

Kampen om talangerna

En politik för ökad invandring
av högkvalificerad arbetskraft

Förord

Hur kan Sverige attrahera talanger utifrån och behålla de kvalificerade medarbetare vi har idag? Den internationella konkurrensen om talanger i utvecklings- och forskningsintensiva branscher är knivskarp. Sverige är ett litet land och vi har dessutom en åldrande befolkning. Vi måste nu och i framtiden attrahera både högkvalificerade invandrare och behålla våra kvalificerade medarbetare för att klara konkurrensen med andra länder.

Vi måste ha en smart strategi och en politik för att stimulera innovationer, förbättra näringslivets förutsättningar att växa och samtidigt stärka affärskontakterna med omvärlden. Sverige har ett öppet system för arbetskraftsinvandring men när många länder konkurrerar om de bästa talangerna blir betydelsen av en attraktiv miljö allt mer avgörande. Hur vi kan vässa villkoren i form av utvecklingsmöjligheter och ersättningar är också avgörande för att behålla och locka talanger till vårt land.

I den här rapporten diskuteras ett antal åtgärder med syfte att Sverige ska hävda sig bättre i den internationella konkurrensen om talangerna. Rapporten presenteras vid ett seminarium i samarbete med Saco och har skrivits på Svenskt Näringslivs uppdrag. Författarna Nima Sanandaji och Fabian Wallen står själva för innehållet.

Stockholm april 2012

Karin Ekenger, Arbetsmarknad

Johan Fall, Skatter

Tobias Krantz, Utbildning, Forskning & Innovation

Svenskt Näringsliv

Författare:

Fabian Wallen, VD för det San Diego-baserade företaget Wallen Economics, har en magisterexamen i nationalekonomi från Stockholms Universitet. Han har tidigare bland annat arbetat som nationalekonom på Svenskt Näringsliv och chefekonom på Näringslivets Internationella Råd.
fabian@walleneconomics.com

Nima Sanandaji, VD för tankesmedjan Captus, är civilingenjör i bioteknik från Chalmers tekniska högskola och har en licentiatexamen i polymerteknik från Kungliga Tekniska högskolan. Han har tidigare bland annat forskat vid såväl Chalmers som Cambridge University.
nima@captus.nu

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	3
1 Inledning	5
2 Behovet av arbetskraftsinvandring	7
Stor efterfrågan på utländsk kompetens	7
Inte bara läkare	8
3 Invandrarna har lyft USA:s högteknologi	10
Invandrare spelar en nyckelroll för USA:s högteknologi	10
USA har tappat sitt försprång	11
4 Global talangmarknad	13
Konkurrensen om talangerna skärps	13
5 Utländsk arbetskraft i Sverige och andra OECD-länder	16
Inflöde av arbetskraftsinvandring till OECD-länderna	18
Invandring från de nya EU-länderna	19
6 Andelen invandrare som är högkvalificerade	21
7 Ett öppet land för arbetare från alla länder	23
Ett paradigmskifte i svensk invandringspolitik	23
Regler för arbetskraftsinvandring i Kanada och Australien	24
Ett liberalt regelverk räcker inte	25
8 Politik för att locka talang	26
Utbildningspremier och skattenivåer spelar roll	26
Forskningens recept för ökad arbetskraftsinvandring	27
Hur man kan stärka kvaliteten bland landets fotbollsklubbar	28
9 Sveriges chans	30
10 Diskussion	36
11 Referenser	37

Sammanfattning

Inflödet av högkvalificerade invandrare kan stimulera innovationer, förbättra näringslivets förutsättningar att växa, samt stärka affärskontakter med omvärlden. USA har länge haft en ledande position när det kommer till att attrahera talanger från andra länder. Det exemplifieras av att nära hälften av de Nobelpris som mottagits i landet gått till utlandsfödda forskare.

Under senare år har dock den globala konkurrensen om talanger ökat. USA har halkat efter, inte minst på grund av de restriktioner för invandring som infördes efter terrorattacken den elfte september 2001. Andra industriländer har på olika sätt verkat för att locka till sig talangfulla invandrare. Under sommaren 2011 har exempelvis EU:s medlemsländer börjat införa ett så kallat ”blue card”, som i likhet med USA:s system med ”green cards” underlättar flödet av arbetskraft. Länder som Kanada, Australien och Nya Zeeland har särskilda poängsystem för arbetskraftsinvandring som underlättar för högutbildade att få inträde.

Sverige hade tidigare ett mycket restriktivt system för arbetskraftsinvandring, vilket medförde att andelen arbetskraftsinvandrare var bland de lägsta i industrivärlden. Mellan 1999–2008 uppgick inflödet av arbetskraftsinvandrare till Sverige till enbart 0,15 procent av den arbetsföra befolkningen per år, klart under genomsnittet för OECD-länderna. Den nya lagstiftningen som infördes i slutet av 2008, i kombination med att inga övergångsregler infördes för invandring från nya EU-medlemsländer, har dock lett till att Sverige idag övergått till att ha ett av de friaste regelverken för arbetskraftsinvandring.

Betydligt färre krav ställs i Sverige jämfört med andra liberala immigrationsländer som exempelvis Kanada och Australien, där arbetskraftsinvandrare måste uppfylla en rad olika kriterier för att kvalificera sig till inträde. Tack vare de fria regelverken har inflödet av arbetskraftsinvandare ökat något i Sverige; hela denna ökning kan dock förklaras av ett ökat inflöde av temporär arbetskraft. Under de tre åren efter reformen, det vill säga 2009–2011 uppgick inflödet till 0,36 procent av arbetskraften, vilket fortfarande är lägre än OECD-snittet.

Liberala regelverk räcker med andra ord inte för att locka arbetskraftsinvandrare. Framförallt högkvalificerade invandrare har möjlighet att välja mellan en rad olika länder och forskningen visar att de har en stark tendens att lockas till länder med höga lönenivåer och låga skatter. I länder som Australien och Kanada, där skattenivåerna är betydligt lägre än i Sverige, är arbetskraftsinvandringen, som andel av arbetskraften, cirka tre gånger så stor som i Sverige. Marginalskatter påverkar vilka länder man söker sig till – oavsett om det gäller stjärnorna på den europeiska fotbollsmarknaden eller andra högkvalificerade arbetskraftsinvandrare.

Inom politiken finns medvetenheten om att de höga svenska skatterna minskar attraktionskraften. Därför infördes för några år sedan en särskild expertskatt som riktad skattesänkning för utländska nyckelpersoner anställda av svenska företag. Systemet har dock nackdelen att det leder till snedvridningar för inhemska experter jämfört

med utländska. Dessutom har den byråkratiska processen kring expertskatten, samt det faktum att skatten är tidsbegränsad, inneburit att få personer har kunnat tillgodogöra sig skatteundantaget.

Tack vare det nya regelverket för arbetskraftsinvandring har Sverige idag möjlighet att gå från botten till toppen i den internationella konkurrensen om talang. Men för att nå dit krävs bland annat en mer konkurrenskraftig utformning av skattesystemen. Lägre marginalskatter skulle exempelvis innebära att lönen efter skatt för chefer och personer på ledningsnivå hamnade närmare nivån i våra konkurrentländer. Det kan anmärkas att arbetsgivaravgiften närmast helt utgör en dold skatt för utländska experter, som kommer till Sverige för att arbeta en kort tid och sannolikt aldrig får ta del av det svenska socialförsäkringssystemet.

Situationen kompliceras samtidigt av de nya skärpta regler kring arbetskraftsinvandring som Migrationsverket införde i början av 2012. Det finns en risk att reglerna, vars syfte är att minska missbruk, tillämpas så att de hämmar möjligheten att attrahera nödvändig arbetskraft till Sverige. Till sist är det också viktigt att undvika situationer där värdefull kompetens bland invandrare i Sverige blir outnyttjad på grund av onödig byråkrati. Exempelvis bör svenska myndigheter bli bättre och snabbare på att bedöma utländska utbildningar som ger behörighetsbevis till yrken som läkare och lärare.

1 Inledning

Inte bara de naturtillgångar eller fabriker som finns i ett land, utan också den individuella talangen och kunskapen bland befolkningen, avgör hur väl samhällsekonomin fungerar.¹ Då världsekonomin successivt blir allt mer kunskapsbaserad ökar också betydelsen av humankapital. Näringslivets framsteg är därmed nära kopplat till kunskande och förmåga hos de medarbetare som företagen lyckas locka till sig.²

Humankapitalet i ett samhälle kan stärkas genom ökad utbildning, eller genom att befolkningen genom arbete höjer sin kompetens. Ett, ofta mer omedelbart, sätt att öka humankapitalet är att attrahera skickliga personer från andra länder. Samhällsekonomin kan gå med ett stort plus genom att locka invandrare som har hög kompetens, i form av tidigare erfarenhet från arbetsliv och/eller utbildning.

Tidigare har USA varit den självklara destinationen för många högkvalificerade invandrare. Under senare år har dock allt fler länder satsat på att locka till sig denna grupp. Politiker som tidigare har fokuserat på att skapa attraktiva system för att locka investeringar till sina respektive länder arbetar nu för att öka attraktionskraften gentemot kvalificerade människor som rör sig över gränserna.

Reformer som har genomförts i Sverige under senare tid har lett till att Sverige idag har ett av världens mest liberala system för invandrare som kommer för att jobba eller starta företag. Det rör sig dels om att Sverige, till skillnad från de flesta andra EU-länder, inte införde några övergångsregler vid EU:s utvidgning österut 2004 och 2007, vilket öppnade för arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna. Det rör sig också om den nya lagstiftning för arbetskraftsinvandring som infördes i december 2008.

De svenska regelverken är idag ur ett internationellt perspektiv ovanligt fria. Betydligt färre krav ställs exempelvis jämfört med Australien och Kanada – två länder som är kända för sin framgång att attrahera arbetskraftsinvandrare. I dessa länder måste de som invandrar klara sig genom olika poängsystem, vilket är ett krav som inte ställs i Sverige.

Även om bakgrundskontroller kan förekomma också i Sverige så utgör de ett betydligt mindre hinder än i exempelvis USA. Öppenheten i det nya systemet ger således en klar fördel till Sverige i den internationella konkurrensen om högkvalificerade invandrare.

Sveriges migrationsminister, Tobias Billström, beskrev bakgrunden till förändringen på följande sätt vid ett tal vid Georgetown University i Washington, DC, hösten 2010:

”Om arbetsgivarens behov för arbetskraft är mer än kortsiktigt behövs ett flexibelt system som tillåter temporär immigration att bli långvarig, eller rentav permanent. Baserat på dessa erfarenheter införde Sverige nya regler för arbetskraftsinvandring år 2008, vilka innebär att vi idag har ett av världens mest öppna och flexibla system för arbetskraftsinvandring.”³

¹ Becker (1964).

² Se exempelvis Crook m.fl. (2011).

³ Billström (2010).

Samtidigt räcker det inte med att ha ett fritt system för arbetskraftsinvandring. I en alltmer globaliserad värld kan högkvalificerade invandrare, som exempelvis läkare och ingenjörer, ofta välja mellan att bosätta sig och arbeta i en rad olika länder. Valet hamnar inte nödvändigtvis på det land som är lättast att komma in i.

Minst lika centralt är de förutsättningar som erbjuds i samhället för den som genom yrkeskarriär eller eget företagande vill skaffa sig ett gott liv. Som diskuteras i denna rapport kan faktorer som utbildningspremie och skattenivåer spela en viktig roll i sammanhanget.

I de anglosaxiska länderna är ofta utbildningspremier högre och skattenivåer lägre än i många västeuropeiska länder, inklusive Sverige. Internationellt jämförbar statistik visar också att andelen invandrare med högskoleutbildning i regel är högre i de anglosaxiska länderna jämfört med Sverige och övriga västeuropeiska länder.

Tack vare sitt fria system har Sverige idag chansen att ta täten i den växande globala konkurrensen om kvalificerad arbetskraftsinvandring. Det första steget att nå dit är ökad förståelse för betydelsen av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare, hur olika länder försöker attrahera denna grupp och vilka faktorer som gör olika länder attraktiva för potentiella invandrare. Det är också viktigt att de nya skärpta krav som i början av 2012 införts för arbetskraftsinvandring till Sverige inte tillämpas på så vis att de hämmar flödet av nödvändig arbetskraft.

2 Behovet av arbetskraftsinvandring

Sverige får, i likhet med många andra länder, en allt större andel äldre i befolkningen framöver. Det beror på att livslängden ökar samt att de stora kullar som föddes under 1940-talet går i pension. Invandringen påverkar den förväntade befolkningsutvecklingen, inte minst då de som invandrar till Sverige i stor utsträckning tenderar att vara i arbetsför ålder eller ungdomar som snart ska träda i arbetsför ålder.⁴

Eftersom integrationen på svensk arbetsmarknad inte har fungerat särskilt väl hittills befinner sig en stor del av de flyktinginvandrare som tidigare kommit helt utanför arbetsmarknaden. År 2010 uppgick exempelvis sysselsättningsgraden bland utrikes födda till knappt 62 procent, vilket kan jämföras med ett genomsnitt för befolkningen på 74 procent.⁵

Bland de invandrare som är födda utanför EU och EFTA uppgick sysselsättningsgraden till strax under 50 procent enligt den senaste helårsstatistiken.⁶ Mycket pekar på att kombinationen höga skatter, generösa bidragssystem och en rigid arbetsmarknad har stängt ute många flyktinginvandrare från arbete.⁷

Stor efterfrågan på utländsk kompetens

För att Sverige ska klara den demografiska utvecklingen är en viktig utmaning att få fler av de invandrare som redan bor i landet i arbete. En förbättrad integration av redan befintliga invandrare kan dock med fördel kombineras med ett ökat inflöde av arbetskraftsinvandrare. Trots att integrationen i Sverige fungerar långtifrån optimalt så spelar redan idag högkvalificerade invandrare en viktig roll på arbetsmarknaden.

