parallella regelverk för arbetstillstånd för högkvalificerad arbetskraft bör regeringen bör följa genomförandet och tillämpningen av de generella reglerna samt reglerna om EU-blåkort och ICT-tillstånd. Vid

<sup>50</sup> SOU 2017:37.

behov bör regeringen överväga åtgärder som underlättar myndigheternas tillämpning och olika intressenters förståelse av systemet.

### *Stärk högkvalificerade arbetskraftsinvandrares möjlighet till rörlighet på arbetsmarknaden*

Regeringen bör överväga att ge högkvalificerade arbetskraftsinvandrare möjlighet att utan att behöva ansöka om nytt arbetstillstånd byta arbetsgivare och även yrke så länge den nya anställningen gäller ett högkvalificerat yrke.

Möjligheten att bevilja längre tillståndstider än två år inom högkvalificerade yrken skulle kunna förenas med att tillståndet kopplas till ett eller flera högkvalificerade yrken. Samtidigt bör kravet på att tillståndet ska kopplas till en viss arbetsgivare slopas. Båda dessa ändringar skulle göra det svenska systemet mer likt de system för högkvalificerad arbetskraftsinvandring som gäller i andra länder och därmed öka dess attraktivitet.

En nackdel med förslaget är att arbetsgivare kan bli mindre benägna att ta kostnaderna för att anställa arbetskraft från andra länder om individen redan från början har möjlighet att söka sig till en ny arbetsgivare. Det är emellertid en risk som arbetsgivare står inför redan i dagens system, eftersom det är möjligt för en arbetskraftsinvandare som vill byta arbetsgivare eller yrke att ansöka om ett nytt arbetstillstånd. Poängen med förslaget är att göra arbetstillstånden mer attraktiva genom att ta bort ett osäkerhetsmoment för arbetstagaren. En alternativ lösning kan dock vara att bibehålla kravet men att korta tiden.

### *Ge stöd till arbetsgivare som överväger rekrytera tredjelandsmedborgare*

Regeringen bör överväga att ge en eller flera myndigheter i uppdrag att ge stöd till arbetsgivare som vill rekrytera arbetskraft från tredjeland.

Vår granskning visar att antalet rekryteringar som sker genom högkvalificerad utländsk arbetskraft endast utgör en liten andel av företagens totala rekryteringar varje år. Studier av vilka arbetsgivare som väljer att rekrytera arbetskraft från tredjeland visar att de oftast är antingen stora multinationella företag eller små arbetsgivare som själva har sitt ursprung i tredjeland.

Det finns i dag inte någon statlig aktör som har i uppdrag att hjälpa till i matchningen mellan svenska arbetsgivare och potentiella arbetstagare utanför EU/EES. Om antal och andel högkvalificerade arbetskraftsinvandrare i Sverige ska öka bör regeringen överväga åtgärder för att ge stöd till arbetsgivare som inte har egna internationella nätverk för att rekrytera arbetskraft från tredjeland.

### *Möjliggör framtida utvärderingar av expertskatten*

Regeringen bör överväga att ge Forskarskattenämnden i uppdrag att föra register över ansökningar om skattelättnaden för utländska experter och nyckelkompetenser så att den kan följas upp och utvärderas. Därefter bör regeringen ge en oberoende aktör i uppdrag att utvärdera expertskatten.

Olika försök att utvärdera de svenska reglerna kring skattelättnad för vissa utländska experter, specialister och nyckelpersoner (experts-katten) har försvårats av att Forskar-skattenämnden endast redovisar viss statistik över ansökningar och nämndens beslut. För att möjliggöra uppföljningar och utvärderingar behövs tillgång till register över vilka som beviljats respektive fått avslag på sina ansökningar om skattelättnader. Uppgifter om i vilka företag dessa personer arbetar, yrke, lön och (i förekommande fall) personnummer bör inkluderas.

