



# Arbetskraftsinvandring till Sverige

*– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick*



*Delbetänkande  
av Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI)*

*Stockholm 2005*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2005:50





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22368-6  
ISSN 0375-250X



## Till statsrådet Hans Karlsson

Den 19 februari 2004 beslutade regeringen om direktiv (dir. 2004:21) som gav en parlamentarisk kommitté i uppdrag att se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring, med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2005:22) fick kommittén tiden för att redovisa sitt delbetänkande förlängd liksom viss ändring av upplägget mellan delbetänkande och slutbetänkande.

Med stöd av bemyndigande för statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor förordnades den 24 mars 2004 f.d. vice statsministern Lena Hjelm-Wallén till ordförande i kommittén. Samma dag förordnades riksdagsledamöterna Margareta Andersson (c), Britta Lejon (s), Mauricio Rojas (fp) och Göte Wahlström (s) samt verkstadsarbetaren Jan-Eric Berglund (v), f.d. riksdagsledamoten Anna Kinberg Batra (m), kommunalrådet Carina Liljesand (kd), planeringschefen Paulo Silva (mp) och förste vice talman Per Westerberg (m) som ledamöter i kommittén. Den 7 februari 2005 entledigades Britta Lejon och förordnades i hennes ställe riksdagsledamoten Ann-Marie Fagerström (s). Den 21 februari 2005 entledigades Carina Liljesand (kd) och förordnades ekonomen Eva Aronsson (kd).

Som experter förordnades den 28 maj 2004 rättssakkunnige Jonas Alberg, kammarrättsassessorn Ingrid Ekelund, avdelningsdirektören Peter Fylking (Migrationsverket), kansliråden Catrin Lidbom och Pontus Ringborg, ställföreträdande generaldirektören Lars Sjöström (AMS) samt departementssekreterarna Christina Wallin och Ola Yndeheim. Genom beslut den 11 oktober 2004 entledigades Ola Yndeheim och förordnades departements-

sekreteraren Annika Århammar som expert i kommittén. Genom beslut den 17 januari 2005 entledigades Jonas Alberg samt Pontus Ringborg och förordnades kansliråden Örjan Härneskog och Anna Santesson till experter i kommittén. Genom beslut den 14 februari 2005 entledigades Catrin Lidbom och förordnades departementsrådet Eva Åkerman-Börje som expert i kommittén.

Den 1 juni 2004 anställdes departementsrådet Peter Springfeldt som huvudsekreterare i kommittén. Som sekreterare anställdes den 9 augusti 2004 utredaren Helena Carlestam och den 16 augusti 2004 hovrättsassessorn Lena Petersson. Den 1 januari 2005 anställdes Gustaf Rönneklev som biträdande sekreterare i kommittén. Lena Enstam är kommitténs assistent.

Till uppdraget hör en rad uppgifter såsom t.ex. att utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt, beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna av EU:s utvidgning för den svenska arbetsmarknaden. Därutöver skall kommittén bl.a. överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt studera sambandet mellan reglerna för arbetskraftsinvandring och de för asyl och skyddsbehövande i övrigt. Kommande förslag till förändringar skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till ökad flexibilitet, förenklad administration och långsiktig hållbarhet.

Kommittén, som har antagit namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI), överlämnar härmed delbetänkandet *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick* (SOU 2005:50). Delbetänkandet innehåller framför allt en redovisning av fakta, utgångspunkter för

det fortsatta arbetet samt ett antal frågeställningar för diskussion. Arbetet går nu vidare med att sammanställa slutbetänkandet, vilket kommer att innehålla bl.a. kommitténs ställningstaganden och författningsförslag.

Stockholm i maj 2005

Lena Hjelm-Wallén

Margareta Andersson

Anna Kinberg Batra

Ann-Marie Fagerström

Paulo Silva

Per Westerberg

Eva Aronsson

Jan-Eric Berglund

Mauricio Rojas

Göte Wahlström

/Peter Springfeldt  
Helena Carlestam  
Lena Petersson  
Gustaf Rönneklef



# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Summary</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Utgångspunkter</b> .....	<b>25</b>
1.1 Internationell migration som ett samhällsfenomen.....	25
1.2 Demografiska förändringar i de rika länderna medför framtida utmaningar för deras arbetsmarknader.....	32
1.3 Invandringen påverkar samhällsutvecklingen och samhällsekonomin.....	36
<b>2 Omvärlden – likheter, skillnader, påverkan och samverkan med Sverige</b> .....	<b>43</b>
2.1 Internationell migration .....	43
2.1.1 Många flyttar men de allra flesta bor kvar i sina hemländer.....	43
2.1.2 Orsaker till att personer flyttar .....	45
2.1.3 Arbetskraftsinvandring i ett globalt perspektiv.....	49
2.1.4 Migration utanför reglerna.....	49
2.1.5 Olika internationella försök att genom samarbete påverka formerna för migration.....	54
2.2 Demografi och arbetsmarknad i EU.....	57
2.2.1 Den demografiska utvecklingen liknar varandra .....	57
2.2.2 Internationell konkurrens om kvalificerad arbetskraft .....	65

2.2.3	Arbetsmarknaden inom EU .....	66
2.3	Migrationspolitik i några andra länder .....	71
2.3.1	Några huvuddrag i de rika ländernas migrationspolitik.....	71
2.3.2	Debatt som påverkar olika länders migrationspolitik.....	86
2.4	Migration och utveckling i ursprungsländerna.....	91
2.4.1	Migrationen påverkas av utvecklingen i landet .....	92
2.4.2	Utflyttning av ett lands humankapital.....	94
2.4.3	Utvandrarna sänder hem stora summor pengar .....	101
2.4.4	Utvandrarnas roll ekonomiskt och politiskt för hemlandet .....	106
<b>3</b>	<b>Sveriges internationalisering .....</b>	<b>109</b>
3.1	Från utvandrings- till invandringsland.....	109
3.1.1	Sverige har en lång migrationshistoria.....	110
3.1.2	Sverige är ett mångkulturellt samhälle.....	113
3.1.3	Migrationens påverkan på Sveriges demografi.....	115
3.1.4	Erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring.....	115
3.1.5	Svenska medborgares rörlighet över nationsgränserna .....	121
3.2	Sverige som medlem i EU.....	123
3.2.1	Den fria rörligheten .....	123
3.2.2	EU:s senaste utvidgning och övergångsregler rörande fri rörlighet av personer .....	125
3.2.3	Utredningar och uppdrag med anledning av utvidgningen.....	127
3.2.4	Utvidgningens påverkan på rörligheten .....	130
3.2.5	Kommande utvidgningar .....	132
3.2.6	Arbetet hittills inom EU med arbetskraftsinvandring .....	133
3.2.7	Det framtida arbetet med arbetskraftsinvandring.....	136
3.2.8	Sverige konkurrerar om kvalificerad arbetskraft.....	138
3.3	Svensk arbetsmarknad mer internationellt beroende.....	140
3.3.1	Informations- och kommunikationssamhället.....	140
3.3.2	Företagen blir allt mer internationella.....	141
3.4	Antalet gäststudenter ökar .....	147

<b>4</b>	<b>Sveriges demografi och arbetsmarknad.....</b>	<b>157</b>
4.1	Sveriges demografi.....	158
4.1.1	Faktorer som bestämmer befolkningens storlek och åldersammansättning.....	158
4.1.2	Befolkningens åldersammansättning idag.....	162
4.1.3	Prognos över Sveriges framtida befolkning.....	164
4.2	Utbud av arbetskraft.....	167
4.2.1	De yrkesaktiva åren har minskat.....	167
4.2.2	Befolkningens arbetskraftsdeltagande förändras.....	170
4.3	Efterfrågan på arbetskraft.....	180
4.3.1	Behovet av arbetskraft på lång sikt.....	183
4.4	Pusslet på arbetsmarknaden.....	187
4.4.1	Arbetsmarknadens funktionssätt.....	188
4.4.2	Arbetsmarknadens tillgänglighet.....	191
4.4.3	Rörlighet på arbetsmarknaden.....	195
4.4.4	Arbetsmarknadens parter och arbetskraftsinvandring.....	197
<b>5</b>	<b>Dagens regler för arbetskraftsinvandring.....</b>	<b>201</b>
5.1	Några grundläggande drag.....	201
5.2	Kravet på visering och uppehållstillstånd.....	202
5.3	Kravet på arbetstillstånd och dess undantag.....	203
5.4	Arbetstillstånd – ansökan och handläggning.....	204
5.5	AMS riktlinjer.....	208
5.6	Beviljade tillstånd.....	212
<b>6</b>	<b>Sverige mot ett öppnare regelverk för arbetskraftsinvandring – en sammanfattande diskussion.....</b>	<b>217</b>
	<b>Käll- och litteraturförteckning.....</b>	<b>221</b>