Det gäller bland annat för personer som arbetar inom sjukvården, en sektor där behovet av arbetskraft stiger i takt med att befolkningen åldras. En internationell jämförelse visar exempelvis att 18 procent av läkarna i Sverige 2007 antingen var utlandsfödda eller utbildade utomlands.⁸ I grannlandet Danmark var andelen som jämförelse enbart en tredjedel så hög. Andra länder förlitar sig än mer på utländsk kompetens. Strax över 25 procent av läkarna i USA och 36 procent av läkarna i Storbritannien var utlandsfödda eller utbildade utomlands. I Nya Zeeland var andelen så hög som 39 procent.⁹

Svensk statistik, från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), indikerar att andelen utlandsfödda läkare i Sverige är högre än vad den internationella statistiken anger. Arbetsgivarorganisationen anger att andelen utlandsfödda läkare i svenska landsting och regioner uppgick till 26 procent år 2007 medan andelen utlandsfödda bland tandläkarna var 25 procent. Dessutom ökar andelen utlandsfödda mycket snabbt inom dessa yrkesgrupper. Mer än 40 procent av de läkare och 50 procent av de tandläkare som anställdes år 2007 var, enligt SKL, utlandsfödda.¹⁰

⁴ Finansdepartementet (2008).

⁵ Avser befolkningen i åldern 16–64 år. SCB (2011a).

⁶ Denna siffra avser 2009. För utförlig information och statistik, se SCB:s Registerdata för integration. http://www.scb.se/Pages/List_____275836.aspx.

⁷ För en utförligare diskussion kring detta, se exempelvis Sanandaji (2009).

⁸ OECD (2010a).

⁹ Ibid.

¹⁰ SKL (2008).

Inte bara läkare

Även inom ett flertal andra yrken finns en uppenbar arbetskraftsbrist i Sverige och ökad arbetskraftsinvandring kan då vara en väg att lätta upp flaskhalsproblemen. Bland annat utifrån den bakgrunden infördes vid slutet av 2008 nya regler som öppnade den svenska arbetsmarknaden för arbetskraftsinvandring.

En sammanställning från Migrationsverket visar att dataspecialister, som är högt eftertraktade i kunskapsintensiva branscher, näst efter medhjälpare inom jordbruk, dominerade antalet utomeuropeiska personer som beviljades arbetstillstånd under perioden december 2008 till december 2011 (se tabell 1). Bland de andra större grupperna återfinns yrken som ingenjörer, företagsekonomer och chefer för särskilda funktioner, men även yrken inom tjänstebranscher som restaurangpersonal och städare.

En intressant iakttagelse utifrån Migrationsverkets statistik är att enbart en fjärdedel av de arbetstillstånd som har beviljats har omfattat yrken där det vanligtvis krävs högskolekompetens.¹¹ Det finns ett behov av såväl högkvalificerad som mindre kvalificerad arbetskraft inom näringslivet, men samtidigt är det problematiskt om högkvalificerad arbetskraft från utlandet inte finner den svenska arbetsmarknaden tillräckligt attraktiv.

Tabell 1. Topplista över beviljade arbetstillstånd för medborgare från länder utanför EU/EFTA, 2008-2011.

Statistiken omfattar tidsperioden 15 december 2008 - 31 december 2011.

Yrkesgrupp	2008	2009	2010	2011	Totalt
Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	1	7 200	4 508	2 821	14 530
Dataspecialister	48	2 202	2 209	2 795	7 254
Storhushålls- och restaurangpersonal	7	769	1 051	1 323	3 150
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	28	541	525	630	1 724
Köks- och restaurangbiträden	1	257	547	796	1 601
Städare m.fl.	2	295	488	798	1 583
Ingenjörer och tekniker	2	481	332	338	1 153
Tecknare, underhållare, professionella idrottsutövare	20	278	396	252	946
Slaktare, bagare, konditorer m.fl.		130	330	386	846
Byggnads- och anläggningsarbetare	1	191	228	362	782
Växtodlare inom jordbruk och trädgård		169	220	286	675
Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	9	170	205	240	624
Vård- och omsorgspersonal		132	211	250	593
Säljare, inköpare, mäklare m.fl.	2	91	146	262	501
Chefer för särskilda funktioner	1	99	128	149	377
Övriga	15	1 476	2 096	3 034	6 621
Totalt	137	14 481	13 620	14 722	42 960

Källa: Migrationsverket

Det är viktigt att påpeka att statistiken i tabellen ovan enbart skildrar inflödet, och inte utflödet, av arbetskraft. En relativt stor andel av de människor som kommer till Sverige för att arbeta lämnar Sverige efter en ganska kort tid.

¹¹ Dessa yrkesgrupper är Dataspecialister, Civilingenjörer, arkitekter m.fl., Ingenjörer och tekniker, Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän, Säljare, inköpare, mäklare m. fl., samt Chefer för särskilda funktioner.

En alternativ metod att undersöka arbetskraftsinvandringens omfattning är därför att analysera antalet giltiga arbetstillstånd vid en given tidpunkt. I tabell 2 redovisas antalet giltiga arbetstillstånd i början av februari 2012, vilket innebär att de flesta av de kortvariga säsongsjobben över sommaren inte finns med i statistiken. En jämförelse mellan tabell 1 och tabell 2 visar att det beviljades cirka 43 000 arbetstillstånd mellan december 2008 och december 2011, men att antalet giltiga arbetstillstånd, inklusive förlängda, enbart uppgick till cirka 18 000 i februari 2012.

Yrken där det vanligtvis krävs högskolekompetens är vanligare i statistiken över giltiga arbetstillstånd jämfört med statistiken över beviljade arbetstillstånd. Detta kan förklaras med att många arbetskraftsinvandrare som arbetar som exempelvis medhjälpare inom jordbruk gör så under korta perioder, medan dataspecialister arbetar under längre perioder.

Tabell 2. Topplista över antalet giltiga arbetstillstånd för medborgare från länder utanför EU/EFTA.

Statistiken avser antalet giltiga arbetstillstånd, inklusive förlängningar, den 6 februari, 2012.

Yrkesgrupp	
Dataspecialister	3 565
Storhushålls- och restaurangpersonal	2 692
Köks- och restaurangbiträden	1 352
Städare m.fl	1 348
Slaktare, bagare, konditorer m.fl	768
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	736
Byggnads- och anläggningsarbetare	600
Vård- och omsorgspersonal	498
Ingenjörer och tekniker	476
Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	412
Säljare, inköpare, mäklare m.fl	385
Frisörer och annan servicepersonal, personliga tjänster	370
Försäljare, detaljhandel; demonstratörer m.fl	341
Chefer för särskilda funktioner	337
Maskin- och motorreparatörer	239
Övriga	3 694
Totalt	17 813

Källa: Migrationsverket

Diskussionen om invandring utgår ofta från utlandsföddas svårighet att integreras på arbetsmarknaden. Möjligheten att attrahera arbetskraft som näringslivet har stort behov av, och dessutom lyckas behålla arbetskraften i landet, bör dock inte glömmas bort.

Inflödet av arbetskraftsinvandrare till Sverige förbättrar inte bara möjligheten att möta demografiska utmaningar med en åldrande befolkning genom att öka utbudet av bland annat läkare, utan också genom inflödet av andra yrkesgrupper som kan bidra till en god utveckling av samhällsekonomin.

Som diskuteras i denna rapport har en omfattande internationell konkurrens börjat uppstå kring att locka till sig arbetskraftsinvandrare, med fokus på välutbildade grupper som exempelvis läkare och dataspecialister.

Allt fler länder har nämligen lärt sig en läxa, som kanske bäst exemplifieras av den högteknologiska industrin i USA – högkvalificerade invandrare kan spela en avgörande roll för samhällsutvecklingen.

3 Invandrarna har lyft USA:s högteknologi

Redan 1939 började Hewlett-Packard tillverka datorer i Silicon Valley, beläget i Kalifornien söder om San Fransisco. Sedan dess har området behållit en tät position inom informationsteknologin och stått för mycket av utvecklingen inom dator- och elektronikindustrin.

En viktig förklaring till regionens framsteg har varit förmågan att locka välutbildade invandrare samt studenter från andra länder som stannar kvar för att arbeta. En amerikansk studie har visat att redan 1990 utgjordes en tredjedel av de ingenjörer och forskare som arbetade i Silicon Valley av invandrare. Majoriteten av invandrarna kom från Asien, och då huvudsakligen från Kina och Indien.

Åtta år senare var kinesiska och indiska invandrare chefer för en fjärdedel av de nya högteknologiska företag som startades i regionen. Dessa företag anställde år 1998 nära 60 000 personer och hade en försäljning på nära 17 miljarder dollar.¹²

Sedan 1998 har invandrarnas bidrag till utvecklingen i Silicon Valley stigit markant. Enligt en uppföljande studie hade mer än hälften av de nystartade företagen i regionen år 2005 minst en utlandsfödd grundare.¹³

Invandrare spelar en nyckelroll för USA:s högteknologi

Invandrarnas bidrag till högteknologiska framsteg har inte bara begränsats till Silicon Valley. En fjärdedel av de teknik- och teknologiföretag som etablerades mellan 1995–2005 i hela USA hade minst en grundare med invandrarbakgrund. Dessa företag estimeras ha skapat cirka 450 000 arbeten och intäkter på 52 miljarder amerikanska dollar under 2005.¹⁴

De invandrare som driver teknologiföretag i USA utgörs i regel av arbetskraftsinvandrare samt utländska studenter som stannat kvar för att arbeta. Mer än hälften av de intervjuade utlandsfödda företagarna angav att de kommit till USA för att studera och nära 40 procent angav att de kommit som arbetskraftsinvandrare. Knappt två procent hade kommit med målsättningen att starta företag.¹⁵

Gruppen var dessutom väldigt välutbildad. Hela tre fjärdedelar av de högteknologiska invandrarföretagarna hade doktorsexamen. I genomsnitt hade de varit bosatta i USA under 13 år innan de grundat de företag som de arbetade med vid intervjutillfället. Det rörde sig alltså om högkvalificerade invandrare som i regel först etablerat sig på arbetsmarknaden för att därefter satsa på entreprenörskap.¹⁶

¹² Saxenian (1999).

¹³ Wadhwa et al. (2007a).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Wadhwa et al. (2007b).

¹⁶ Ibid.

USA har länge likt en magnet attraherat högkvalificerade invandrarflöden. Det har inte bara gett landet ett stort ekonomiskt, utan också ett tekniskt, försprång. Nära hälften av de 100 Nobelpris som forskare i USA belönades med mellan 1901 och 1991 mottogs exempelvis av utlandsfödda eller andra generationens invandrare.¹⁷

Invandrarna har också varit viktiga bidragare till de patent som tagits fram i USA. En studie med data för åren 1940–2000 visar att andelen högskoleexaminerade som har invandrarbakgrund i USA tydligt sammanfallit med andelen patent som tagits fram i landet.¹⁸

År 2000 utgjorde utlandsfödda elva procent av USA:s befolkning, men nära 17 procent av dem som arbetade inom fältet teknik och forskning. Bland personer som arbetade inom fältet och dessutom hade en doktorsutbildning var överrepresentationen ännu större. Hela 38 procent var nämligen utlandsfödda.¹⁹

Onekligen har USA tjänat på att framgångsrikt locka till sig högkvalificerade invandrare. Framförallt bidrar invandrarna till utvecklingen inom yrken som har hög överförbarhet mellan olika länder, alltså där kunskap och kompetens i ett samhälle i stor utsträckning är överförbart till ett annat.

Exempel på yrken med hög överförbarhet är programmerare och läkare. De programmeringsspråk som används i olika länder tenderar att vara samma. På samma sätt är medicin ett yrke med hög överförbarhet, eftersom människokroppen fungerar på samma sätt i Iran, USA och Sverige.

Exempel på yrken med låg överförbarhet är jurister, som i regel specialiserar sig på ett enskilt lands lagar. En jurist som flyttar till ett nytt land kan behöva lägga mycket tid på att lära sig det nya landets lagar och rättstillämpning. En läkare i motsvarande situation behöver förvisso lära sig språk, seder och lagar, men kan i det praktiska arbetet utgå ifrån i princip samma arbetssätt som i hemlandet.

År 2007 estimerades invandrare stå för 15 procent av den del av den amerikanska arbetskraften som hade högskoleutbildning. Andelen var dock betydligt högre bland yrken med hög överförbarhet. Vi har tidigare nämnt att invandrarna utgjorde en dryg fjärdedel av läkarna, men inom en rad andra yrkesgrupper var andelen än högre. Exempelvis utgjorde invandrarna 34 procent av de ingenjörer som specialiserat sig på datorprogram samt 42 procent av de medicinska forskarna.²⁰

USA har tappat sitt försprång

USA är fortfarande ett attraktivt land för grupper av invandrare med goda förutsättningar att slå sig fram på arbetsmarknaden. Mycket tyder dock på att landet tappat sitt stora försprång. I takt med att det har blivit svårare att emigrera till USA, samtidigt som andra länder har stärkt sin konkurrensförmåga, har den globala tävlan om att locka till sig högkvalificerade invandrare skärpts.

¹⁷ Paral och Johnson (2004).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Hunt och Marjolaine (2010).

²⁰ Migration Information Source (2008).

Microsoft meddelade för några år sedan att man skulle öppna ett center för mjukvaruutveckling i Vancouver, Kanada. Det nya centret, som öppnades under hösten 2008, ligger visserligen nära företagets huvudkontor i Seattle, USA, men kan dra fördel av Kanadas mindre strikta lagstiftning för invandring av högkvalificerad arbetskraft.

Talespersoner för Microsoft tillkännagav att man såg den blandade befolkningen i Vancouver som en stor tillgång, samtidigt som man kan reducera risken att förlora viktig arbetskraft som tidigare har haft problem med den amerikanska invandringslagstiftningen.²¹

Microsofts expansion i Kanada illustrerar det faktum att det under senare tid har uppstått något av en global talangmarknad, där andra länder alltmer konkurrerar med USA om att attrahera utländska talanger.

²¹ Edwards, et al (2008).

4 Global talangmarknad

Efter terrorattacken den elfte september 2001 blev det svårare och mer tidskrävande för utrikes födda att få visum till USA. Detta påverkade förutsättningarna för att locka utländsk arbetskraft och studenter till landet.