Med utvärderingar av expertskatten som grund är det möjligt att närmare undersöka och ta ställning till förslag som har förekommit i debatten. Om expertskatten visar sig vara ett effektivt verktyg är det motiverat att utreda hur den kan vidareutvecklas för att nå en bredare målgrupp samt bidra till att experter stannar i Sverige en längre tid. Specifika aspekter att undersöka närmare är huruvida expertskatten kan användas för att locka hem svenska talanger som förvärvat kompetens utomlands. Även en nedtrappning, i stället för plötsligt avslut på skattelättnaden efter tre år, skulle kunna bidra till att talanger stannar längre. En sänkning av lönegolvet för att automatiskt kvalificeras för expertskatten skulle också kunna övervägas för att inkludera vissa yrken med lägre snittlöner, exempelvis inom IT-sektorn och högskolesektorn.



## Referenser

- Arbetsförmedlingen (2012). Strategi för ökade informationsinsatser om arbetskraftsinvandring från tredjeland – Bilaga. Åtterrapporering till regeringen.
- Kommittén för cirkulär migration och utveckling (2011). SOU 2011:28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Slutbetänkande.
- INSEAD (2018). The Global Talent Competitiveness Index 2018, Fontainebleau, France.
- Landsorganisationen i Sverige (LO 2015). Alla kan göra något – Allas lika värde och lika rätt. Rapport. Omarbetning 2015 av en rapport från 2012.
- OECD (2011). Recruiting Immigrant Workers: Sweden. Paris: OECD.
- Ratio (2017). Integration och matchning på arbetsmarknaden. Rapport nr 26.
- Regeringens proposition 2007/08:147. Nya regler för arbetskraftsinvandring.
- Regeringskansliets promemoria 2018:37 Genomförande av student- och forskardirektivet. Justitiedepartementet.
- Riksrevisionen (2016). Ett välfungerade system för arbetskraftsinvandring? RiR 2016:32.
- Shacher (2006). The race for talent: highly skilled migrants and competitive immigration regimes. *New York Law Review* 81(1).
- Svenskt näringsliv (2018). Jobbskaparna larmar! Kompetensbristen ökar rekryteringsenkät 2018.
- Sveriges ingenjörer (2018). Innovations- och konjunkturrapport.
- Tillväxtanalys (2017). The global mobility of skilled workers – lessons for Sweden. PM 2017:14
- Tillväxtanalys (2018). The effects of immigration on economic growth – a literature study. PM 2018:07
- Tillväxtanalys (2018). Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk högkvalificerad arbetskraft. PM 2018:11
- Tillväxtanalys (2018). Konkurrens om internationell kompetens – Sverige som ett attraktivt land för högt kvalificerad arbetskraftsinvandring. PM 2018:14
- Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor (2018). SOU 2018:3. En strategisk agenda för internationalisering. Delbetänkande.

### *EU-dokument*

- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete, EUT L 132, 21.5.2016, s. 21.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG,

73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal, EUT L 157, 27.5.2014, s. 1.

Europeiska kommissionen (2016), Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning, COM (2016) 378 final.

Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, EUT L 375, 23.12.2004, s. 12.

Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, EUT L 155, 18.6.2009, s. 17.

## Bilaga 1

### *Tidigare studier inom ramprojektet*

Tillväxtanalys har tidigare publicerat fyra delstudier i ramprojektet som denna slutrapport bygger på.

#### *1. The global mobility of skilled workers – lesson for Sweden.*

Delstudien analyserar globala flöden av högkvalificerad arbetskraft och ser hur Sverige står sig i jämförelse med några andra europeiska länder. Studien sammanfattar några av de senaste forskningsresultaten som bygger på globala migrationsdatabaser utvecklade av OECD<sup>51</sup> och Världsbanken.<sup>52</sup> Harmoniserade globala data fanns vid tillfället för studien endast fram till 2010.