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2004:21) .....	227
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2005:22).....	243
<i>Bilaga 3</i>	Tabell- och diagrambilaga.....	245
<i>Bilaga 4</i>	Scenarios om framtida förhållanden mellan personer i och utanför arbetskraften .....	269

# Förkortningar

AF	Arbetsförmedling
AG	Arbetsgivare
AKU	Arbetskraftsundersökning
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
AT	Arbetsstillstånd
EEAG	European Economic Advisory Group
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
EU10	De 10 nya medlemsstaterna i EU fr.o.m. 1 maj 2004
EU15	De 15 medlemsstaterna i EU t.o.m. 1 maj 2004
EU25	De 25 medlemsstaterna i EU fr.o.m. 1 maj 2004
EURES	European Employment Service
FoU	Forskning och utveckling
GATS	General Agreement on Trade in Services (Tjänstehandelsavtalet)
GCIM	Global Commission on International Migration (Internationella migrationskommissionen)
HDI	Human Development Index
HSV	Högskoleverket
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring
ILO	International Labour Organisation (Internationella arbetsorganisationen)
IMF	International Monetary Fund (Internationella valuta fonden)
IOM	International Organisation for Migration (Internationella migrationsorganisationen)
ISA	Invest in Sweden Agency (Myndigheten för utländska investeringar i Sverige)

ITPS	Institutet för tillväxtpolitiska studier
KAKI	Kommittén för arbetskraftsinvandring
LAN	Länsarbetsnämnden
LO	Landsorganisationen i Sverige
MIGRFS	Migrationsverkets författningssamling
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
PUT	Permanent uppehållstillstånd
RAMS	Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik
RFV	Riksförsäkringsverket
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Sveriges Arbetsgivareförening
SCB	Statistiska Centralbyrån
SEB	Skandinaviska Enskilda Banken
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TUT	Tidsbegränsat uppehållstillstånd
UM	Utlandsmyndighet
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingkommissarie)
UT	Upphållstillstånd
UtlF	Utlänningsförordningen (1989:547)
UtlL	Utlänningslagen (1989:529)
WTO	World Trade Organisation (Världshandelsorganisationen)

# Sammanfattning

## **Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick**

Kommittén för arbetskraftsinvandring har regeringens uppdrag att föreslå ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Regelverket skall vara flexibelt och långsiktigt hållbart.

I detta delbetänkande presenterar vi en genomgång av en del fakta som påverkar våra kommande överväganden. Vi återkommer i ett senare slutbetänkande med författningsförslag.

Vi har haft tre utgångspunkter i vårt arbete:

- Migration är ett samhällsfenomen som kvantitativt ökar och som bidrar till samhällets utveckling. Migration har alltid funnits och kommer att fortsätta att göra så och sannolikt i ökad grad. Det är naturligt att samhället på olika sätt försöker påverka migrationen och styra den i en riktning som är bäst för samhället.
- Den demografiska utvecklingen med en allt mer åldrande befolkning, och därmed följande ökande försörjningsbörda för dem som förvärvsarbetar, kan leda till negativa strukturella konsekvenser på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin. De demografiska förändringarna är något som vi delar med andra höginkomstländer. En åldrande befolkning kan även leda till att arbetsmarknaden blir mindre dynamisk. En ökad arbetskraftsinvandring kan bidra till att mildra dessa effekter.
- Arbetskraftsinvandring kan bidra till att vitalisera den svenska arbetsmarknaden och ekonomin. Regelverket måste öppnas för att i ökad utsträckning möjliggöra detta. Samtidigt måste tydliga insatser göras för att undvika att en ökad arbetskraftsinvandring skapar negativa effekter på arbetsmarknaden. Bedömningen av det behov som enligt utredningsdirektiven

skall ligga till grund för förändringar av regelverket bör göras inte bara från en kvantitativ synvinkel utan också från en kvalitativ sådan med hänsyn till de olika slag av positiva effekter som kan uppstå.

Kommittén konstaterar att det är viktigt vid en diskussion av t.ex. invandringens påverkan på Sverige och invandrarnas integration på den svenska arbetsmarknaden att beakta under vilka omständigheter invandringen till Sverige har skett. Nordbor är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Om man har invandrat till Sverige av arbetsmarknadsskäl, för familjeanknytning eller för att få asyl här har betydelse för integrationen på arbetsmarknaden. Nära hälften av dem som fått uppehållstillstånd sedan sekelskiftet har fått det av andra orsaker än av arbetsmarknadsskäl eller för studier.

### *Befolkningsutvecklingen i Sverige*

Den framtida befolkningens storlek och åldersstruktur har betydelse för såväl det framtida utbudet av arbetskraft, som för den svenska ekonomin genom den efterfrågan på varor och tjänster som befolkningen skapar. Över hundra års omfattande och kostsam kamp mot ohälsa och alltför tidig död har givit resultat och befolkningen har blivit äldre.

Variationerna i födelsetalen medför att det under olika tidsperioder blir olika stora årskullar som efterfrågar offentligt finansierad service och transfereringar. De stora årskullarna födda på 1940-talet börjar nu att lämna förvärvslivet.

Befolkningens åldersstruktur påverkar hur offentligt finansierad verksamhet och transfereringar kan utformas. En åldrande befolkning medför att de som förvärvsarbetar genom sitt arbete skall skapa underlag för offentlig finansierad verksamhet för allt fler personer. En allt större andel av de som inte förvärvsarbetar kommer att vara äldre och såväl vara berättigade till pension som efterfråga vård och omsorg.

*Arbetsmarknad i förändring*

I och med ökad internationalisering, tekniska innovationer och nya konsumtionsmönster förändras arbetsmarknaden. Antalet arbetstillfällen och arbetsplatser är aldrig givna över tiden. Förändringen skiljer sig åt mellan olika sektorer av arbetsmarknaden och mellan olika lokala arbetsmarknadsregioner. Inom exempelvis vården finns dock ett antal basala arbetsuppgifter som i stort sett är oförändrade även om sammanhangen de utförs i kan förändras.

Den framtida efterfrågan på arbetskraft på lång sikt, vilket även påverkar behovet av arbetskraftsinvandring, är svår att bedöma. En vanlig bedömning är att efterfrågan på personer med högre utbildning kommer att öka och det är framför allt inom den privata och offentliga tjänstesektorn som efterfrågan kommer att vara störst. En annan ofta återkommande bedömning är att den framtida befolknings- och arbetskraftssituationen kan leda till att tillgången på arbetskraft kan vara tillfredställande i en region medan den är knapp i en annan.

Närvaron på arbetsmarknaden har förändrats över tiden. Den samlade tiden i livscykeln under vilken man förvärvsarbetar tenderar att minska. Ungdomar etablerar sig senare på arbetsmarknaden, bl.a. beroende på att man studerar längre. I slutet av förvärvslivet lämnar många arbetskraften allt tidigare. Den faktiska pensionsåldern har sjunkit, dock har under senare år förvärvsfrekvensen för äldre ökat. Ju färre som förvärvsarbetar och ju färre timmar man arbetar desto större blir trycket på dem som arbetar för att därigenom också skapa det underlag som krävs för offentligt finansierad service och transfereringar. Även om sysselsättningsgraden är relativt hög i Sverige jämfört med flertalet andra höginkomstländer ligger Sverige sämre till när det gäller antalet arbetande timmar. Skälen till detta är att vi bl.a. har valt att ha längre semestrar och föräldraledighet än i många andra länder. En annan är att vi under de senaste åren har haft en förhållandevis hög frånvaro på grund av ohälsa.

Utbudet av arbetskraft påverkas, förutom av befolkningens demografiska struktur, av arbetskraftens kompetens i form av erfarenhet och utbildning, deltagande i arbetskraften samt i vilken utsträckning arbetskraft flyttar in eller ut ur landet.

En del av migrationen är direkt kopplad till efterfrågan på arbetsmarknaden, men en stor del av migrationen har andra grunder som inte hänger samman med arbetsmarknaden.

Av dem som har kommit till Sverige primärt av arbetsmarknads-skäl, t.ex. många från Norden och EU, förefaller ett flertal stanna i Sverige under en kortare tidsperiod än de som invandrar av andra skäl. Orsaker kan vara att arbetet i sig är kopplat till en mer tidsbegränsad form eller så har syftet med vistelsen redan från början varit att den skall vara begränsad i tiden. Samtidigt som antalet som invandrar ökar, sker det även en ökning av antalet utvandrare. I många fall är det tidigare invandrare som efter en tid lämnar Sverige.