År 2004 publicerade exempelvis tidskriften *Chemical and Engineering News* en granskning av topprankade institutioner för kemi vid olika amerikanska universitet. Det visade sig att 71 procent av prefekterna på kemiinstitutionerna ansåg att de utländska studenter som redan fanns på plats upplevde svårigheter att återinträda till USA efter semester eller arbetsresa.²²

Dessutom angav tre fjärdedelar av de tillfrågade att minst en av deras studenter som antagits till institutionen under 2003 inte hade kunnat börja sina studier på grund av att begäran om visum nekats eller inte behandlats i tid.

I majoriteten av fakulteterna hade andelen utländska sökande minskat jämfört med föregående läroår. En grupp som upplevde särskilt stora svårigheter att få visum var kinesiska studenter. En anledning till varför myndigheterna inte gav visum till de kinesiska studenterna var att de inte kunde bevisa att de skulle flytta hem efter avslutade studier, ett krav som myndigheterna ställde.²³

Inte bara kemistudenter, utan internationella studenter överlag, drabbades av de ökade säkerhetskraven för inträde till USA. I takt med att det blev svårare att ta sig in i USA minskade flödet. Studenterna valde istället att söka sig till andra länder.

Mellan 2001–2003 minskade inflödet av utländska studenter till USA med hela 26 procent, samtidigt som det ökade med 13 procent i Australien, 30 procent i Frankrike och 36 procent i Storbritannien.²⁴ År 2000 studerade runt en fjärdedel av alla studenter som läste utomlands i USA. Fyra år senare hade andelen minskat till drygt en femtedel.²⁵

Svårigheten att ta sig in i USA har varit lika påtaglig för arbetskraftinvandrare som för studenter. Samtidigt som USA därför har blivit mindre attraktivt har många andra industriländer verkat för att attrahera fler högkvalificerade invandrare. Invandrare med god utbildning och erfarenhet har nämligen lyckats bidra till innovation och tillväxt också i andra industriländer.²⁶

Konkurrensen om talangerna skärps

Ett skifte har skett i invandringspolitiken i flertalet moderna industriländer, med fokus på att attrahera högkvalificerade invandrare.²⁷ I Tyskland, Frankrike, Storbritannien och andra europeiska länder har smidiga inträdessystem skapats för invandrare med höga kvalifikationer, framförallt inom informationsteknik.²⁸

²² Gilman och Schulz (2004).

²³ Ibid.

²⁴ Shachar (2006).

²⁵ Migration information source (2007).

²⁶ Se exempelvis: Partridge, J. och H. Furtan (2008).

²⁷ Chiswick (2005).

²⁸ Shachar (2006); Mahroum (2001).

Även Europeiska Unionen riktar fokus på att attrahera kvalificerade arbetskraftsinvandrare. Kommissionen har uttryckt att det är ”viktigt att beakta det faktum att världens främsta regioner redan tävlar om att attrahera migranter för att möta sina ekonomiska behov”.²⁹

EU:s medlemsstater har börjat införa ett så kallat ”blue card”, som i likhet med USA:s system med ”green cards” underlättar inflödet av medborgare från länder utanför unionen att komma till EU för tillfälligt arbete.³⁰ Målsättningen är att underlätta för företagen att finna specialiserad arbetskraft inom bland annat informations-teknologi och ingenjörsyrken.

Genom ”blue card”-systemet kan högkvalificerade arbetare få inträde till att arbeta inom EU för en initial period på fyra år om de uppfyller följande kriterier:

- Innehar högskoleexamen eller har slutfört fem års arbetsträning
- Innehar en anställning eller har fått erbjudande om anställning
- Har en bruttoinkomst som är minst 50 procent över det nationella genomsnittet.³¹

En rad OECD-länder har infört olika former av ekonomiska incitament, som exempelvis skattelättnader, med syfte att attrahera högkvalificerad arbetskraft från andra länder. I Sverige infördes exempelvis en så kallad expertskatt 2001, vilket kortfattat innebär att högkvalificerad arbetskraft från utlandet kan undanta 25 procent av inkomsten från beskattning under tre år.

Syftet med expertskatten är att skapa bättre förutsättningar för att locka företagsledare, nyckelpersoner, forskare och experter till Sverige, för att på det viset stärka den svenska konkurrenskraften.³²

Det vore dock en överdrift att hävda att expertskatten har varit en succé vad gäller att attrahera utländsk kompetens. Antalet ansökningar har under de senaste åren uppgått till ungefär 500 per år och enbart lite drygt hälften av dessa har bifallits.

I samband med budgetpropositionen hösten 2011 ändrades reglerna för expertskatten med syfte att öka såväl förutsägbarhet som tillämpning. De nya reglerna innebär att utländsk personal som tjänar mer än två prisbasbelopp per månad, vilket 2012 motsvarar 88 000 kronor, definieras som nyckelpersoner och kan därmed dra nytta av den skattelättnad som expertskatten ger.³³

Den svenska expertskatten är emellertid ingalunda unik. En rad andra länder, som exempelvis Finland och Danmark, har infört liknande undantag för utländska experter och högkvalificerad arbetskraft, vilket illustreras i tabellen på nästa sida.³⁴ Systemet i grannlandet Danmark är betydligt mer generöst i ett viktigt avseende, nämligen att forskare kan utnyttja expertskatten oavsett inkomst. År 2009 omfattades enbart cirka 150 utländska forskare i Sverige av expertskatten, jämfört med drygt 1 400 i Danmark.³⁵

²⁹ Europeiska Kommissionen (2005).

³⁰ Det första medlemsland som införde systemet är Bulgarien, där blue card infördes den första juni 2011. Källa: The Sofia Echo (2011).

³¹ Läs mer på <http://www.europeanunionbluecard.com>. Danmark, Storbritannien och Irland har valt att ställa sig utanför systemet.

³² Marklund (2007).

³³ Regeringen (2011).

³⁴ IVA (2010).

³⁵ Näringslivets Skattedelegation (2011).

Finansiella incitament för högkvalificerade invandrare.

Kvalifikationer och tillämpning i några länder.

	Sverige	Danmark	Finland	Belgien	Nederländerna
Kvalifikationer	Expert/specialist, forskare, företagsledare eller nyckelperson.	Expert eller forskare som inte har varit skattepliktig i Danmark under de senaste tio åren.	Utländsk medborgare som inte bott i Finland under de senaste fem åren.	Utländsk medborgare.	Utländsk medborgare.
	Vistelse i högst fem år.	För experter krävs en högre lön än 69 390 DKK (cirka 9 300 euro) per månad.	Högre lön än 5 800 euro per månad.	Arbete som kräver specialistkunskap. Företagsledande ställning, styrelsemedlem eller forskare.	Anställda i utlandet eller på uppdrag i Nederländerna.
	Utländsk medborgare som inte bott i Sverige under de senaste fem åren.	För forskare gäller skatteundantaget oavsett inkomst.	Position som kräver specialistkunskap.	Om ej i företagsledande ställning bör personen ha kunskap och kompetens som är svår att rekrytera i Belgien.	Kunskap och kompetens som är svår eller omöjlig att rekrytera i Nederländerna.
	För experter krävs en lön på minst 88 000 SEK per månad (2012).				
Tillämpning	Gäller de tre första åren.	Proportionell skattesats om 26 procent i fem år.	Proportionell skattesats på 35 procent i fyra år.	Skattefria ersättningar för kostnader som uppstått till följd av arbetet i Belgien.	30 procent av tjänsteinkomst är skattefri.
	25 procent av inkomsten är skattefri och undantagen sociala avgifter.	Tillämpas bara på tjänsteinkomst. Förmåner och personlig inkomst beskattas enligt normal skattesats.		Arbetsdagar utanför Belgien räknas bort från beskattning.	
	Flytt till Sverige, barns skolgång samt två hemresor för arbetstagaren och familj är skattefria.				

Källor: IVA (2010), Deloitte (2010) och Regeringen (2011).

Inte bara västländerna, utan också de framgångsrika marknadsekonomierna i Asien satsar på att locka till sig kvalificerade invandrare. I Sydkorea får till exempel högkvalificerad arbetskraft från utlandet göra skatteavdrag på motsvarande 40 procent av inkomsten för bland annat uppehälle, bostad och utbildning. Dessutom kan utländska experter inom vissa teknikbranscher få skattebefriad inkomst i upp till fem år.³⁶ Liknande arrangemang för att öka inflödet av kvalificerad arbetskraft finns bland annat i Taiwan och Singapore.³⁷

Hur väl lyckas då olika OECD-länder med att attrahera kvalificerad arbetskraft? Och hur står sig Sverige i den internationella konkurrensen?

³⁶ Dumont och Lemaître (2005).

³⁷ Shachar (2006).

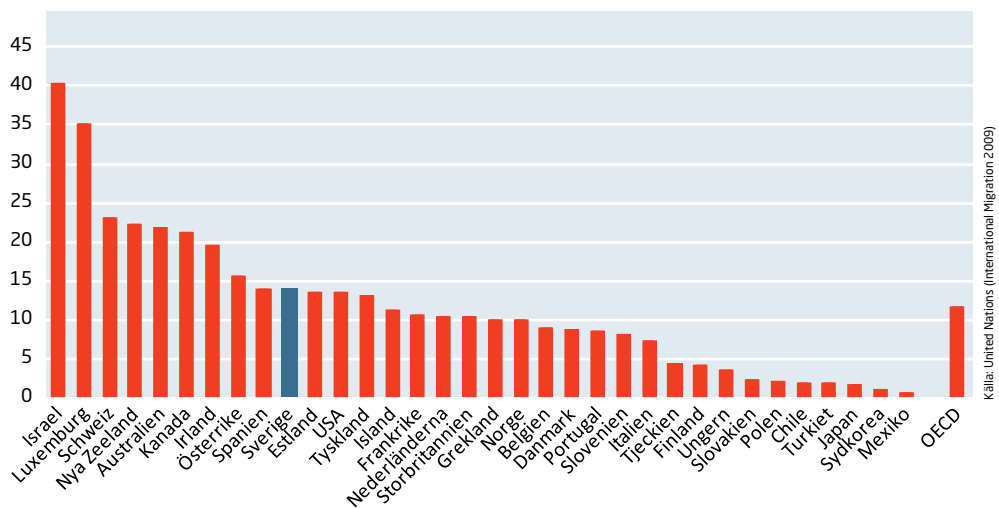
5 Utländsk arbetskraft i Sverige och andra OECD-länder

Under de senaste tjugo åren har antalet människor runtom i världen som bor i ett land där de inte är födda ökat från knappt 160 miljoner till mer än 210 miljoner. Lite drygt hälften av dessa människor bor inom OECD-området.

I det genomsnittliga OECD-landet uppgår andelen utlandsfödda till ungefär 12 procent av befolkningen. Denna andel skiljer sig dock stort länderna emellan, vilket illustreras i figur 1 nedan, från kring en procent i Mexiko och Sydkorea till mellan 35 och 40 procent i Israel och Luxemburg. I Sverige är cirka 14 procent av befolkningen född utomlands.³⁸

Figur 1. Utlandsfödd befolkning i OECD-länderna

Som andel av befolkningen, 2010



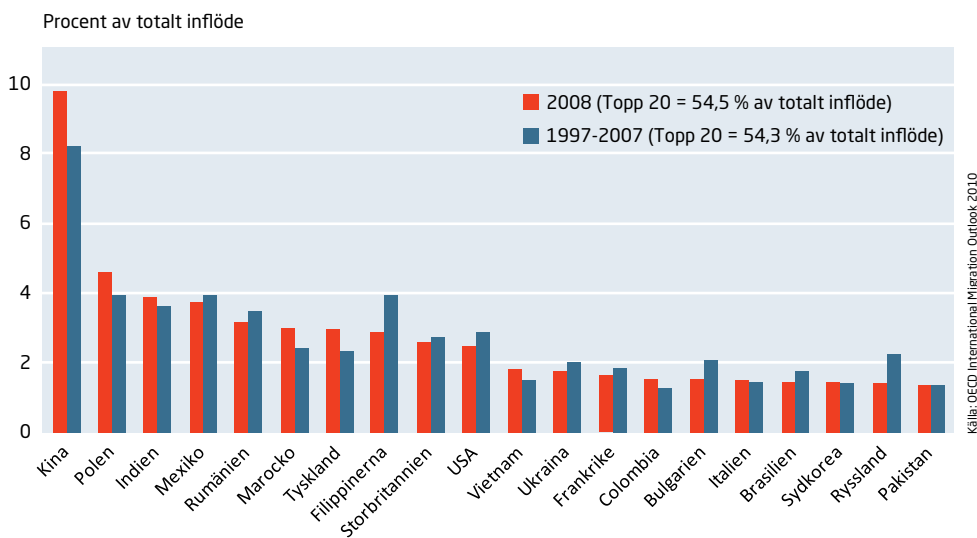
De största avsändarländerna vad gäller invandrare till OECD har under de senaste åren varit Kina, Filippinerna, Polen, Mexiko, Indien och Rumänien (se figur 2). Mexikaner tenderar att emigrera till USA och polacker tenderar att emigrera till Västeuropa. Över hälften av de kineser som har utvandrat sedan slutet av 1990-talet har flyttat till Japan och Sydkorea, medan övriga har flyttat främst till Europa, USA, Australien, Kanada och Nya Zeeland. Majoriteten av de indiska utvandrarerna har lockats till USA och Storbritannien, medan nära en tredjedel flyttat till något annat europeiskt land eller till Kanada.³⁹

En relativt stor andel av migrationen till många OECD-länder utgörs av så kallad flykting- och anhöriginvandring. En kartläggning av de uppehållstillstånd som utfärdades i USA under perioden 2005–2009 visar att nästan 80 procent av tillstånden avsåg flykting- och framför allt anhöriginvandrare, samtidigt som enbart 15 procent avsåg invandrare med arbetsmarknadsskäl.⁴⁰

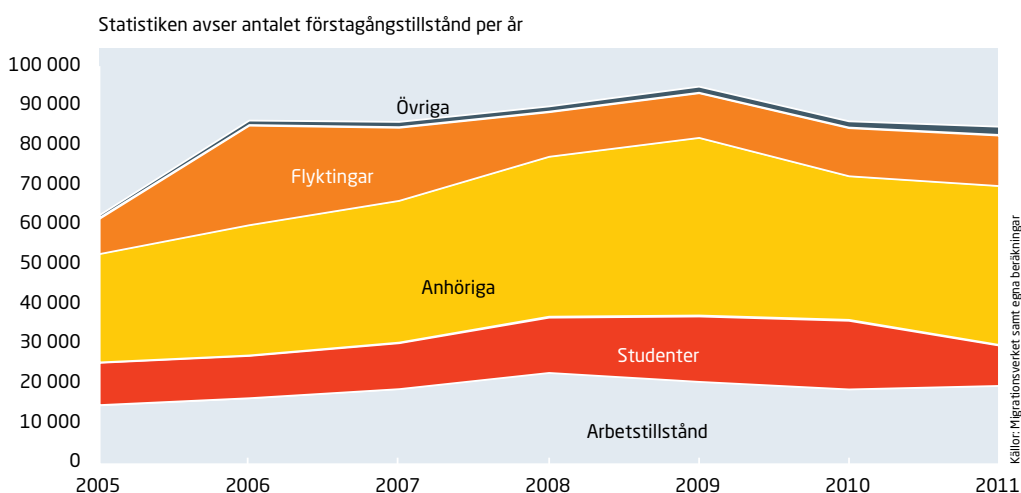
³⁸ OECD (2010b) samt OECD (2008).