Studien är utförd i samarbete med Dr. Sari Pekkala Kerr, MIT och Wellesley College. I studien definierades högkvalificerade immigranter som personer som har minst ett års högskoleutbildning, samt är bosatt utanför sitt födelseland. Den senare restriktionen innebär att vårt dataset inkluderar personer som kan ha flyttat med sina föräldrar som barn, flyttat för högre studier, av skyddsskäl eller för arbete. Det bör även noteras att vi studerar antalet bosatta ("migrant stocks"), inte flöden över gränser. PM 2017:14

#### *2. The effects of immigration on economic growth – a literature study.*

Delstudien är en syntes av den vetenskapliga litteraturen kring effekter av immigration på innovation, produktivitet, internationell handel och tillväxt för att dra generella slutsatser om huruvida det finns evidens för en kausal relation. Studien är utförd av doc. Olof Ejermo och Claudio Fassimo, PhD, och baseras på en genomgång av 112 empiriska studier publicerade i vetenskapliga tidskrifter. Ett stort antal studier avser USA. För att kunna dra mer relevanta slutsatser för Sverige har fokus legat på den nordiska och europeiska kontexten. PM 2018:07

#### *3. Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk högkvalificerad arbetskraft*

Delstudien undersöker i vilken utsträckning och på vilket sätt svenska lärosäten bidrar till att attrahera högkvalificerad arbetskraft till Sverige. Mer specifikt undersöks i vilken utsträckning inresande studenter och doktorander stannar i Sverige efter avslutade studier samt om förutsättningarna för att attrahera och behålla fler kan förbättras.

Studien är utförd av medarbetare på Tillväxtanalys. Vi genomförde en litteraturstudie om faktorer som påverkar internationella studenternas benägenhet att stanna kvar i studielandet och arbeta efter avlagd examen, sammanställde internationell statistik om studentmobilitet, intervjuade nyckelpersoner vid lärosätena, samt jämförde migrationspolicy på området. Statistiken i den internationella jämförelsen baseras på data från OECD. En mer detaljerad bild av internationella studenter i Sverige och deras anknytning till den svenska arbetsmarknaden baseras på folkbokföringen och högskoleregistret. PM 2018:11

<sup>51</sup> DIOC: Database on Immigrants in the OECD Countries, se Arslan, Dumont, Kone, Moullan, Özden, Parsons och Xenogiani (2014)

<sup>52</sup> Se Docquire, Lowell, and Marfouk (2009)

#### *4. Konkurrens om internationell kompetens – Sverige som ett attraktivt land för högt kvalificerad arbetskraftsinvandring*

Delstudien jämför regelverket i Sverige med den i några jämförbara länder i Europa, samt Kanada och Nya Zeeland. Inflödet av internationell högkvalificerad arbetskraft sätts i relation till det generella kompetensbehovet av högkvalificerad arbetskraft. Studien är utförd av medarbetare på Tillväxtanlays i samarbete med forskare från Malmö universitet.

Statistiken för utfärdade arbetstillstånd till tredjelandsmedborgare kommer från Migrationsverket. Statistiken om flöden av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare till Sverige (både från EU/EES och tredjeland) kommer från Tillväxtanalys egna databaser och bygger på folkbokföringen. Vi definierar arbetskraftsinvandrare här som utländska medborgare med inkomst från arbete första året de är folkbokförda i Sverige. Högkvalificerade är personer som har minst ett års högskoleutbildning och ett högkvalificerat yrke enligt Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK.<sup>53</sup> Studien inkluderar även analys av egna intervjuer med svenska arbetsgivare som rekryterar internationellt och en syntes av studier av högkvalificerade arbetskraftsinvandrares upplevelse av Sverige. PM 2018:14

---

<sup>53</sup> Personer med okänd utbildningsnivå inkluderas om de har ett yrke som kräver universitetsutbildning.



Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, utvärderar och analyserar svensk tillväxtpolitik. Vi ger regeringen och andra aktörer inom tillväxtpolitiken kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer för att effektivisera och utveckla statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos de som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Du kan läsa alla våra publikationer på [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se). Där kan du också läsa mer om pågående och planerade projekt samt prenumerera på våra nyheter. Vi finns även på LinkedIn och Twitter.