### *Internationell utblick*

För medlemsstaterna i EU och andra höginkomstländer är den demografiska utvecklingen relativt likartad med låga födelsetal och därmed en åldrande befolkning. Många länder har redan, eller förväntas inom en snar framtid att få en minskande befolkning. Detta gör att man delar den utmaning som en åldrande befolkning medför. I flera länder diskuteras arbetskraftsinvandring som en del av lösningen av problemet.

Deltagandet i arbetskraften skiljer sig dock i flera avseenden åt mellan höginkomstländerna. En skillnad är att kvinnor, äldre och invandrare utgör en betydande arbetskraftsreserv i flera länder.

Kommittén har inhämtat information om förhållanden och debatten i ett antal länder om frågor som är relaterade till arbetskraftsinvandring. Detta har gjorts genom enkäter till berörda svenska ambassader och finns redovisade i betänkandet.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen påverkar frågan om invandring av arbetskraft. Den fria rörligheten inom EU och den gemensamma inre marknaden har inte lett till någon mer omfattande migration mellan medlemsländerna, även om den har ökat. Europeiska kommissionen har mot bakgrund av bl.a. den demografiska utvecklingen publicerat en s.k. grönbok som tar upp ett antal frågor om framtida arbetskraftsinvandring till EU. En utgångspunkt för denna diskussion är att arbetskraften inom EU har företräde på den gemensamma arbetsmarknaden.

Den i många avseenden gemensamma bilden av demografin och arbetsmarknaden i höginkomstländerna leder också till att det finns en hårdnande internationell konkurrens om efterfrågad arbetskraft.

Den migrationspolitik som de rika länderna för har till syfte att släppa in dem som man av olika anledningar önskar skall bosätta sig

i landet. Allt fler länder bedriver nu en aktiv politik för att knyta till sig de personer som har en kompetens som är efterfrågad. En skiljelinje mellan länderna är i vilken utsträckning arbetskraftsinvandringen är direkt kopplad till ett specifikt arbetstillfälle eller om bosättningsstillståndet är relaterat till hela landets behov av en invandring av personer som besitter vissa kunskaper, egenskaper och/eller förutsättningar att bli en medborgare som bidrar till landets utveckling.

Migration påverkar utvecklingen, förutom i invandringsländerna, även i utvandringsländerna. Utvandrarerna sänder hem stora summor pengar från sitt arbete utomlands som kommer familj och släkt till godo i hemlandet. Indirekt kan det även ha betydelse för landets utveckling genom att pengarna används till konsumtion och till viss del för investeringar. I flera länder har utvandrarernas hemsända pengar stor betydelse för landets utveckling eftersom de utgör en betydande del av landets BNP och tillgång till utländsk valuta.

I många fattiga länder kan utvandring vara ett stort avbräck, åtminstone på kort sikt, när utvandrarerna tar med sin utbildning och sina kunskaper när de lämnar landet. På längre sikt kan utvandrarerna istället bidra till hemlandets utveckling genom att återvända hem med nya kunskaper och andra värdefulla erfarenheter.

En särskild grupp av intresse för framtida arbetskraftsinvandring är gäststudenter vid svenska universitet och högskolor. Detta är ett internationellt fenomen. En stor del av ökningen består av studenter och forskare från länderna med snabb ekonomisk utveckling i Asien. Många kommer från de största länderna, Kina och Indien. Antalet gäststudenter till Sverige har ökat från 1 500 år 1995 till 6 000 år 2004. Många av dessa studenter och forskare skulle positivt kunna bidra till utvecklingen av Sverige. Kommittén anser att dagens regelverk är alltför begränsande för deras möjligheter att stanna och arbeta i vårt land. Kommittén återkommer med förslag till förändringar i regelverket i slutbetänkandet.

Avslutningsvis i betänkandet ställer vi några frågor för att stimulera debatten.



# Summary

## **Labour immigration to Sweden: population trends, labour market change, international outlook**

The Committee on Labour Immigration has been instructed by the Government to propose a regulatory framework that will allow more extensive labour immigration from countries outside the EU/EEA. The framework should be flexible and sustainable.

In this interim report, we review a number of facts that will influence our future deliberations. We will present legislative proposals later in a final report.

Our work has proceeded from three basic starting points.

- Migration is a social phenomenon that is increasing in volume and that contributes to the development of society. Migration has always existed and will continue to do so, probably on an increasing scale. It is natural for society to attempt, in various ways, to influence immigration and to guide it in the direction that is best for society.
- The demographic trend towards an older and older population, and the increasing dependency burden this entails for the working population, can have adverse structural consequences for the labour market and for our country's economy. The demographic changes are something we have in common with other high-income countries. An ageing population can also lead to a loss of dynamism in the labour market. Increased labour immigration can help alleviate these effects.
- Labour immigration can help invigorate the Swedish labour market and economy. The regulatory framework must be made more open so as to enable this to happen to a greater extent. At the same time, clear steps must be taken to prevent increased labour immigration generating negative effects in the labour market. The needs that, according to the Committee's terms of

reference, are to be the basis for changes in the regulatory framework should be assessed not only from a quantitative perspective but also from a qualitative viewpoint, taking account of the different types of positive effects that may arise.

The Committee notes that when discussing, for example, the impact of immigration on Sweden and the integration of immigrants in the Swedish labour market, it is important to consider the circumstances for people's immigration to Sweden. People from Nordic countries are exempt from the residence permit requirement. The reason for immigration to Sweden – labour market reasons, family ties or asylum – plays a role for labour market integration. Nearly half of the people who have received a residence permit so far this century have been granted residence for reasons other than labour market reasons or study.

#### *Population trends in Sweden*

The size and age structure of the future population are significant both for the future labour supply and for the Swedish economy, in view of the demand for goods and services that the population generates. The century-long campaign against illness and premature death, waged on many fronts and at great expense, has brought results and the population has become older.

Because of variations in the birth rate, the cohorts requiring publicly financed services and transfers differ in size in different periods. The large cohorts born in the 1940s are now beginning to leave working life.

The age structure of the population places constraints on the design of publicly financed activities and transfers. An ageing population means that the working population is required to generate resources for publicly financed activities for more and more people. An increasingly large proportion of those who are not in gainful employment will be elderly people who are both entitled to a pension and require medical and other care.

*Labour market change*

The labour market is changing due to increased internationalisation, technical innovations and new patterns of consumption. The number of jobs and workplaces is not a timeless constant. The changes in the labour market differ from sector to sector and from region to region. Nevertheless, in some areas, such as the health services, there are a number of basic tasks that remain largely the same, even if the context in which they are carried out may change.

It is difficult to assess the future long-term demand for labour, which will also influence the need for labour immigration. It is commonly held that the demand for people with higher education will increase and that demand will be greatest primarily in the private and public services sector. Another often repeated view is that the future population and labour situation may lead to the supply of labour being satisfactory in one region but scarce in another.

Presence in the labour market has changed over time. The total time that a person spends in gainful employment over a life cycle is tending to decline. Young people are establishing themselves in the labour market later, partly because they are studying longer. At the end of their working life, many people are leaving the labour force increasingly early. The actual retirement age has gone down, although in recent years the labour participation of older persons has risen. The fewer people in gainful employment and the less hours they work, the greater the pressure on those who are working to generate the resources required for publicly financed services and transfers. Even if the employment rate is relatively high in Sweden compared with most other high-income countries, Sweden's position is less favourable in terms of numbers of hours worked. Among other things, this is because we have chosen to have longer holidays and more parental leave than in many other countries. Another reason is that in recent years we have had relatively high absence from work due to sickness.

Apart from the demographic structure of the population, the supply of labour is influenced by the quality of the labour force in terms of experience and education, labour force participation and the extent to which labour is moving into or out of the country.

Some migration is directly linked to labour market demand, but much of it has other causes that are unconnected with the labour market.

Quite a number of those who have come to Sweden primarily for labour market reasons, e.g. many people from other Nordic and EU countries, seem to stay in Sweden for a shorter period than people who immigrate for other reasons. Possible explanations for this are that the work itself is linked to a relatively temporary arrangement or that the purpose of the stay was intended to be limited in time from the outset. While the number of immigrants is increasing, so is the number of emigrants. In many cases the people involved have earlier immigrated to Sweden and are leaving the country after spending some time here.

#### *International outlook*

The demographic trend is broadly similar in EU Member States and other high-income countries, with low birth rates leading to ageing populations. Many countries already have declining populations or are expected to do so in the near future. These countries therefore share the challenge posed by an ageing population. In several countries labour immigration is being discussed as a partial solution to the problem.