³⁹ OECD (2010c).

⁴⁰ Federal Reserve Bank of Dallas (2011).

Figur 2. Topp 20 avsändarländer avseende invandring till OECD, 1997-2008

I Sverige har invandringen av flyktingar och anhöriga uppgått till i genomsnitt cirka 60 procent samtidigt som antalet arbetstillstånd utgjort en knapp fjärdedel av de totala förstagångstillstånden under de senaste åren, vilket redovisas i figur 3.

Figur 3. Översikt av beviljade arbets- och uppehållstillstånd, Sverige, 2005-2011

Det är emellertid viktigt att betona att figuren ovan enbart beskriver fördelningen av förstagångstillstånd, vilket innebär att det inte ger en rättvisande bild av invandringen till Sverige. En hög andel av de personer som får arbetstillstånd stannar enbart under en kortare period. Den stora merparten av de personer som får uppehållstillstånd av flykting- eller anhörigskäl stannar i Sverige under betydligt längre perioder – i regel handlar det om permanent bosättning.

Då den svenska lagstiftningen kring arbetskraftsinvandring ändrades den 15 december 2008 förenklades möjligheten att invandra av arbetsmarknadsskäl, varför det kan vara intressant att undersöka hur antalet arbetstillstånd har utvecklats efter lagförändringen. En jämförelse av antalet beviljade arbetstillstånd under treårsperioden efter

reformen, det vill säga 2009–2011, med treårsperioden före reformen, det vill säga 2005–2007, pekar på en ökning med nästan 20 procent.⁴¹ Hela denna ökning kan emellertid förklaras av ett ökat antal arbetstillstånd för utländska säsongsarbetare.

Om vi exkluderar statistiken för arbetstillstånd av högst temporär karaktär – som exempelvis arbetstillstånd för säsongsarbetare, au pairer, praktikanter, artister samt gästforskare – finner vi att antalet beviljade arbetstillstånd tvärtom har minskat, med cirka sex procent, under treårsperioden 2009–2011 jämfört med 2005–2007. Minskningen kan förklaras av en minskad arbetskraftsinvandring från länder inom EU och EFTA, vilket med stor sannolikhet i sin tur kan förklaras av den ekonomiska krisen och den försämrade arbetsmarknadssituationen som sammanfaller med perioden.

Det är med andra ord svårt att dra någon entydig slutsats om att det förändrade regelverket för arbetskraftsinvandring hittills har haft en särskilt stor effekt på inflödet av utländsk arbetskraft till Sverige.

Inflöde av arbetskraftsinvandring till OECD-länderna

Inflödet av arbetskraftsinvandrare till Sverige var decenniet före den svenska lagförändringen mycket lågt ur ett internationellt perspektiv. Det illustreras av en jämförelse av inflödet av arbetskraft, som andel av befolkning i arbetsför ålder⁴², till de olika OECD-länderna (se figur 4).

Under perioden 1999–2008 hamnade Sverige bland bottenländerna avseende inflödet av arbetskraftsinvandrare. Enligt OECD:s statistik uppgick det årliga inflödet av utländsk arbetskraft till 0,15 procent av den arbetsföra befolkningen i Sverige under perioden, vilket kan jämföras med ett genomsnitt om 0,87 procent för de OECD-länder som det finns statistik för. Dessutom var huvudregeln i Sverige att arbetskraftsinvandrarerna bara fick stanna högst 18 månader.

Genomsnittet för OECD-länderna lyfts påtagligt av de två toppländerna vad gäller inflödet av utländsk arbetskraft, närmare bestämt Luxemburg och Nya Zeeland. Om vi exkluderar dessa två länder erhåller vi en genomsnittlig nivå på 0,44 procent för resterande OECD-länder, vilket även det är väsentligt högre än Sveriges nivå.

Av de 24 jämförda länderna hamnar Sverige på plats 21 sett till inflödet av arbetskraftsinvandrare. Enbart Japan, Polen och Frankrike var sämre på att attrahera arbetskraft. Australien, Ungern, Schweiz, Irland, Norge, Nya Zeeland och Luxemburg attraherade alla minst fem gånger så många arbetskraftsinvandrare (i relation till respektive lands arbetsföra befolkning) jämfört med Sverige.

Enligt Migrationsverkets statistik utfärdades 24 229 respektive 23 879 arbetstillstånd i Sverige under 2009 och 2010. Under 2011 ökade antalet utfärdade arbetstillstånd något, närmare bestämt till 27 803.⁴³ Sammantaget uppgick inflödet av utländsk arbetskraft till 0,36 procent av befolkningen i arbetsför ålder under dessa tre år. Det innebär att Sverige inte ens når upp till det korrigerade genomsnittet för OECD-länderna (0,44 procent) om vi tar hänsyn till den ökning av beviljade arbetstillstånd som har skett sedan lagförändringen 2008.

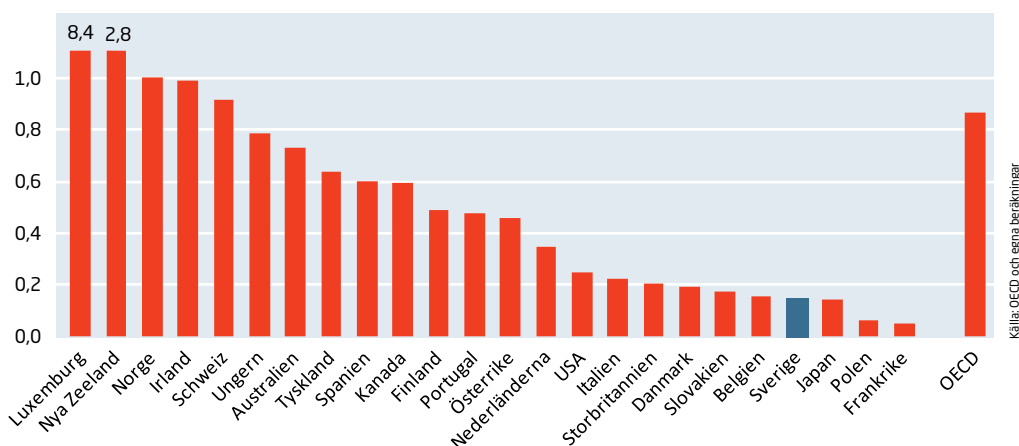
⁴¹ Migrationsverket (2012a).

⁴² OECD definierar befolkningen i arbetsför ålder utifrån åldersgruppen 15–64 år.

⁴³ Statistiken omfattar även arbetstillstånd som kan anses vara av temporär karaktär, som exempelvis tillstånd för säsongsarbetare, au pairer och praktikanter.

Figur 4. Inflowe av arbetskraft till OECD-länder, 1999-2008

Genomsnitt per år, som andel av befolkning i arbetsför ålder (procent)*



*För följande länder och år saknas data: Finland (1998-1999), Tyskland (2005-2008), Italien (2003, 2004, 2008), Luxemburg (2008), Portugal (2007, 2008), Slovakien (1998-2003, 2007), Spanien (2008).

Invandring från de nya EU-länderna

Liknande resultat finner vi då vi jämför invandringen till de gamla EU-länderna från de länder i Öst- och Centraleuropa som blev medlemmar i EU i maj 2004. De länder som hade störst inflöde av människor från de nya EU-länderna, mätt som ökning av dessa människors andel av respektive lands befolkning mellan 2003 och 2007, var Irland och Storbritannien.

Tabell 3. Utländsk befolkning från åtta länder som blev EU-medlemmar 2004*.

Som andel av respektive lands befolkning.

	2003 (procent)	2007 (procent)	Skillnad 2003-2007 (procentenheter)
Irland**	1,07	4,09	3,02
Storbritannien	0,21	1,00	0,79
Luxemburg	0,35	1,06	0,71
Österrike	0,74	1,08	0,34
Belgien	0,16	0,40	0,24
Danmark	0,18	0,41	0,23
Sverige	0,24	0,46	0,22
Spanien	0,11	0,29	0,18
Finland	0,30	0,45	0,15
Nederländerna	0,08	0,22	0,14
Italien	0,09	0,20	0,11
Tyskland	0,58	0,67	0,09
Grekland	0,15	0,18	0,03
Frankrike	0,05	0,06	0,01
Portugal***	-	-	-
EU-15	0,24	0,50	0,26

* De åtta länderna avser Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien och Slovenien.

** Avser 2004 istället för 2003 pga brist på data.

*** Uppgift saknas.

Källa: Brücker, et al (2009), 'Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements'; European Integration Consortium.

Irland och Storbritannien var tillsammans med Sverige de enda av de 15 gamla EU-länderna som inte införde så kallade övergångsregler, det vill säga särskild lagstiftning som reglerade inflödet av arbetskraft från de nya medlemsländerna till, som längst, 2011.

Trots frånvaron av övergångsregler uppnådde Sverige dock långt ifrån de höga invandringsnivåer som Irland och Storbritannien lyckades uppnå. Inflödet till Sverige i relation till befolkningen var rentav något mindre än genomsnittet för samtliga gamla EU-länder, vilket redovisas i tabell 3 nedan.

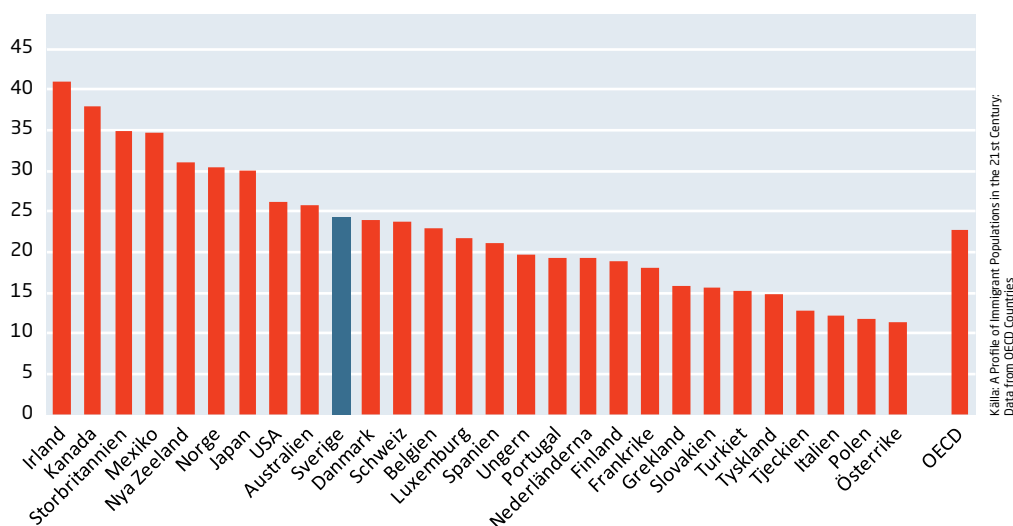
Migrationen till EU- och OECD-länderna skiljer sig emellertid inte enbart åt vad gäller storleken på flödet av arbetskraft, utan även vad gäller en rad egenskaper hos invandrarna. Exempelvis förekommer det stora skillnader mellan OECD-länderna vad gäller utbildningsnivån bland invandrarna, vilket vi kommer att studera lite närmare i det följande avsnittet.

6 Andelen invandrare som är högkvalificerade

I Sverige har lite knappt 25 procent av den utrikes födda befolkningen högskoleutbildning, vilket är strax över genomsnittet för OECD-länderna (se figur 5). I de anglosaxiska länderna Kanada, Storbritannien, Nya Zeeland, USA och Australien är andelen högskoleutbildade invandrare märkbart högre än i Sverige och många andra europeiska länder.⁴⁴

Figur 5. Utrikes född befolkning med högskoleutbildning, kring år 2000

Andel av utländskt född befolkning, 15 år och äldre, procent



En förklaring till detta kan vara att utbildningspremien tenderar att vara högre i dessa länder jämfört med vad som är fallet i många västeuropeiska länder, inte minst till följd av relativt låga inkomstskatter i de anglosaxiska länderna.⁴⁵ En annan förklaring är att framförallt Kanada, Australien och Nya Zeeland har särskilda poängsystem för invandring som gör det lättare för högutbildade att få inträde.

En naturlig följd av detta är att det också finns skillnader vad gäller invandrares arbetsmarknadssituation efter det att de har anlänt till det nya hemlandet. Nationalekonomerna Jonathan Chaloff och Georges Lemaitre har i en studie undersökt hur stor andel av invandrarna i OECD-länderna, såväl vad gäller invandrare som helhet som nyanlända invandrare, som arbetar inom så kallade högkvalificerade yrken.⁴⁶

⁴⁴ OECD har under de senaste åren byggt upp en enorm databas över migration såväl inom som utanför dess medlemsländer. Då det rör sig om väldigt detaljerad statistik finns en tidsfördröjning, varför mycket av statistiken i det här stycket beskriver situationen kring millennieskiftet.