However, labour force participation differs in certain respects in different high-income countries. One difference is that in some countries women, older people and immigrants make up a substantial labour reserve.

The Committee has obtained information about the situation and the debate in a number of countries on issues related to labour immigration. This has been done by sending questionnaires to relevant Swedish embassies. The results are presented in the report.

Sweden's membership of the European Union is relevant to the issue of labour immigration. Freedom of movement in the EU and the common internal market have not led to any very extensive migration between the member countries, even if migration has increased. Partly in view of demographic developments, the European Commission has published a green paper that takes up a number of issues relating to future labour immigration to the EU. One basic assumption of the discussion is that labour already in the EU has priority in the common labour market.

Another consequence of the broad similarities in the demographic and labour market picture in high-income countries is that there is stiffening international competition for desirable labour.

The purpose of the migration policy conducted by the rich countries is to let in people that these countries, for one reason or another, want to settle there. More and more countries are now pursuing an active policy to secure the people who have skills that are in demand. One dividing line between countries is the extent to which labour immigration is directly linked to a specific job or whether the residence permit is related to the whole country's need for immigrants who have certain knowledge, qualities and/or prerequisites for being a citizen who will contribute to the country's development.

Migration influences development in emigration countries as well as in immigration countries. The emigrants send home large sums of money from their work abroad, which benefits family and relatives in the home country. This can also have an indirect effect on the development of the country, by the use of the money for consumption and to some extent investment purposes. In some countries the money sent home by emigrants is very important for the country's development, as it constitutes a significant part of the country's GDP and access to foreign currency.

In many poor countries emigration can be a great loss, at least in the short term, as emigrants leaving the country take their education and knowledge with them. In the longer term, the emigrants may instead contribute to the home country's development by returning home with new knowledge and other valuable experience.

One group of particular interest for future labour immigration consists of visiting students at Swedish institutions of higher education. This is an international phenomenon. The increased numbers are largely attributable to students and researchers from countries in Asia with rapidly developing economies. Many are from the largest countries, China and India. The number of visiting students in Sweden has increased from 1 500 in 1995 to 6 000 in 2004. Many of these students and researchers could make a positive contribution to development in Sweden. The Committee considers that the present regulatory framework imposes excessive restrictions on their opportunities to stay and work in our country. The Committee will present proposals for changes in the regulations in its final report.

We conclude the report with some questions that we hope will stimulate debate.



# 1 Utgångspunkter

## 1.1 Internationell migration som ett samhällsfenomen

*Migration är ett gammalt fenomen*

Migration har i någon omfattning alltid funnits och är en förutsättning för människans fortlevnad och utveckling. Tidigare geografiska områden har övergivits och nya har koloniserats vartefter omständigheterna ändrats. Befolkningar har blandats. Idéer, impulser, varor, uppfinningar, seder och trosuppfattningar förflyttas med människor. Historiskt talar vi om folkvandringstider när hela befolkningar brutit upp och sökt sig till nya områden.

Redan på 1700-talet uppmärksammades att många personer hade flyttat ut ur landet. De styrande reagerade med oro på utflyttningen. Antalet innevånare i landet utgjorde basen för landets välstånd och militära kraft.<sup>1</sup> Johan Fredric Kryger vann redan 1764 första pris i en annan av Kongliga Vetenskaps Akademien utlyst tävling med en uppsats med titeln ”Hvad kan vara orsaken till att en sådan myckenhet svenskt folk årligen flyttar ur landet? Och genom vilka författningar kan det bäst förekommas”.<sup>2</sup> Som förklaringar till utflyttningen för han i sin uppsats fram faktorer som brist på demokrati, brister i rättstillämpning, naturkatastrofer, varubrist, inflation, skattetryck och behov av struktur-rationalisering.

Kungliga Tabellverket, SCB:s föregångare, började 1851 föra statistik över emigration från Sverige. Tjugofem år senare hade man uppmärksammat att det även flyttade in personer till Sverige, i många fall de som tidigare flyttat ut, och från 1875 finns det en obruten tidsserie med statistik även för invandring. I Sverige flyt-

---

<sup>1</sup> År 1768 utlyste Kongliga Vetenskaps Akademien en tävling och ville ha svar på frågan *Huru en Stat, som lider brist på arbetare, kan draga bästa nyttan av sin Folk-hop*. Av sex svar vann Anders Gust. Barcheus den uppsatta belöningen med en uppsats med titeln *Huru Sveriges ringa folk-hop bäst kan användas?* (Barcheus 1772).

<sup>2</sup> Kryger (1764).

tade en fjärdedel av befolkningen under Amerikautvandringen för att söka sig en bättre framtid i ett fjärran land. När rapporter om en ogynnsam utveckling nådde makthavare, i takt med att datainsamlingen byggdes ut, försökte man via olika åtgärder ta sig an de problem man såg. De kanske mest kända exemplen är den av Gustav Sundbärg ledda Emigrationsutredningen och makarna Myrdals bok *Kris i Befolkningsfrågan*. Emigrationsutredningen ledde till att missförhållanden på landsbygden som en orsak bakom emigrationen uppmärksammades och den senare ledde till en rad politiska reformer inom familjepolitiken som ett svar på de låga födelse-talen.<sup>3</sup>

Även i den lokala miljön är det vanligt att flytta. Under förra seklet var antalet flyttningar över församlingsgränser i stort sett konstanta från år till år. I storleksordningen 8 procent av befolkningen i en församling har årligen flyttat till en annan församling.<sup>4</sup> I många fall kan en flyttning över en församlingsgräns ändå innebära att man stannar kvar i samma lokala eller regionala samhälle. De vuxna kanske inte behöver byta jobb eller barnen byta skola. Pendlingsavstånd till arbete och skolor har med dagens nya teknik och utbyggnad av kommunikationer kunnat bli längre och transporterna har blivit allt snabbare.

#### *Orsaker bakom beslutet att flytta*

Orsakerna bakom beslutet att en person flyttar, eller annorlunda uttryckt migrerar, är ofta sammansatta. Ett stort antal faktorer kan spela in och påverka det slutliga beslutet. Bevekelsegrunderna kan vara många och av helt skilda slag. Beslutsprocessen innehåller dessutom två viktiga komponenter och ett samspel mellan de båda, dels beslutet *att* flytta, dels beslutet *vart* man ska flytta. Det senare beslutet kompliceras av att det inte är fritt att flytta vart man vill, utan olika destinationer omges av ett antal administrativa restriktioner. Detta gäller i allra högsta grad vid internationell migration

Ett sådant här resonemang sammanfattas ofta i den så kallade push- and pullmodellen.<sup>5</sup> Grafiskt kan den beskrivas som att den

---

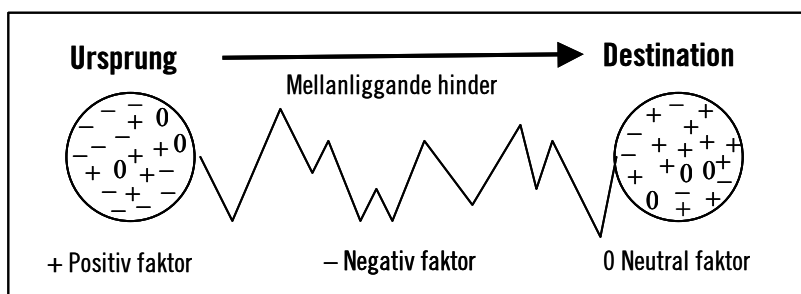
<sup>3</sup> Befolkningen (1991).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Push- and pullmodellen lanserades av Lee (1961) i en artikel i en demografitidskrift.

potentielle flyttaren<sup>6</sup> har ett antal faktorer i den miljö (vid internationell migration ett land) han lever i som påverkar hans beslut att flytta. Ett antal faktorer (– i figuren) talar för att flytta, andra faktorer talar för att stanna (+) och ett stort antal faktorer (0) påverkar inte alls beslutet. På motsvarande sätt finns det faktorer som talar för eller emot eller saknar betydelse för att flytta till just en specifik miljö (t.ex. ett land). Exempel på orsaker att vilja flytta från ett land kan vara politisk förföljelse, social osäkerhet eller brist på möjlighet att försörja sig. Många av de här faktorerna kan sammanfattas som en bristande tro på en bra framtid för sig själv och sin familj. Faktorer som talar för att stanna kvar kan t.ex. vara familj och vänner, släktleds gårdar och gravar, religionstillhörighet och ett samhälle som man är förtrogen med. Positiva faktorer i det land man vill söka sig till kan t.ex. vara möjligheter till arbete, skolgång för barnen, säkerhet för familjen samt släkt och landsmän som redan bor i landet. I andra termer kan man tala om möjligheter att förverkliga ett bra liv för sig själv och sin familj som en drivkraft för migration.

#### Push- and pullmodellen



Källa: Efter Lee (1961).

Det finns ett antal positiva, negativa och neutrala faktorer i hemlandet som påverkar beslutet om en person skall emigrera eller inte. På samma sätt finns det olika faktorer som påverkar val av destinationsort. Det kan förekomma hinder, t.ex. nationell lagstiftning, för att förverkliga flyttningen.

<sup>6</sup> I anglosaxiskt språkbruk används termen "migrant". I många sammanhang används även på svenska termen migrant. I detta sammanhang används huvudsakligen termerna invandrare, utvandrare och flyttare.

I och med att varje individ som migrerar har sin egen individuella uppsättning av förklaringar och orsaker till sitt beslut att flytta, är det också svårt att se kollektivet flyttare som en homogen grupp. Någon kanske har tvingats flytta för att söka skydd undan förföljelse, en annan för att få en försörjning, en tredje för att utbilda sig och ytterligare någon kanske för att bilda familj. När man talar om olika grupper av flyttare, kanske för att specificera olika regelverk för migration eller när man framställer statistik, lägger man samman ett antal personer med liknande skäl till en kategori. Oftast fastslås skälen efter vilket regelverk som har styrt migrationen. I dessa sammanhang kan man exempelvis tala om kategorier som skyddsbehövande, ekonomiska flyttare, familjeåterföreningar och "migrant workers"<sup>7</sup>. I migrationspolitiska sammanhang talas ofta om sammansatta flöden (mixed flows) av migranter och de svårigheter detta skapar när myndigheterna skall applicera ett regelverk för att hantera migration. En person som söker uppehållstillstånd i ett land enligt ett regelverk kan i själva verket ha skäl för sin ansökan i andra regelverk.

*Många flyttar i världen, men det överväldigande flertalet bor kvar i sina hemländer*

Den internationella migrationen i världen har ökat i och med globaliseringen och utbyggnaden av kommunikationer. Ett allt mer utbyggt nätverk av kommunikationer kan transportera såväl personer som information, kapital och idéer. Under 1900-talets sista 35 år ökade antalet internationella flyttare från 75 miljoner personer år 1965 till 175 miljoner vid sekelskiftet<sup>8</sup> <sup>9</sup>. Andelen personer som bor i ett annat land har under hela tiden legat strax under 3 procent av världens befolkning. Detta är en liten del av världens samlade befolkning, men om alla internationella flyttare bildade en egen stat skulle det vara världens femte största stat mätt i befolkningsstorlek. Enligt FN:s prognoser kommer antalet internationella flyttare att öka till 230 miljoner vid mitten av sekelskiftet, under förutsättning att andelen internationella flyttare fortsatt kommer att utgöra knappt 3 procent av världens totala befolkning. Ökningen beror på att världens totala befolkning ökar. I det fall globaliseringen fort-

<sup>7</sup> "Migrant workers" används i anglosaxiskt språkbruk som ett samlingsbegrepp för personer som flyttar av ekonomiska skäl.

<sup>8</sup> IOM (2003).

<sup>9</sup> Se även tabell och text i avsnitt 2.1.1.

sätter, och även kommunikationssystem fortsätter att byggas ut, finns det mycket som talar för att den internationella migrationen kommer bli mer omfattande än vad som framgår av FN:s prognoser. Det kan också finnas faktorer, som t.ex. ökad slutenhet pga. terrorism, som kan utgöra hinder för migration. Den internationella migrationen har en given plats i samhällsutvecklingen såväl hos oss som för länder med stor utflyttning. Nu för tiden är de flesta länder påverkade av såväl in- som utflyttning och dessutom som transitländer där flyttarna lever under en period av sin resa mellan två länder. Den internationella migrationens roll kommer att öka.

### *Inskränkningar i den fria rörligheten*

Under historisk tid var det mer eller mindre fritt att resa och bosätta sig i vilket land man ville. Det gällde i större grad för dem som kom från de rika länderna. Det har dock i alla tider funnits olika restriktioner i såväl möjligheterna att resa över en stats gräns som i att bosätta sig i ett annat land. Även Sverige har en lång historia av att försöka styra invandring och bosättning. Under medeltiden begränsades tyska medborgares möjligheter att bosätta sig i Sverige med motiveringen att deras makt annars skulle bli alltför stor. Judar var länge förbjudna att bosätta sig i Sverige och först 1782 gavs tillåtelse för judar att bosätta sig och idka handel i Stockholm, Göteborg, Norrköping och Karlskrona. Fulla medborgerliga rättigheter fick man först 1870.<sup>10</sup> Exemplet på försök från statsmakten att styra internationell migration kan göras lång. Även i dag har vi olika restriktioner avseende vilka som har rätt att bosätta sig i vårt land. Alla länder har en rätt att bestämma över vilka utöver de egna medborgarna som har rätt att bosätta sig i landet och de flesta länder utnyttjar den också. Även möjligheterna att arbeta under kortare eller längre tid i ett annat land har under olika tider varit mer eller mindre reglerade. Morakullorna vandrade under 1800-talet till Tyskland för att sälja sina hårarbeten. August Strindberg sökte sig av olika anledningar ut i Europa. Strindberg hade veterligen aldrig något pass.<sup>11</sup> Den fria rörligheten har av olika

<sup>10</sup> Nationalencyklopedin.

<sup>11</sup> Meidal (2000). Meidal har dock i senare kommentarer påpekat att det i ett brev av Strindberg nämns ett svenskt pass med fransk text. Detta, och Strindbergs senare försök att få ett pass, förefaller dock mest vara föranlett av behov att kunna styrka sin identitet och inte av att kunna resa.

anledningar varierat över tiden. Internationellt har tiden mellan Napoleonkrigen och första världskriget, 1820 till 1914, beskrivits av FN som det första globala århundradet med en relativt fri rörlighet för varor, kapital och arbetskraft.<sup>12</sup>

Passtvang infördes i Sverige under de första årtiondena av 1800-talet, men avskaffades 1860. Under en följande period av drygt ett halvt sekel hade Sverige ett fritt migrationsutbyte med omvärlden. En utlänning, med något undantag, kunde fritt resa in i Sverige och bosätta sig och arbeta här utan något speciellt tillstånd. År 1914 infördes, efter en tid av diskussioner, inskränkningar i rätten för utlänningar att bosätta sig i Sverige. Att ett pass skulle vara försett med ett arbetstillstånd infördes 1926 och lagfästes ett år därefter. Huvudsyftet med den nya lagen var att skydda den svenska arbetsmarknaden så att den bevarades för den inhemska arbetskraften. Efter diverse förändringar genom åren fastslogs i utlänningslagen 1954 att en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige endast tillfaller svenska medborgare. I propositionen till den nya lagen år 1968 fastslås att det inte finns förutsättningar för fri rörlighet. I propositionen sägs vidare att ”förutsättningarna att flytta eller omskola inhemska arbetskraft och arbetskraftsutbudet från de icke verksamma kvinnorna, de handikappade och de äldre måste beaktas. Invandrande arbetskraft får inte koncentreras till låglönebranscher med osäkra anställningsförhållanden och hög arbetslöshetsrisk. Löner och andra anställningsvillkor skall överensstämma med vad som är normalt för inhemska arbetskraft med motsvarande kvalifikationer”.<sup>13</sup>

#### *Sverige har en lång dokumenterad migrationshistoria*

Under 1800-talets andra hälft och fram till första världskriget dominerades Sveriges migrationshistoria av den stora utvandringen till Amerika och av den efterföljande återvandringen till Sverige. Man räknar med att omkring en fjärdedel av alla Amerikautvandrare återvände. Många reste fram och tillbaka över Atlanten flera gånger. I och med depressionen på 1930-talet införde de amerikanska myndigheterna restriktioner för invandring, vilket även medförde att utvandringen från Sverige minskade. År 1930 passerar antalet invandrare antalet som utvandrade och Sverige blev ett

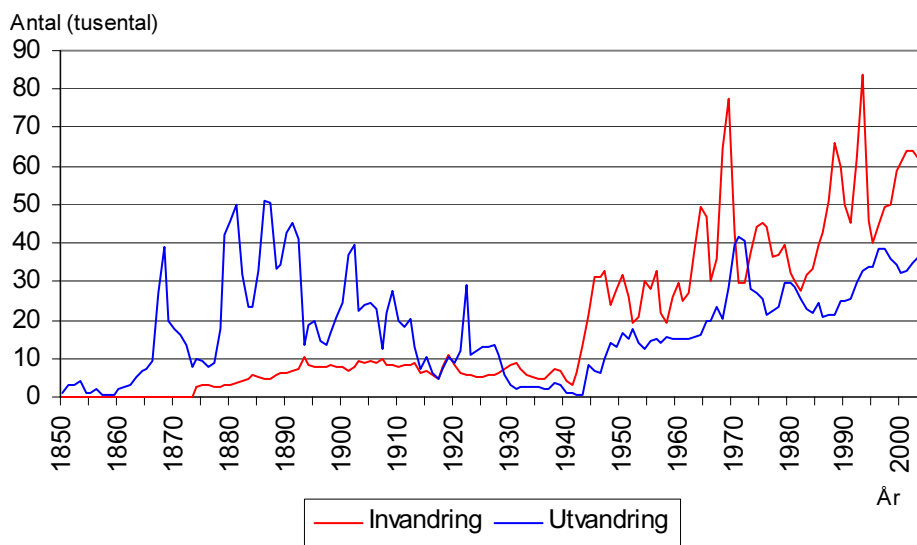
---

<sup>12</sup> FN(2004).