⁴⁵ Se exempelvis Bertoli, et al (2009).

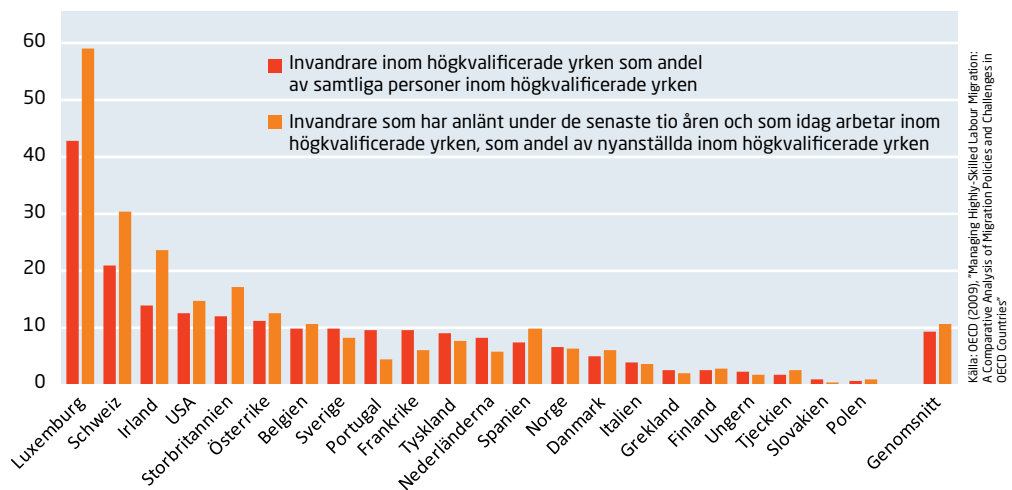
⁴⁶ Högkvalificerade yrken definieras här som ledningsarbete, arbete som kräver teoretisk specialistkompetens, samt arbete som kräver kortare högskoleutbildning.

Luxemburg, Schweiz, Irland, USA och Storbritannien tillhör de länder där en relativt hög andel utlandsfödda arbetar inom högkvalificerade yrken. I dessa länder tenderar också en stor andel av de nyillsatta jobben inom högkvalificerade yrken gå till nyanlända invandrare. De länder som tidigare lyckats väl med att attrahera högkvalificerade invandrare samt integrera dem på arbetsmarknaden fortsätter alltså attrahera den gruppen.

I Sverige utgjorde invandrarna lite knappt tio procent av de som arbetar inom högkvalificerade yrken år 2006, vilket var något över genomsnittet för OECD-länderna (se figur 6). Bland de som hade anställts inom högkvalificerade yrken under de senaste tio åren uppgick andelen nyanlända invandrare enbart till cirka åtta procent, vilket kan jämföras med ett genomsnitt på nästan elva procent för OECD-länderna.

En tänkbar förklaring till statistiken kan vara att inflödet av högkvalificerade invandrare har varit relativt lågt i Sverige jämfört med många andra länder under senare tid. En annan förklaring kan vara att det tar längre tid för högkvalificerade invandrare i Sverige att integreras på den svenska arbetsmarknaden, som på grund av regleringar och höga skatter inte är lika dynamisk som i ett flertal andra OECD-länder.⁴⁷

Figur 6. Invandrare inom högkvalificerade yrken, 2006



⁴⁷ Chaloff och Lemaitre (2009).

7 Ett öppet land för arbetare från alla länder

Sverige har, trots sitt ovanligt liberala regelverk, lyckats sämre än andra industriländer med att attrahera arbetskraftsinvandrare under senare år. Andelen invandrare som är högkvalificerade är förvisso i nivå med andra industriländer, men dock lägre än länder som till skillnad från Sverige präglas av en hög utbildningspremie.

Det är i sammanhanget viktigt att notera att förutsättningarna till arbetskraftsinvandring förändrats markant i Sverige under senare år. I en forskningsartikel från 2008 av migrationsforskaren Lucie Cerna, vid universitetet i Oxford, noteras att den globala konkurrensen om talang har intensifierats under senare år. Såväl EU som de enskilda europeiska länderna försöker genom reformer locka till sig högkvalificerade invandrare.

Cerna bygger i sin artikel upp ett index som visar hur öppna olika länder är för högkvalificerade invandrare. Av indexet, som bygger på data från mitten av 2007, framgår att Sverige hade det mest restriktiva systemet. Anledningen är att höga krav ställdes på de som önskade komma som arbetskraftsinvandrare, samtidigt som Sverige utmärkte sig genom att ha en överlag restriktiv arbetsmarknad.⁴⁸

För medborgare från länder utanför EU och EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) var tidigare en grundförutsättning för att få arbetstillstånd i Sverige att det inte fanns någon arbetskraft inom Sverige eller EU/EES-området som kunde anvisas inom rimlig tid och som arbetsgivaren istället borde anställa eller utbilda för arbetet.⁴⁹

Ett paradigmskifte i svensk invandringspolitik

Sedan dess har dock situationen förändrats markant. Delvis i samband med att Sverige – till skillnad från samtliga EU-länder förutom Irland och Storbritannien – inte införde några övergångsregler för arbetskraft från de tolv nya medlemsländerna i centrala och östra Europa som blev medlemmar i EU 2004 samt 2007.

Den största förändringen under de senaste åren handlar dock om den svenska lagstiftningen avseende arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. I början av 2004 gav regeringen en parlamentarisk kommitté i uppdrag att se över de regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring. Syftet var att ta fram ett regelverk som medgav vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU samt EES. Kommittén föreslog regelförändringar som skulle öppna upp för arbetskraftsinvandring.⁵⁰

I slutet av 2008 genomfördes omfattande regelförenklingar som innebar att det blev lättare för arbetsgivare att rekrytera utländsk arbetskraft. Villkoren för att erhålla arbetstillstånd i Sverige är sedan dess att det finns ett erbjudande om anställning som en potentiell invandrare kan försörja sig på.

⁴⁸ Cerna (2008).

⁴⁹ Ekenger och Wallen (2002).

⁵⁰ SOU 2006:87.

De erbjudna anställningsvillkoren ska inte vara sämre än de som gäller enligt svenska kollektivavtal eller som är praxis på arbetsmarknaden. En princip om gemenskapsföreträde tillämpas, vilket innebär att medborgare från EU, EES samt Schweiz ska ges företräde till arbetstillfällena. Systemet är också öppet för gäststudenter, samt för asylsökande som fått avslag på uppehållstillstånd och vill söka arbete.⁵¹

Regler för arbetskraftsinvandring i Kanada och Australien

Den svenska lagstiftningen är nu på flera sätt mindre restriktiv än regelverken i många av de länder som i forskningslitteratur och media ofta lyfts fram som liberala vad gäller möjligheten för arbetskraftsinvandring. I Kanada, till exempel, regleras arbetskraftsinvandringen utifrån ett poängbaserat system, där faktorer som utbildningsnivå, språkkunskaper och arbetserfarenhet avgör huruvida en person tilldelas arbetstillstånd.⁵²

Det kanadensiska systemet ställer stora krav på migrationsmyndigheten, Citizenship and Immigration Canada (CIC), som ska utvärdera ansökningarna, vilket har lett till en relativt lång väntetid för potentiella arbetskraftsinvandrare.

Enligt CIC uppgick antalet obehandlade ansökningar inom poängsystemet till över 640 000 kring hösten 2008. Och väntetiden kunde uppgå till uppemot sex år. Sedan november 2008 har regelverket därför stramats upp i den bemärkelse att CIC enbart utvärderar ansökningar som avser 38 högt eftertraktade yrkesgrupper. Undantag kan göras om personen i fråga har löfte om anställning alternativt om personen har erfarenhet från studier och/eller tillfälligt arbete i Kanada.⁵³ Antalet obehandlade ansökningar inom poängsystemet har reducerats med 50 procent sedan uppstramningen av regelverket, men uppgår fortfarande till över 300 000.⁵⁴

Även i Australien finns ett poängbaserat system för invandring, där faktorer som ålder, utbildningsnivå och språkkunskaper premieras. Enligt den australiska regeringens departement för invandring och medborgarskap bör den som ansöker om arbetstillstånd via det poängbaserade systemet vara under 45 år, ha ett yrke som finns med på en särskild lista över högkvalificerade yrken, ha fått sina färdigheter utvärderade av migrationsmyndigheterna, ha goda engelskkunskaper samt ha aktuella erfarenheter av yrket i fråga alternativt ha genomgått minst två års heltidsstudier i Australien.

Därutöver finns i Australien ett sponsringssystem, i vilket företag kan nominera högkvalificerad arbetskraft vars arbetstillstånd därefter sponsras av arbetsgivaren. För att kvalificera till sponsringssystemet krävs bland annat en årsinkomst på minst 47 480 australiska dollar (drygt 300 000 svenska kronor) samt en ålder som understiger 45 år.⁵⁵

Det australiska systemet, likt det kanadensiska, tyngs av det faktum att varje ansökan kräver en ganska omfattande utvärdering från migrationsmyndigheternas sida. Våren 2011 väntade cirka 130 000 personer i kö på att få sina arbetstillstånd behandlade och för tusentals personer hade detta inneburit en väntetid på över två år.⁵⁶

⁵¹ Regeringskansliet (2008).

⁵² Wayland och Goldberg (2010).

⁵³ Citizenship and Immigration Canada (2010).

⁵⁴ Journal of Commerce (2012).

⁵⁵ DIAC (2010).

⁵⁶ ABC Radio National (2011).

Ett liberalt regelverk räcker inte

Trots att Sveriges lagstiftning kring arbetskraftsinvandring kan anses vara mindre restriktiv – och kanske framför allt mindre byråkratisk – än såväl Kanadas som Australiens är inflödet av arbetskraft till dessa länder betydligt större, även om vi tar hänsyn till befolkningsmängd.

Som tidigare nämnts i denna rapport uppgick inflödet av utländsk arbetskraft till Sverige till cirka 25 000 personer per år under treårsperioden 2009 till 2011, vilket motsvarar 0,36 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Denna siffra ger emellertid en överdrivet positiv bild över inflödet till Sverige, inte minst med tanke på att en stor andel av arbetskraftsinvandringen är cirkulär i den bemärkelsen att arbetstagaren lämnar Sverige efter bara några månader. Med detta i åtanke kan det trots allt vara intressant att jämföra inflödet med Australien och Kanada, som liksom Sverige har relativt liberala regler avseende arbetskraftsinvandring.

Inflödet av utländsk arbetskraft till Australien uppgick under perioden 2009 till 2011 till ungefär 170 000 personer per år, vilket motsvarar 1,1 procent av befolkningen i arbetsför ålder.⁵⁷ Och i Kanada uppgick arbetskraftsinvandringen till cirka 200 000 personer per år under samma period, vilket motsvarar cirka 0,9 procent av den arbetsföra befolkningen.⁵⁸

Arbetskraftsinvandringen till Kanada och Australien är således cirka tre gånger så stor jämfört med Sverige, trots att dessa länder har betydligt mindre öppna system för arbetskraftsinvandring. Det räcker med andra ord inte att ha en öppen och liberal lagstiftning avseende arbetskraftsinvandring om syftet är att attrahera högkvalificerad arbetskraft.

För den som har möjlighet att välja mellan ett antal olika länder i sitt karriärval blir faktorer som lönenivå efter skatt och dynamik på arbetsmarknaden av stor vikt. Och kanske än viktigare blir dylika faktorer för ett land som Sverige, där såväl språk som väderlek kan fungera som en nackdel vid jämförelse med många andra länder.

⁵⁷ Under budgetåret 2008/2009 anlände 69 456 personer, under budgetåret 2009/2010 anlände 61 628 och under budgetåret 2010/2011 anlände 40 547 personer som hade tilldelats permanenta uppehållstillstånd med arbetsmarknadsskäl. Till detta bör adderas drygt 110 000 tillfälliga arbetstillstånd per år. Källa: Australian Government Department of Immigration and Citizenship (2011).

⁵⁸ I själva verket uppgick det totala antalet beviljade arbetstillstånd, permanenta och tillfälliga, till drygt 360 000 per år. Vi har dock i bästa mån försökt att anpassa den nationella statistiken i linje med OECD:s statistik, vilket innebär en betydligt lägre siffra för Kanada. Källa: Citizenship and Immigration Canada (2012).

8 Politik för att locka talang

Inte bara lagstiftning som reglerar möjligheterna att invandra till ett land, utan också andra aspekter av den politik som förs, påverkar invandringens natur. Det har exempelvis visat sig att länder med höga skatter och generösa välfärdssystem i hög utsträckning attraherar lågkvalificerade invandrare, givet en relativt fri invandringspolitik.⁵⁹

Arbetskraftsinvandring är i stor utsträckning ett ekonomiskt fenomen, där personer väljer att flytta till ett nytt land för att på ett eller annat sätt främja sin karriär. Självklart kan också annat än rena ekonomiska förutsättningar vara viktiga för arbetskraftsinvandrare – som att söka sig till ett land som inte ligger så långt från hemlandet, där vädret är attraktivt eller kanske där den potentiella invandraren redan har släktingar boende.

Dessa faktorer kan av naturliga skäl vara svåra att påverka från policyhåll. Det finns dock en hel del faktorer som vi kan påverka med hjälp av politiska förändringar och som kan göra ett land mer attraktivt för en potentiell arbetskraftsinvandrare. Till exempel gäller det tillgången till bostäder (med en välfungerande hyresmarknad), allmänhetens språkkunskaper (inte minst vad gäller engelska) samt kvaliteten på offentlig service.

Utbildningskvaliteten på landets högskolor och universitet kan vara en viktig faktor, då utländska studenter efter avklarade studier i ett visst land borde vara relativt mer benägna att söka jobb i det landet.⁶⁰ Det är också viktigt med validering av utländska examen. För invandrare som önskar arbeta inom yrkesgrupper där det krävs särskild behörighet, som exempelvis lärare, läkare och sjuksköterskor, kan långa handläggningstider för behörighetsbevis och legitimationer innebära en seg och långdragen väntan på att få tillträde till den svenska arbetsmarknaden.