<sup>13</sup> Prop. 1968:142.

invandringsland. Som en följd av andra världskriget kom relativt många flyktingar till Sverige samtidigt som spänningen mellan öst och väst hämmade normala kontakter. Senare kriser som Ungern 1956, Tjeckoslovakien 1968 och Chile 1973 sätter också spår i Sveriges migrationshistoria. Efter andra världskriget gick den svenska industrin på högvarv och det fanns en stor efterfrågan på arbetskraft. Genom den s.k. Arbetskraftskommissionen började Sverige rekrytera arbetskraft i Italien, Ungern och Österrike. Även svenska företag rekryterade arbetskraft från t.ex. Grekland.

#### In- och utvandring till Sverige år 1850–2004



Källa: SCB.

*Sverige har en lång dokumenterad migrationshistoria. Amerikautvandringen, inledningsvis enbart som utvandring men senare även som återvandring till Sverige, dominerar fram till 1930-talet. Under efterkrigstiden har såväl in- som utvandring ökat.*

År 1954 fattades en överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad, vilket innebär att nordiska medborgare undantas från kraven på pass, uppehålls- och arbetstillstånd. De kvantitativt största resultaten av öppnandet av den fria nordiska arbetsmarknaden var att ett stort antal finländare som kom hit under 1960-talet och början av 1970-talet. När konjunkturen vände i Finland reste många hem igen, vilket framträder i statistiken som en kraftig

utvandring från Sverige i början av 1970-talet. De senaste 30 åren har dominerats av flykting- och anhöriginvandringen. De senaste årtiondena har invandringen ökat, vilket även har lett till att utvandringen har tilltagit. Många svenska medborgare lämnar landet för något eller några år för att sedan återvända igen,<sup>14</sup> vilket leder till att den totala rörligheten ökar. Internationell migration är ett samhällsfenomen som blir allt viktigare för såväl individer som samhällen.

Förändringarna över tiden av in- och utvandringen till Sverige speglar samhällsförändringar och ekonomiska förändringar såväl i Sverige som i vår omvärld.<sup>15</sup> Dessutom återspeglas, åtminstone till en viss del, de svenska och internationella regelverk som styr migrationen.

*Utgångspunkter för kommitténs arbete är att migration är ett samhällsfenomen som kvantitativt ökar och som bidrar till samhällets utveckling. Migration har alltid funnits och kommer sannolikt i ökande grad fortsätta att göra så. Det är naturligt att samhället på olika sätt försöker påverka migrationen och styra den i en riktning som är bäst för samhället.*

## **1.2 Demografiska förändringar i de rika länderna medför framtida utmaningar för deras arbetsmarknader**

### *Befolkningarna i de rika länderna åldras*

Världens befolkningar genomgår en kontinuerlig förändring i sin sammansättning och åldersstruktur.

Sverige och andra höginkomstländer i världen har i dag konstant låga eller sjunkande födelsetal och en fortsatt minskning av dödstalen. Aldrig tidigare i mänsklighetens historia har så många nyfödda överlevt den farliga första tiden av sina liv och par har inte behövt skaffa sig stora barnakullar för att vara säkra på att bli omhändertagna på ålderns höst. Inte heller har så många upplevt så hög ålder som i dag. Följden av dessa positiva utvecklingar är att våra befolkningar åldras.

---

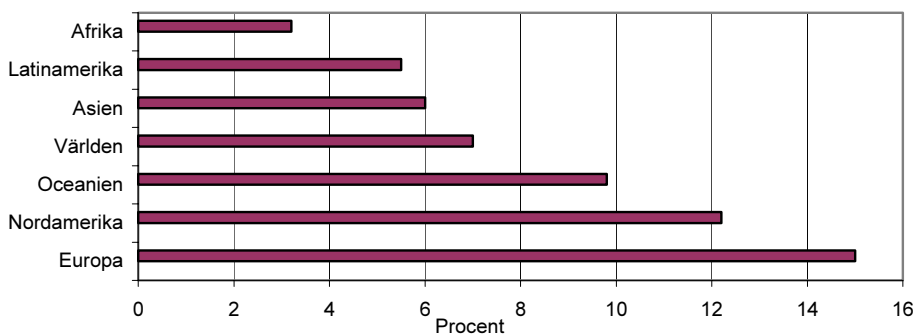
<sup>14</sup> För en översikt över den svenska migrationshistorien se t.ex. Lundh och Ohlsson (1999), Regeringskansliet (2001), Befolkningen (1991) samt SCB (2004).

<sup>15</sup> Se även diagram 1.1.1 i bilaga 3. I diagrammet finns även några kommentarer om de olika tidsperioderna.

I Sverige är i dag drygt 17 procent av befolkningen äldre än 65 år. I SCB:s senaste befolkningsprognos räknar man med att andelen kommer att öka till 21 procent redan år 2020 och sedan ytterligare öka till drygt 23 procent år 2040. En växande andel av de äldre kommer att vara över 80 år gamla.<sup>16</sup>

Vid en global jämförelse framstår Europa som den gamla världen. Nästan var sjunde person, 15 procent av befolkningen, i Europa är 65 år eller äldre. Nordamerika har en något yngre befolkning, men framstår i jämförelse med övriga världen även de som en åldrad befolkning. Det finns även i världsdelar med en ung befolkning stater med åldrad befolkning, t.ex. har Japan en av de allra äldsta befolkningarna i världen där närmare 19 procent är äldre. Australien har en struktur som liknar den i Nordamerika. De yngsta befolkningarna finns på den afrikanska kontinenten.

#### Andel av befolkningen som är 65 år eller äldre



Källa: FN Population database 2002.

*Det är stora skillnader mellan befolkningens åldersstruktur mellan olika världsdelar. Den äldsta befolkningen finns i Europa. Aidsepidemin, som drabbat Afrika värst, påverkar även åldersstrukturen.*

<sup>16</sup> SCB (2003a).

*Allt färre skall med sitt arbete skapa underlag för samhällsservice för allt fler*

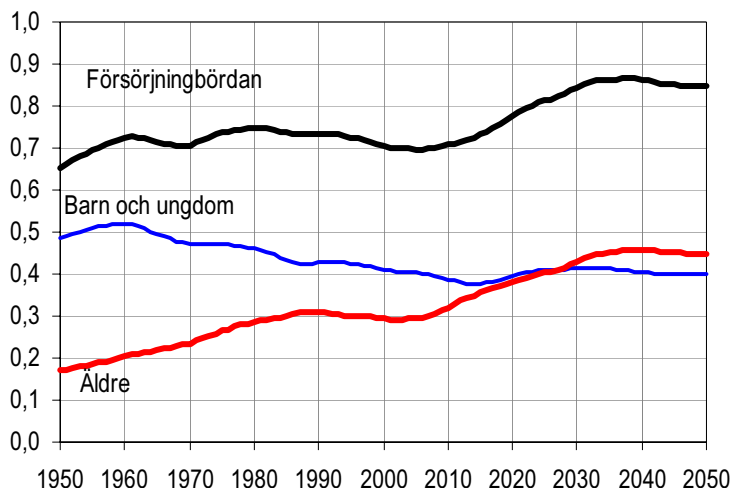
En följd av den demografiska förändringen blir att färre personer skall bidra till offentligt finansierad service för allt fler. Den förvärvsarbetande delen av befolkningen skall, genom sin produktion och det skatteunderlag som det skapar, finansiera en stor del av den offentligt finansierade service som befolkningen utanför arbetskraften konsumerar. Förr var det framförallt service i form av t.ex. skolor för den yngre delen av befolkningen som skulle finansieras. Med en åldrande befolkning blir framförallt de äldres vårdbehov och pensioner en allt större del. Även i länder där man inte har offentligt finansierade institutioner eller transfereringar till de äldre, i form av t.ex. pensioner, innebär en åldrande befolkning ekonomiska påfrestningar för dem som arbetar.

Den demografiskt bestämda försörjningsbördan i Sverige för befolkningen i arbetsför ålder ökar. Varje person i arbetskraften (20–64 år) skall teoretiskt försörja de yngre och äldre som av åldersskäl står utanför arbetskraften. I dag skall varje person i arbetsför ålder, förutom sig själv, försörja ytterligare 0,7 personer. En komplikation är naturligtvis att inte alla i arbetsför ålder tillhör arbetskraften. En prognos över den framtida befolkningen visar att försörjningsbördan kommer att öka till 0,8 ett par år in på 2020-talet och redan 2035 vara uppe i 0,85 personer.<sup>17</sup> Det är en ökning med över 20 procent jämfört med i dag. I och med att befolkningen åldras förskjuts försörjningsbördan från att till största delen omfatta barn och ungdom till att omfatta mest äldre.

---

<sup>17</sup> SCB (2005).

## Försörjningsbördan under ett sekel i Sverige



Källa: SCB (2002a).

*Den arbetsföra befolkningen skulle vid sekelskiftet med sitt arbete skapa underlag till offentligt finansierad service utöver sig själv för ytterligare 0,7 personer. Denna andel kommer att öka kraftigt de kommande decennierna, samtidigt utgörs en allt större del av de utanför arbetskraften av äldre, vilket påverkar efterfrågan av offentlig service.*

### *Den demografiska utvecklingen påverkar samhällsutvecklingen*

Problembilden med en ökande försörjningsbörda för den del av befolkningen som är i arbetsför ålder är något som Sverige delar med andra utvecklade länder. I de allra flesta länderna finns det skillnader mellan centrum och periferi, vilket skapar speciella samhällsproblem. De mest utvecklade och ekonomiskt expansiva delarna av länderna har vanligen en betydligt mer förmånlig demografisk struktur, medan glesbygd har äldst befolkning. Försörjningsbördan visar stora olikheter regionalt och framskrivningar av den regionala demografin visar att skillnaderna förstärks.

Den utveckling mot en åldrande befolkning som vi har i Sverige, och som vi delar med många av världens höginkomstländer, baserar sig i grunden på något positivt och önskvärt. Folk lever allt längre och par kan själva, i de delar det går att göra så, bestämma hur många barn de vill ha. Men en åldrande befolkning påverkar både samhället i stort och arbetsmarknaden.

Samhällsekonomin påverkas på en rad olika sätt genom att befolkningen åldras. Samhällets kostnader för vård och omsorg av de äldre kommer att öka. Samtidigt kommer det samlade skatteunderlaget att minska i och med att en större del av befolkningen inte förvärvsarbetar. De ökande regionala skillnaderna i kostnader för samhällsservice kan komma att sätta solidariteten mellan olika delar av vårt land på prov. En individ som blir äldre förändras och utvecklas på olika sätt över tiden. Livsstilar och konsumtionsmönster förändras. En äldre befolkning är mindre rörlig såväl geografiskt som mellan yrken och påverkar därför arbetsmarknaden i en sådan riktning att den blir mer statisk. Arbetskraften minskar i omfång och ett mönster har varit att sysselsättningsfrekvensen avtar med stigande ålder, vilket medför att arbetskraftens reella resurs i form av t.ex. antalet arbetade timmar sjunker snabbare än antalet personer i arbetsför ålder. Tecken finns dock på att många under senare år fortsätter arbeta högre upp i åldrarna.<sup>18</sup>

*Utgångspunkter för kommitténs arbete är att den demografiska utvecklingen med en allt mer åldrande befolkning, och därmed följande ökande försörjningsbörda för dem som förvärvsarbetar, kan leda till negativa strukturella konsekvenser på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin. De demografiska förändringarna är något som vi delar med andra höginkomstländer. En åldrande befolkning kan även bidra till att arbetsmarknaden blir mindre dynamisk. En ökad arbetskraftsinvandring kan bidra till att mildra dessa effekter.*

### **1.3 Invandringen påverkar samhällsutvecklingen och samhällsekonomin**

Migration med omvärlden påverkar ett land på olika sätt. Ett samhälle som exponeras för invandring förändras. Idéer och värderingar blandas. Olika traditioner och synsätt på hur man löser problem kan appliceras på ett nytt samhälle och de problem man stöter på där. Invandringen kan påverka, och synas i, ett samhälle på skilda nivåer.

Sammantaget tillför invandringen ett samhälle nya erfarenheter och kunskaper. Mycket av detta nya kan vara sådant som vidgar

---

<sup>18</sup> Nygren (2005).

samhällsutvecklingen och samhällsekonomin. Exempelvis hade drygt 16 procent<sup>19</sup> av de nystartade företagen år 2003 en företagare med utländsk bakgrund<sup>20 21</sup>. Trots att befolkningen med utländsk härkomst i många fall har ett mindre fördelaktigt utgångsläge startar de nya företag i större utsträckning än vad deras andel av befolkningen motsvarar.

I dagens utbud av varor och tjänster i Sverige speglas tidigare invandring och entreprenörskap: Beckers, Bonniers, Berns, Carnegie, Cloetta, Felix och Zoégas är några exempel på företag grundade av invandrare.<sup>22</sup> Just dessa företagare kan kanske inte anses representera vad som typiskt sett kan förväntas av varje invandrad entreprenör. Det intressanta ligger dock i den potential som *kan* finnas hos varje person och vilka möjligheter dessa potentialer ges att utvecklas. Med konkurrens om kunskap och arbetstillfällen torde en väsentlig uppgift vara, för såväl Sverige som många andra länder, att skapa förutsättningar för att starta, utveckla och behålla olika verksamheter.

Vad gäller befolkningens åldersstruktur, demografin, föryngrar invandringen Sveriges åldrande befolkning. Invandrare, av båda könen, är i regel unga när de flyttar. Internationella flyttare är, precis som de som flyttar inom ett land, i regel yngre än befolkningen i stort. Många av dem som flyttar är också småbarnsföräldrar. De som flyttar av arbetsmarknadsskäl är mer rörliga än andra invandrare. Många stannar i Sverige bara under en relativt kort tid för att sedan återvända hem igen eller flytta till ett annat land.

I flera fall har också grupper av den invandrade befolkningen fler barn än vad de som är födda i Sverige har, vilket är ytterligare en faktor som bidrar till en föryngring av befolkningen.

---

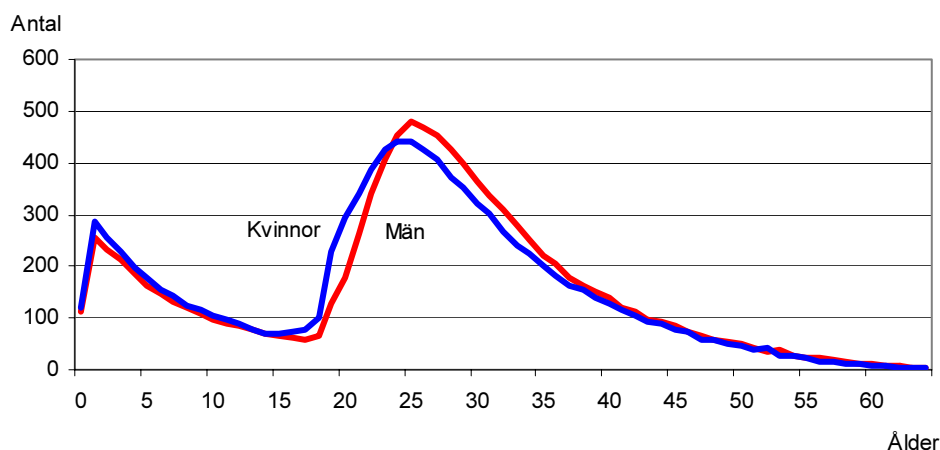
<sup>19</sup> ITPS (2004a).

<sup>20</sup> Utrikes född eller med båda föräldrarna födda utomlands.