Riksrevisionen har i en ny rapport granskat integrationen av invandrare med särskilda utbildningar på den svenska arbetsmarknaden. Bland annat visar man att det i genomsnitt tar ungefär 4 år för en läkare med utbildning från ett land utanför EU och EFTA att få svensk läkarlegitimation, från det att ansökan om prövning kommer in till Socialstyrelsen till dess att myndigheten skickar ut beslut om legitimation. För en sjuksköterska från ett land utanför EU och EFTA tar det i genomsnitt nästan fem år för att få utbildningen bedömd av Socialstyrelsen.⁶¹

Utbildningspremier och skattenivåer spelar roll

Forskning och erfarenhet pekar emellertid på ett par andra faktorer som särskilt viktiga för den potentiella invandrarens val, närmare bestämt utbildningspremier och skattenivåer. De ekonomiska förutsättningarna är utan tvekan en central aspekt för

⁵⁹ Cohen och Razin (2008) samt Razin och Wahba (2011).

⁶⁰ Före 2008 års lagförändring var utländska studenter som studerat i Sverige hänvisade till samma restriktiva regler som andra utländska medborgare vad gäller ansökan om arbetstillstånd. Numera kan utländska studenter efter studietiden ansöka om och erhålla arbetstillstånd utan arbetsmarknadsprövning och utan att först behöva lämna Sverige.

⁶¹ Riksrevisionen (2011).

arbetskraftsinvandrarnas val över vilket land de flyttar till. Och särskilt är så fallet när allt fler länder försöker att attrahera talangfulla invandrare, vilket ökar möjligheten att välja.

Statistiska Centralbyrån genomförde för lite drygt tio år sedan en enkätundersökning bland personer födda i Sverige som utvandrat och sedan återinvandrat till Sverige vid slutet av 1990-talet. Den stora merparten av de som hade flyttat utomlands hade gjort det som en konsekvens av en anställning i utlandet.

En relativt stor andel hade följt med en partner eller äkta make/maka som hade fått anställning utomlands. Därutöver fanns en rad viktiga skäl till utlandsflytten, som exempelvis att man önskade lära sig ett nytt språk eller lära känna en ny kultur. Det visade sig också att ekonomiska faktorer, som exempelvis högre lön, var mycket viktiga och i särskilt hög utsträckning bland välutbildade utvandrare, som exempelvis civilingenjörer, läkare och sjuksköterskor.⁶²

Revisionsfirman Deloitte genomförde under våren 2009 en enkätundersökning utifrån cirka 2 000 beslutsfattares syn på Europas konkurrenskraft, där en av frågorna handlade om svenska företags möjligheter att locka till sig utländska talanger. Drygt hälften av de tillfrågade svarade att den höga svenska marginalskatten är ett problem vid rekrytering av utländsk personal (se tabell 4). Mindre än en femtedel svarade att marginalskatten inte var ett problem vid rekrytering av utländsk personal.⁶³

Tabell 4. Anser du att den svenska marginalskatten medför problem vid rekrytering av utländsk kompetens?

	Ja	Nej	Vet ej/Vill inte svara
Procent*	52	19	28
*Utifrån svar från 2 090 svenska beslutsfattare.			
Källa: Deloitte (2009)			

Forskningens recept för ökad arbetskraftsinvandring

En grundläggande tanke inom nationalekonomisk skatteteori är att mindre mobila skattebaser, som exempelvis bostäder, kan beskattas relativt hårt utan att det uppstår stora dödviktskostnader. Den globala arbetskraften har historiskt varit förhållandevis immobil, med vissa undantag som exempelvis under den stora utvandringen från Europa till Nordamerika under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet.

Det finns emellertid tecken på att arbetskraften, och särskilt den högkvalificerade arbetskraften, kommer att bli allt mer mobil framöver. Detta innebär i sin tur att länders möjlighet att beskatta inkomster från arbete, och särskilt höga inkomster, minskar i den bemärkelsen att dödviktskostnaden blir allt större.⁶⁴

Forskning kring faktorer som kan förklara människors destinationsval vid migration är ett relativt nytt forskningsfält, som under de senaste åren har mött ett rejält upp-

⁶² Regeringen (2002).

⁶³ Deloitte, et al (2009).

⁶⁴ För en utförligare diskussion kring detta, se Simula, et al (2010).

sving i takt med att politiker och ekonomer har fått upp ögonen för den ekonomiska tillväxtkraft som kan genereras av ett ökat inflöde av högkvalificerad arbetskraft från utlandet. Nedan följer en kort sammanställning av några intressanta forskningsrapporter inom området.

I en ekonometrisk analys avseende migrationsval för människor som har invandrat till OECD-länderna från 192 olika avsändarländer, visar Jeffrey Grogger och Gordon H. Hanson att kvalifikationsrelaterade löneskillnader (efter skatt) är den viktigaste förklaringen till den större invandringen av högkvalificerad arbetskraft till USA och Kanada jämfört med övriga OECD-länder. En god utbildningspremie spelar med andra ord roll för den som väljer mellan ett antal olika länder att emigrera till.⁶⁵

I en studie över migrationsflödet mellan 14 OECD-länder och 74 avsändarländer finner Simone Bertoli, med flera, ett tydligt samband mellan såväl utbildningspremie som skattenivå å ena sidan och val av destination för invandrare å andra sidan. Bland annat noterar forskarna att en ökad utbildningspremie om 10 000 USD, cirka 65 000 kronor, per år kan väntas öka andelen högskoleutbildade invandrare med mellan 20 och 40 procent. Vidare tenderar generösa välfärdssystem och strikta anställningsskydd att minska andelen högskoleutbildade invandrare.⁶⁶

Peter Egger och Doina Maria Radulescu påvisar, i en tvärsnittsanalys över skattenivåer och migrationsflöde för 49 länder, ett starkt samband mellan progressiviteten i skattesystemet – särskilt marginals-katten vid höga inkomster – och invandring av högkvalificerad arbetskraft. Höga marginals-katter påverkar med andra ord invandringen av högkvalificerad arbetskraft negativt.⁶⁷

I en liknande studie, men avseende migrationsflödet mellan länder i Sydostasien och Stillahavsregionen, finner Edda Claus, Iris Claus och Michael Dörsam ett signifikant, negativt samband mellan inkomstskattenivåer och immigrationsflöde. Höga genomsnittliga inkomstskatter och höga marginals-kattesatser visar sig dessutom ha särskilt stor effekt på migrationsvalet för människor med hög utbildning.⁶⁸

Hur man kan stärka kvaliteten bland landets fotbollsklubbar

Även inom idrottens värld tenderar skattesatser att påverka talangers val av hemort. Nationalekonomerna Henrik Kleven, Camille Landais och Emmanuel Saez undersöker i en ny studie hur höga marginals-katter påverkar stjärnor på den europeiska fotbollsmarknaden. Bland annat finner forskarna ett tydligt samband mellan de högsta marginals-kattesatserna i 14 olika länder och andelen spelare som väljer att spela i en inhemska liga. Desto lägre skattesatsen är, desto fler spelare väljer att spela kvar i hemlandet.⁶⁹

Dessutom tenderar låga marginals-katter att attrahera duktiga fotbollsspelare från utlandet. Ett exempel på det återfinns i Spanien, som 2004 införde den så kallade ”Beckham-lagen”. Denna lag – vilken var uppkallad efter David Beckham, en av de första fotbollsspelarna som fick användning av den – låter utländska medborgare som arbetar i Spanien beskattas med en platt skatt om 24 procent istället för den progressiva skattesats på uppemot 43 procent som gäller för den övriga befolkningen.

⁶⁵ Grogger och Hanson (2011).

⁶⁶ Bertoli, et al (2009).

⁶⁷ Egger och Radulescu (2009).

⁶⁸ Claus, et al (2010).

⁶⁹ Kleven, et al (2010).

Efter lagförändringen ökade andelen utländska spelare med cirka 50 procent, samtidigt som motsvarande andel i grannlandet Italien var i det närmaste oförändrad. Enligt flera källor påverkades exempelvis stjärnspelaren Cristiano Ronaldos flytt från Manchester United till Real Madrid 2009 av den brittiska regeringens planer på att höja den högsta marginalskatten från 40 procent till 50 procent.⁷⁰

Invandrare som är välutbildade eller har arbetsmarknadserfarenhet som värderas högt på arbetsmarknaden – oavsett om de är fotbollsspelare eller ej – har starka incitament att söka sig till länder där den ekonomiska belöningen för att ha ett kvalificerat arbete är stor. Skatterna tycks spela en central roll i sammanhanget.

⁷⁰ Ibid.

9 Sveriges chans

Den globala talangmarknaden har vuxit sig allt större. Allt fler länder tävlar idag om att attrahera arbetskraft. Utvecklingen förvånar inte. Det finns flera fördelar för länder att attrahera högkvalificerade arbetskraftsinvandrare och andra grupper som efterfrågas av det lokala näringslivet. Som OECD har noterat är det ett sätt att stimulera innovationer, förbättra näringslivets förutsättningar att växa samt stärka affärskontakter med omvärlden.⁷¹ Med högsta sannolikhet kommer denna konkurrens att fortsätta växa.

I takt med att kunskapsbaserad produktion blir allt viktigare inom världsekonomin ökar vikten av att attrahera välkvalificerad arbetskraft. Dessutom leder den ökande globaliseringen till att engelskan alltmer blir ett standardspråk, inte enbart för internationell forskning utan även för internationell affärsverksamhet.

Globaliseringen leder också till att det blir lättare att färdas till andra länder för att arbeta, såväl under kortare som längre perioder. Framförallt är konkurrensen hård om yrken där överförbarheten är stor mellan olika länder – som exempelvis IT-tekniker och läkare.

Utmaningen att attrahera talanger är stor också för Sveriges del. I en av underlagsrapporterna till Globaliseringsrådet noterade ekonomiforskaren Göran Marklund att:

”Sveriges framtida tillväxt och välstånd beror till stor del på vår förmåga att utveckla och förstärka den svenska kunskapsbasen. I ett skede där konkurrensen om kunskapsintensiva verksamheter förväntas öka, är det särskilt viktigt att vi kan behålla och attrahera välutbildad arbetskraft”.⁷²

Under de senaste åren har Sverige övergått från att ha ett av de mest restriktiva regelverken till att införa ett av de mest fria regelverken för arbetskraftsinvandring. Som visats i denna rapport är det svenska systemet betydligt friare, avseende såväl krav som genomförande av kontroller på arbetskraftsinvandrare, jämfört med traditionella invandrarländer som Australien, Kanada och USA.

Det handlar inte bara om att den som vill komma till Sverige som arbetskraftsinvandrare inte behöver uppfylla lika många lagbestämda villkor. Det är också så att de som uppfyller kraven inte behöver handskas med lika mycket byråkrati som i många andra länder. Systemet underlättar för såväl arbetskraftsinvandraren som för de företag som vill erbjuda honom eller henne arbete i Sverige.

De nya regelverken har sammanhört med att arbetskraftsinvandringen i Sverige har ökat något, men hela denna ökning kan förklaras av ett större antal säsongarbetstillstånd för invandrare från länder utanför EU och EFTA. Ökningen har dessutom skett

⁷¹ Se exempelvis OECD (2002).

⁷² Marklund (2007).

från mycket låga initiala nivåer. Man skulle kunna förvänta sig att Sverige, som länge inte har haft en öppenhet för arbetskraftsinvandrare, skulle bli världsledande när väl systemen ändrades till att bli mycket fria i relation till omvärlden. Så har dock inte skett.

Sverige fortsätter även efter införandet av de nya regelverken att attrahera färre arbetskraftsinvandrare än snittet för andra industriländer. Vi ligger trots vårt fria system inte i spetsen.

I sammanhanget är det också intressant att notera att Migrationsverket i början av 2012 har infört nya regler för utredning och kontroll av arbetskraftsinvandring. Reglerna riktar in sig på branscherna städ, hotell- och restaurang, bygg, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad, service och bemanning. Enligt de nya reglerna ska arbetsgivare bland annat redovisa att de kan garantera lön under tre månader för personen som söker arbetstillstånd.⁷³

Målsättningen med de skärpta kraven är att hindra missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring. Samtidigt finns en risk att de nya reglerna tillämpas på så vis att de hämmar möjligheten för näringslivet att attrahera nödvändig utländsk arbetskraft. Det är ännu för tidigt att kunna utvärdera hur reglerna har tillämpats och vilken effekt de har fått.

En internationell opinionsmätning som utfördes av Gallup år 2010 visar att Sverige har ovanligt gott rykte internationellt när det kommer till vilka länder högkvalificerade arbetskraftsinvandrare kan tänka sig att immigrera till. Inte minst gäller det bland unga som kan tänka sig att utvandra.⁷⁴

Men när det kommer till kritan väljer dock många arbetskraftsinvandrare bort Sverige i förmån för konkurrerande länder. Faktorer som väder och språk talar till Sveriges nackdel. Så gör även en rad policyområden, som exempelvis svårigheten att finna bostad (framförallt i Stockholm och andra större städer).

Skatter och utbildningspremier är dessutom av stor betydelse i sammanhanget. Som visats i denna rapport spelar skattenivån, och inte minst marginalskatten, en viktig roll för att göra länder attraktiva för arbetskraftsinvandrare, inte minst för välkvalificerade grupper. Denna form av arbetskraft är nämligen en ovanligt mobil skattebas.

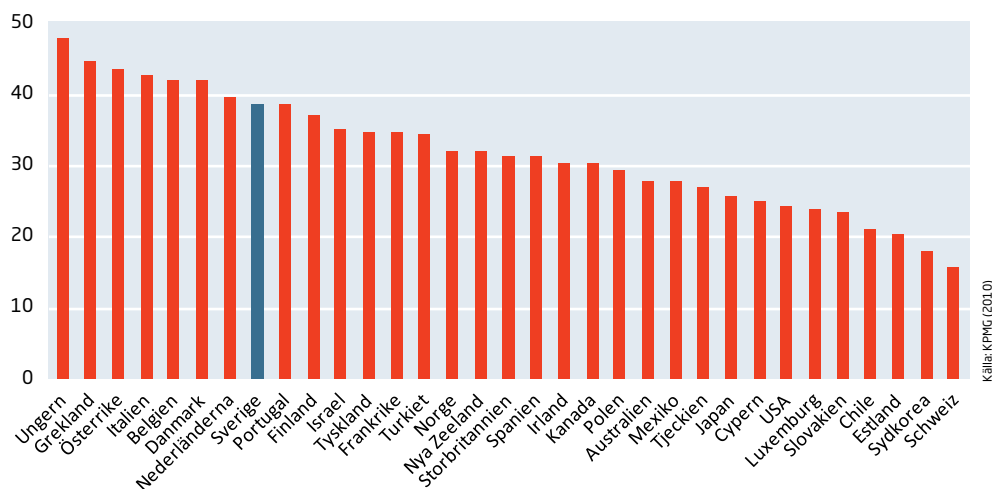
Konsultbolaget KPMG, som genomför regelbundna genomgångar av skattesystem, publicerade år 2010 en granskning av inkomstskatterna i olika länder. Där noteras att en viktig utmaning för skattepolitiken i olika länder är att attrahera höginkomsttagare genom konkurrenskraftiga skatter.

Denna grupp tenderar att vara viktiga bidragare till skattesystemen, men har samtidigt starka incitament att välja länder med mer förmånliga skattesystem. Sverige ligger i det sammanhanget efter många av konkurrentländerna. Den totala inkomstskatten, inklusive de sociala avgifter som arbetstagaren betalar, för en person med en årsinkomst på 100 000 USD (cirka 60 000 kronor per månad) uppgår i Sverige till 39 procent enligt KPMG:s sammanställning, vilket redovisas i figur 7. Detta kan jämföras med en skattesats om 16 procent i Schweiz, 24 procent i USA och cirka 30 procent i Nya Zeeland, Storbritannien, Kanada och Australien.

⁷³ Migrationsverket (2012b).

⁷⁴ Gallup (2010).

Figur 7. Effektiv inkomstskatt* på en årsinkomst om 100 000 USD, OECD, 2010

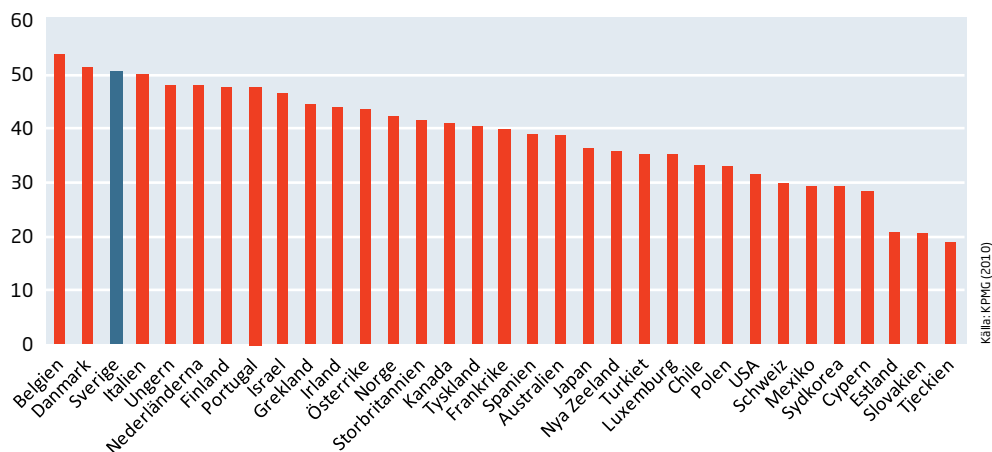


*Inkluderar enbart de sociala avgifter som betalas av arbetstagaren.

Än tydligare blir skillnaderna då vi jämför skattesatsen för personer med riktigt höga inkomster. Den totala inkomstskatten, inklusive de sociala avgifter som arbetstagaren betalar, för en person med en årsinkomst på 300 000 USD (cirka 180 000 kronor per månad) uppgår i Sverige till 51 procent. Enbart i Belgien och Danmark är inkomstskatten högre för de som tjänar 300 000 USD (se figur 8).

Det faktum att den totala inkomstskatten tenderar att stiga desto högre inkomsten är beror på att marginalskaften stiger med högre inkomster. Den högsta marginalskattesatsen uppgår i Sverige till cirka 57 procent, vilket är högre än i samtliga andra OECD-länder och cirka 15 procentenheter högre än OECD-snittet.⁷⁵

Figur 8. Effektiv inkomstskatt* på en årsinkomst om 300 000 USD, OECD, 2010



*Inkluderar enbart de sociala avgifter som betalas av arbetstagaren.

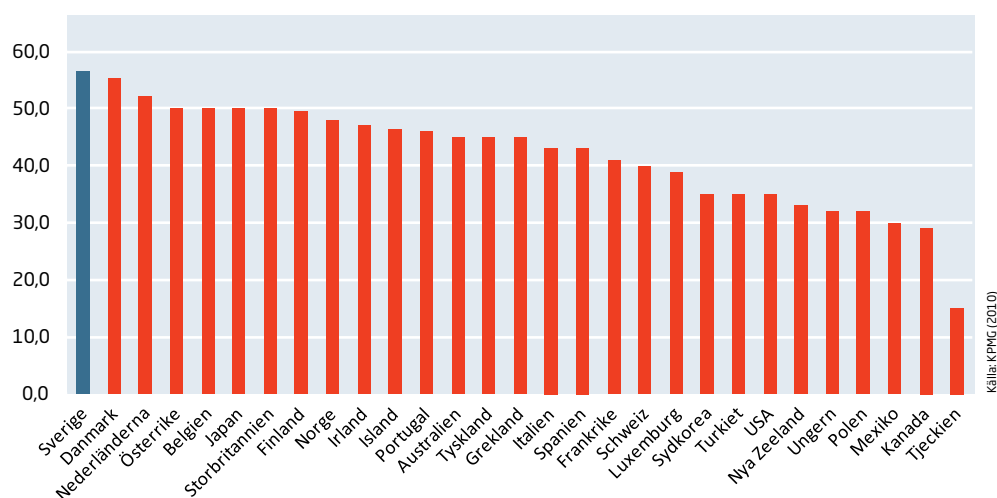
De höga marginalskafterna blir extra problematiska då en relativt stor andel av de sysselsatta har inkomster som överstiger brytpunkterna för när dessa skatter slår in. Cirka en femtedel av de heltidsanställda betalar idag den högsta marginalskaften och ytterligare en tiondel av de heltidsanställda betalar den nästhögsta marginalskaften på cirka 52 procent.⁷⁶

⁷⁵ KPMG (2010).

⁷⁶ Regeringen (2011) samt SCB (2011b).

Figur 9. Marginalskatten i 27 OECD-länder, 2010

Högsta marginalskattesats, procent



Det bör anmärkas att den högsta marginalskatten i Sverige i själva verket blir betydligt högre, cirka 67 procent, när effekten av arbetsgivaravgiften räknas in. I teorin är arbetsgivaravgiften en skatt som belastar arbetsgivaren och som genererar direkta förmåner för arbetstagaren i socialförsäkringen. I praktiken visar dock forskningen att skatten primärt belastar just arbetstagaren.⁷⁷

I Sverige är huvuddelen av avgiften inte kopplad till förmåner för den anställde. Den tydligaste koppling som finns till förmåner är att en del av avgiften betalas in som pensionspremie. Denna del har dock ett tak, utöver vilket en löntagare inte får några extra förmåner, som exempelvis ökad pension, då ytterligare arbetsgivaravgifter inbetalas. Det bör dock påpekas att arbetsgivaravgiften för såväl hög- som låginkomsttagare har relativt begränsade inslag av försäkringsmässighet, eftersom en stor del av avgiften inte är kopplad till förmåner för arbetstagarna och eftersom även de som aldrig har arbetat kan utnyttja socialförsäkringen.⁷⁸

Ett sätt att mäta avkastningen på högre utbildning är att studera den så kallade utbildningspremien. Nationalekonomerna Romina Boarini och Hubert Strauss undersöker i en ny OECD-rapport skillnaden i utbildningspremie mellan OECD-länderna genom att ta hänsyn till faktorer som lön, marginalskatt, sannolikhet för arbetslöshet, förväntad pension, samt alternativkostnad för utbildning. Utbildningspremien visar hur mycket högre en persons förväntade livsinkomst blir, mätt i procent, som en följd av ytterligare ett års eftergymnasial utbildning.⁷⁹

Enligt Boarini och Strauss beräkningar finns stora skillnader avseende utbildningspremien bland OECD-länderna. Sverige tillhör, tillsammans med Italien och Spanien, de länder där ytterligare ett års högskoleutbildning ger relativt sett låg avkastning. Betydligt större utbildningspremier finner vi i de anglosaxiska länderna, men även i Schweiz, Portugal och Polen, vilket illustreras i figur 10 nedan.

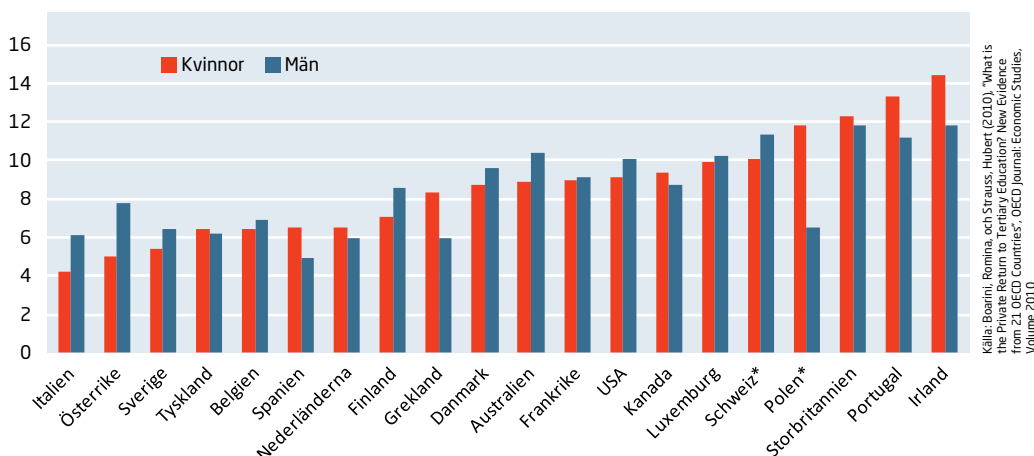
⁷⁷ Se exempelvis Företagarna (2010) som sammanfattar svenska och internationella studier rörande arbetsgivaravgiften.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Boarini, et al (2010).

Figur 10. Utbildningspremie, OECD, 2001

Avkastning på ytterligare ett utbildningsår efter gymnasium, procent



*Data för Polen och Schweiz avser 2000.

Källa: Baroni, Romina, och Strauss-Hubert (2010), "What is the Private Return to Tertiary Education? New Evidence from 21 OECD Countries", OECD Journal Economic Studies, Volume 2010

Människor som funderar på att söka anställning i utlandet kanske inte lägger ned mycket möda på att studera olika länders skattetabeller eller vetenskapliga artiklar om utbildningspremier. Däremot tenderar de flesta som befinner sig i en dylik situation att undersöka hur mycket en potentiell arbetstjänst kan ge i lön, hur hög skatten kommer att bli på den givna lönen, samt hur kostnadsnivån ser ut i landet i fråga.

Managementkonsultbyrån Hay Group genomför sedan några år tillbaka en årlig studie över köpkraften hos chefer och personer på ledningsnivå i ett antal länder. För att underlätta en jämförelse mellan länderna korrigerar Hay Group chefslönerna i de olika länderna för såväl skatt som kostnadsnivå.

2008 hamnade Sverige på jumboplatsen av totalt 51 länder. Georg Vielmetter, regionchef för Hay Group Scandinavia, kommenterade detta på följande sätt:

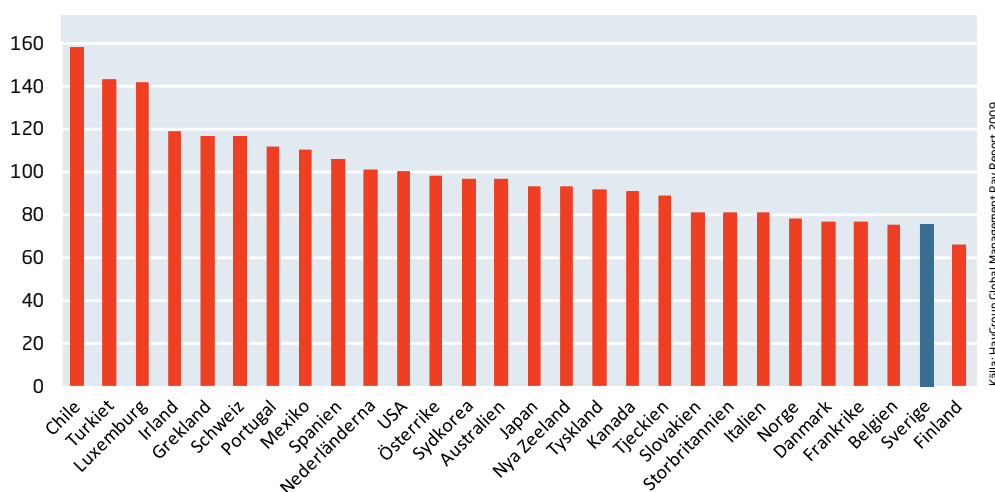
"Not surprisingly, the Nordic countries are at the bottom of spending power for managers, with Sweden well behind the others. The reason for this is threefold: high cost of living, high marginal taxes, and low gross salaries due to the egalitarian culture. The point about low gross salaries is especially true in Sweden, while Finland is starting to catch up to international norms. This lack of financial incentive may be a key reason why we find so few international managers in Sweden, and which affects international companies in times of a war for talent."⁸⁰

Inför den senaste undersökningen hade Sverige klättrat uppåt på listan, närmare bestämt till en inte särskilt imponerande 50:e plats av sammanlagt 56 länder. Köpkraften för svenska chefer var fortfarande cirka 45 procent lägre jämfört med kollegorna i Irland och Luxemburg och cirka 25 procent lägre än amerikanska, österrikiska och holländska chefskollegor. Bland OECD-länderna var chefernas köpkraft enbart lägre i Finland, vilket illustreras i figur 11.⁸¹

⁸⁰ Hay Group (2008).⁸¹ Hay Group (2009).

Figur 11. Köpkraft för chefer och personer på ledningsnivå, OECD, 2009

Index USA = 100



Källa: HayGroup Global Management Pay Report 2009

Inom svensk politik existerar medvetenheten om att en god köpkraft – och därmed även konkurrenskraftiga skattenivåer – är avgörande för att attrahera utländsk kompetens. Det är därför som expertskatten, en riktad skattesänkning för arbetskraftsinvandrare, har införts. Som diskuterats i denna rapport existerar liknande system också i flertalet andra länder.

Samtidigt är expertskatten långtifrån en optimal lösning. Till att börja med är utfärdandet av tillstånd en relativt lång och krånglig process, vilket innebär att den som vill invandra till Sverige, liksom de arbetsgivare som vill attrahera personal, inte i förväg kan veta om ett dylikt tillstånd kommer att beviljas.

Ishockeylaget Modo Hockeys förra tränare, Miloslav Hořava, är en person som känner till problematiken väl. Enligt en dom i förvaltningsrätten hösten 2010 fick Hořava, som ursprungligen kommer från Tjeckien, rätt till expertskatt på sina svenska inkomster för perioden 2009-2010. Detta beslut överklagades emellertid av kammarrätten i Stockholm våren 2011, med motiveringen att Modo Hockey inte bör betraktas som ett företag, vilket krävs för att skattelättnader ska beviljas. Hořava kommer nu att behöva betala skatteskulden retroaktivt.⁸²

Ett annat problem med expertskatten är att den är av tillfällig karaktär. När den slutar verka möts inkomsttagaren av en mycket kraftig skattehöjning, vilket kan skapa starka drivkrafter att lämna Sverige. För att undvika dessa problem, liksom skev konkurrens med inhemsk arbetskraft, vore det därför bättre att verka för generella sänkningar av de svenska marginalskatterna för att bättre attrahera internationell talang till Sverige. Då blir det också mindre attraktivt för talangfulla individer att lämna Sverige för välbetalda jobb utomlands.

⁸² SvD (2011).

10 Diskussion

En viktig framtidsutmaning för såväl Sverige som andra länder är att attrahera högkvalificerade arbetskraftsinvandrare. Runtom världen införs därför medvetna satsningar för att förbättra attraktionskraften gentemot denna grupp. Sverige har ur ett hänseende idag mycket goda möjligheter att hävda sig i konkurrensen, då vi nyligen gått ifrån ett av de mest restriktiva till ett av de friaste systemen för arbetskraftsinvandring bland OECD-länderna.

Inflödet av arbetskraftsinvandring till Sverige är tveklöst lägre än vad som är fallet i de flesta andra OECD-länder. Det förändrade regelverket för arbetskraftsinvandring verkar inte heller ha haft någon större effekt på inflödet av utländsk arbetskraft, bortsett från arbeten som är av ytterst temporär karaktär. Som diskuteras i denna rapport tycks mycket av förklaringen ligga i att begränsade ekonomiska incitament, i form av höga skatter och relativt låga löner för höginkomsttagare, gör det mindre lockande att emigrera till Sverige.

Expertskatten, en riktad skattesänkning för utländsk kompetens, har införts för att mildra effekten av de höga svenska skatterna. I förlängningen vore det emellertid bättre att övergå mot generellt sett lägre beskattning, för att inte skapa snedvridande mekanismer som exempelvis att infödda betalar högre skatter än utländska experter eller att de utländska experterna möts av en chockerande skattehöjning när expertskatten slutar gälla för dem.

De nya regelverken för arbetskraftsinvandring innebär en enastående möjlighet att gå ifrån botten till toppen i den internationella konkurrensen om talang. För att nå dit krävs dock en mer konkurrenskraftig utformning av skattesystemen. Sänkta marginalskatter skulle exempelvis bidra till att lönen efter skatt för chefer och personer på ledningsnivå hamnade närmare nivån i våra konkurrentländer.

Sverige skulle också kunna stärka sin position genom att öppna upp för en friare bostadsmarknad, så att det blir möjligt för experter att finna hyreslägenheter i de svenska storstädernas centrum. Det nuvarande systemet, där man måste stå i kö i upp till tio år för att få en lägenhet i centrala Stockholm, är inte anpassad för att attrahera utländska talanger. Det är också viktigt att strömlinjeforma den offentliga byråkratin, så att myndigheterna blir bättre och snabbare på att bedöma utländska utbildningar som ger behörighetsbevis till yrken som läkare och lärare.

Reformer som, enligt nationalekonomisk forskning, skulle kunna påverka företagsklimatet och den ekonomiska utvecklingen positivt i Sverige blir extra viktiga när det kommer till möjligheten att attrahera internationella talanger. Anledningen är att dessa människor har det reella valet att söka sig till en rad olika länder. Det liberala regelverk som infördes 2008 är ett viktigt steg i rätt riktning, men behöver kompletteras med marginalskattesänkningar för att göra Sverige mer attraktivt för utländska talanger.

Kanske vore det också möjligt att reformera arbetsgivaravgiften. Skatten utgör i stor utsträckning en dold skatt också för infödda svenskar. För utländska experter, som bara arbetar en viss tid i Sverige och sällan, om någonsin, utnyttjar socialförsäkringen är avgiften närmast helt en ren skatt.

11 Referenser

ABC Radio National (2011). "Multiculturalism, skilled migration program, overseas students. Interview with Peter Mares.", *The National Interest*, Friday, 25 February.

Australian Government Department of Immigration and Citizenship (2011). "Immigration update 2010-2011".

Becker, G.S. (1964, 3e upplagan 1993). "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education", University of Chicago Press.

Bertoli, S, H. Brücker, G. Facchini, A.M. Mayda, samt G. Peri (2009). "The battle for brains: how to attract talent", Presented at: Brain Drain and Brain Gain, XI European Conference, Pisa, 23 May 2009.

Billström, T., (2010). "Migration in a globalised world – challenges and opportunities", tal vid Georgetown University, Washington, DC, 16 november.

Boarini, R., och H. Strauss (2010). "What is the Private Return to Tertiary Education? New Evidence from 21 OECD Countries", *OECD Journal: Economic Studies*, Volume 2010.

Brücker, H., et al (2009). "Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements", European Integration Consortium.

Cerna, L. (2008). "Towards an EU Blue Card? The Proposed Delegation of National High-Skilled Immigration Policies to the EU-Level", presenterad vid ISA Annual Conference, San Francisco, 26-29 mars.

Chaloff, J. och G. Lemaitre (2009). "Managing Highly-skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper 79*.

Chiswick, B.R. (2005). "High Skilled Immigration in the International Arena", IZA .

Citizenship and Immigration Canada (2010). "Backgrounder: Managing the Federal Skilled Worker Program: Balancing supply and demand", June 26. <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2010/2010-06-26.asp#cont%20idcont>

Citizenship and Immigration Canada (2012). "The Quarterly Administrative Data Release, 2011-Q3". <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/data-release/2011-Q3/index.asp>

Claus, E., I. Claus och M. Dörsam (2010). "The Effects of Taxation on Migration: Some Evidence for the ASEAN and APEC Economies", *CAMA Working Paper No. 36/2010*.

Cohen, A. och A. Razin (2008). "The Skill Composition of Immigrants and the Generosity of the Welfare State: Free vs. Policy-Controlled Migration."

- Crook T.R., S.Y. Todd, J.G. Combs, D.J. Woehr och D.J. Ketchen (2011). "Does human capital matter? A meta-analysis of the relationship between human capital and firm performance", *J. Appl. Psychol.*, tillgänglig på journalens hemsida innan tryck 17e januari 2011.
- Deloitte, SEB, Manpower, Svenskt Näringsliv och Företagarna (2009). "Europas konkurrenskraft – 2090 svenska beslutsfattares syn på Sveriges och Europas roll i den framtida världsekonomin."
- Deloitte (2010). "Nye regler om forskerskat!", December 2010, Global Employer Services.
- DIAC (2010). "Overview of skilled migration to Australia, Fact sheet 24, DIAC, Canberra, 2010". http://www.immi.gov.au/media/fact_sheets/24overview_skilled.htm
- Dumont, J-C, och G. Lemaitre (2005). "Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 25*.
- Edwards, C., och D. Mitchell (2008). "Global Tax Revolution: the Rise of Tax Competition and the Battle to Defend it", Cato Institute.
- Egger, P., och D.M. Radulescu (2009). "The Influence of Labor Taxes on the Migration of Skilled Workers", *The World Economy*, Volume 32, Issue 9, September.
- Ekenger, K., och F. Wallen (2002). "Invandring för tillväxt och nya jobb", *Svenskt Näringsliv*.
- Europeiska Kommissionen (2005). "Green Paper on an EU approach to managing economic migration".
- Federal Reserve Bank of Dallas (2011). "From Brawn to Brains – How Immigration Works for America. 2010 Annual Report."
- Finansdepartementet (2008). "Långtidsutredningen 2008".
- Företagarna (2010). "Sju argument för sänkta arbetsgivaravgifter", april.
- Gallup (2010). "Developed Nations Attract Young vd. Educated Migrants", 2010-11-09.
- Gilman, V. och W.G. Schulz (2004). "U.S. schools losing foreign talent", *Chemical and Engineering News* 82;14:67-70.
- Grogger, J., och G.H. Hanson (2011). "Income maximization and the selection and sorting of international migrants", *Journal of Development Economics*, Volume 95, Issue 1, May.
- Hay Group (2008). "World Pay Report: Global Management Spending Power".
- Hay Group (2009). "Global Management Pay Report: The Impact on Pay When Talent is Scarce".
- Hunt, J. och G-L. Marjolaine (2010). "How Much Does Immigration Boost Innovation?", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2;2:31-56.
- IVA (2010). "Konkurrenskraftig skatt för utländska experter. Förslag från IVA-projektet Innovation för tillväxt."
- Journal of Commerce* (2012), "Industry Looks for Immigration Reform", March 7.

- Kleven, H, C. Landais, och E. Saez (2010). "Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market", NBER Working Paper No. 16545, November.
- KPMG (2010). "KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2010".
- Mahroum, S. (2001). "Europe and the Immigration of Highly Skilled Labour", *International Migration* 39;5:27-43.
- Marklund, G. (2007). "Globaliseringen och konkurrensen om kunskapsintensiva jobb", Underlagsrapport nr 2 till Globaliseringsrådet.
- Migration Information Source (2007). "The 'Brain Gain' Race Begins with Foreign Students".
- Migration Information Source (2008). "College-Educated Immigrant Workers in the United States".
- Migrationsverket (2010). "Dataspecialister toppar listan över utomeuropeisk arbetskraft", 2010-11-29.
- Migrationsverket (2012a). "Översikt av beviljade arbets- och uppehållstillstånd åren 2005-2011".
- Migrationsverket (2012b). "Skärpt utredning och kontroll för vissa branscher", 2012-01-23.
- Näringslivets Skattedelegation (2011). "Remissyttrande över prememorien Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen 2012", 9 maj.
- OECD (2002). "International Mobility of the Highly Skilled".
- OECD (2008). "A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries".
- OECD (2010a). "International Migration of Health Workers", Policy Brief.
- OECD (2010b). "OECD Factbook 2010".
- OECD (2010c). "International Migration Outlook 2010".
- Paral, R. och B. Johnson (2004). "Maintaining a competitive edge: The role of the foreign-born and U.S. immigration policies in science and engineering", *Immigration Policy in Focus*, 3; 3:1.
- Partridge, J. och H. Furtan (2008). "Increasing Canada's International Competitiveness: Is There a Link between Skilled Immigrants and Innovation?", presenterad vid American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Orlando, juli 27-29, 2008.
- Razin, A., och J. Wahba (2011). "Free vs. Controlled Migration: Bilateral Country Study", NBER Working Paper No. 16831.
- Regeringen (2002). "Våra skatter?", SOU 2002:47.
- Regeringen (2011). "Regeringens proposition 2011/12:1. Budgetpropositionen för 2012. Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor".

- Regeringskansliet (2008). Information om arbetskraftsinvandring publicerat på Regeringskansliets hemsida 2008-03-27 och uppdaterad 2010-11-24.
- Riksrevisionen (2011). "Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning", RiR 2011:16.
- Sanandaji, N. (2009). "Mellanförskap", Captus.
- Saxenian, A.L. (1999). "Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs", Public Policy Institute of California.
- SCB (2011a). "Arbetskraftsundersökningen. Årsmedeltal, 2010".
- SCB (2011b). "Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15-74 år, AKU andra kvartalet 2011", Statistiska meddelanden AM 11 SM 1103.
- Shachar, A. (2006). "The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes", New York University Law Review, 81:148.
- Simula, L., och A. Trannoy (2010). "Optimal income tax under the threat of migration by top-income earners", Journal of Public Economics, 94;1-2: 163-173.
- SKL (2008). "Utrikes födda anställda i landsting och regioner 2007".
- SOU 2006:87. "Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser", Slutbetänkande av Kommittén för arbetskraftsinvandring.
- SvD (2011). "Skatteskuld för Modos förre tränare", 15 april.
- The Sofia Echo (2011). "Blue Card Era", 27 maj.
- Wadhwa, V., A.L. Saxenian, B. Rissing, och G. Gereffi (2007a). "America's New Immigrant Entrepreneurs: Part I", Duke Science, Technology & Innovation Paper No. 23.
- Wadhwa, V., B. Rissing, A.L. Saxenian, och G. Gereffi (2007b). "Education, Entrepreneurship and Immigration: America's New Immigrant Entrepreneurs: Part II", Duke University.
- Wayland, S.V., och Goldberg, M.P. (2010). "From Generation to Generation: Utilizing the Human Capital of Newcomer Parents to Benefit Families", Department of Citizenship and Immigration Canada.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00