<sup>21</sup> Om vi fördelar bortfallet i undersökningen lika mellan grupperna stiger andelen företagare med utländsk bakgrund till 20 procent. Detta är något, eller om vi tar hänsyn till bortfallet, betydligt större andel än denna grupps andel av befolkningen (15,5 procent). Det är ingen direkt skillnad mellan andel med eller utan utländsk bakgrund med avseende på om man startar företaget som ett alternativ till arbetslöshet.

<sup>22</sup> Johnson (2003).

## Åldersfördelning bland 10 000 arbetskraftsinvandrare och deras familjer



Källa: SCB 2005.

*Anmärkning:* Här definieras arbetskraftsinvandrare som de invandrare som ett år efter invandringen var yrkesverksamma. Uppgifterna avseende ålder avser år 2003, men invandrarna har kommit under en längre period.

*Arbetskraftsinvandringarna är unga, precis som de flesta flyttare, och är ofta småbarnsföräldrar. Arbetskraftsinvandringen föryngrar därmed befolkningen.*

Den yngre åldersstrukturen hos den invandrade befolkningen, under förutsättningen att de förvärvsarbetar i samma utsträckning som den inhemska befolkningen, medför att de tillför samhälls ekonomin mer intäkter än vad de kostar. Den yngre profilen gör att de inte konsumerar kostnadskrävande vård och pensioner i samma utsträckning som en äldre befolkning.

Mot de positiva effekterna i den totala samhälls ekonomin kan ställas påverkan i negativ riktning om den invandrade befolkningen är beredd eller tvingas ta arbeten som den inhemska befolkningen av olika anledningar ratat. Detta kan leda till, åtminstone i ett traditionellt industrisamhälle, att välbehövliga strukturomvändningar, rationaliseringar eller förbättringar av arbetsmiljön försenas eller inte kommer till stånd. Invandring av arbetskraft kan även få konsekvenser på arbetsmarknaden om den inte hanteras på rätt sätt. Personer som nu står utanför arbetsmarknaden kan få ännu svårare att komma in, en s.k. undanträngningseffekt. Arbets tagare som inte känner till reglerna på den svenska arbetsmark-

naden kan bli utnyttjade av oseriösa arbetsgivare. Om inte kollektivavtalen följs kan den gängse vedertagna lönenivån kringgås. Detta är något som arbetstagarna ser med oro på eftersom det kan få effekter som sprids, medan arbetsgivare kan se detta som en önskvärd effekt.

I det dagliga livet förändrar invandringen livsstilen i samhället genom influenser inom t.ex. kultur, mat och musik. Invandringens påverkan regionalt och lokalt skiljer sig markant åt i olika delar av Sverige. Påverkan på livsstilen är störst i storstadsområdena, men även där är skillnaderna stora mellan olika geografiska områden. Samtidigt kan ett litet samhälle starkt påverkas av en kvantitativt liten invandring.

Den etniska mångfalden som invandringen lett till medför nya idéer och en vitalisering av samhället. Mångfaldens alla fördelar kan leda fram till ett rikare samhälle, men en förutsättning är att det skapas möjligheter för att dessa fördelar kan slå igenom på arbetsplatser, i bostadsområden och i samhället i stort. En förutsättning är således lika behandling och lika förutsättningar för alla etniska grupper i samhället. Om inte förutsättningar ges för att de positiva värdena av etnisk mångfald kan få genomslag i samhället finns det risk att istället negativa faktorer framträder. Det kan uppstå etniska spänningar mellan grupper och intolerans kan sprida sig inom och mellan grupper. Etnisk, social och ekonomisk segregation kan skapa inre destruktiva spänningar i samhället. Främlingsfientlighet kan få fotfäste.

Hur invandringen, såväl positivt som negativt, påverkar samhällsekonomin är en faktor som styr hur allmänheten ser på ökad invandring. Acceptans och positiv attityd är mycket lättare att uppnå i tider av högkonjunktur, än då arbetsmarknaden är kärv och framtidsprognoserna dystra. Men även andra omständigheter än de rent ekonomiska har betydelse, t.ex. i vilken utsträckning den invandrade blir en del av det nya samhället och den nya kulturen. All erfarenhet talar för att detta underlättas av ett arbete. En viktig faktor i det sammanhanget är ofta hur han eller hon lyckats med att komma in på arbetsmarknaden. Hur invandringen påverkar samhällsutvecklingen är därmed ett resultat av att en sak leder till en annan.

Inte helt sällan uppstår spänningar som kan vara mer eller mindre svåra att bemästra. Dessa situationer kan härledas till olika religionstillhörighet, med vilken styrka och på vilket sätt religionen utövas, hur familjens olika roller utövas och inte minst i viljan att

aktivt försöka ställa om sina vanor, tala nytt språk etc. i situationer då detta förväntas.

En ökad invandring kan också användas av kriminella element för brottslig verksamhet. Den organiserade brottsligheten har blivit alltmer gränsöverskridande och öppnare gränser kan missbrukas. Ett utanförskap och segregation från majoritetssamhället kan även utgöra en grogrund för kriminalitet.

Lösningen på den här typen av negativa effekter står inte enbart att finna i tillträdet till arbetsmarknaden. Det är dock ofta en förutsättning för och en början till en lösning. En anställning eller egen verksamhet ger ganska uppenbart fördelar i form av kontakter, försörjningsmöjlighet och acceptans i samhället.

Sverige har haft invandring i olika former under lång tid. De svenskar som sedan många generationer tillbaka lever här i landet är redan påverkade av såväl att folk utvandrat härifrån, som att det långt före de senaste decenniernas ökande tillströmning till Sverige kommit folk från andra delar av världen och gett influenser av olika slag.

Tänkbara problem med en ökad invandring bör alltså inte förnekas, men de skall heller inte förstoras upp. Problem måste också vägas mot invandringens fördelar innan de kan utgöra skäl mot en mer öppen invandring. I sammanhanget är det motiverat att konstatera att invandring sker på olika grunder och av människor med mycket olika bakgrund, utbildning, traditioner och motiv för att flytta. Personer från i stort sett alla världens nationer lever i dag i Sverige. Den som lämnar sitt land frivilligt för att i första hand arbeta befinner sig i en helt annan situation och med helt andra förutsättningar än den som t.ex. tvingats på flykt. Andra förutsättningar kan gälla för den som invandrar på grund av anknytning till någon som redan bor i Sverige, den del av invandringen till Sverige och många andra länder som utgör den största delen. Den egentliga arbetskraftsinvandringen till Sverige i dag är i den jämförelsen mycket liten och de som invandrar för att arbeta har i olika avseenden lyckats integreras bättre än andra grupper. Därmed kan inte den problembild som kan målas upp som relevant vad gäller invandring i stort oreserverat föras över på arbetskraftsinvandring.

*Utgångspunkter för kommitténs arbete är att arbetskraftsinvandring kan bidra till att vitalisera den svenska arbetsmarknaden och ekonomin. Regelverket måste öppnas för att i ökad utsträckning möjliggöra detta. Samtidigt måste tydliga insatser göras för att undvika att en ökad arbetskraftsinvandring skapar negativa effekter på arbetsmarknaden. Bedömningen av det behov som enligt utredningsdirektiven skall ligga till grund för förändringar av regelverket bör göras inte bara från en kvantitativ synvinkel utan också från en kvalitativ sådan med hänsyn till de olika slag av positiva effekter som kan uppstå.*



## 2 Omvärlden – likheter, skillnader, påverkan och samverkan med Sverige

### 2.1 Internationell migration

#### 2.1.1 Många flyttar men de allra flesta bor kvar i sina hemländer

Globaliseringen tar sig, som bekant, många olika uttryck och kan beskrivas utifrån ett antal olika synvinklar. Ett stort spektrum av aktiviteter kännetecknas av breddade, fördjupade och mer frekventa kontakter över nationella gränser. De senaste årtiondenas explosiva utveckling av Internet som ett gränsöverskridande fenomen är en av många indikatorer på globaliseringen. En annan är det ökande antalet in- och utvandrare.<sup>1</sup>

FN uppskattar att vid millennieskiftet var 175 miljoner personer av jordens totala befolkning flyttare, dvs. bodde i ett annat land än i vilket de föddes.<sup>2</sup> Detta är en ökning med 70 miljoner personer på 15 år. I gruppen flyttare inkluderas utrikes födda, flyktingar och personer på flykt inom sitt lands gränser. Däremot räknas inte flyttare som faller utanför de officiella regelverken.<sup>3</sup> Flyttare utgör färre än 3 procent av världens befolkning. Således är internationell migration för den överväldigande största delen av världens befolkning ingen alternativ lösning när man vill söka skapa sig en bättre framtid för sig och sin familj. Trots att det andelsmässigt är en liten del av jordens befolkning som rör sig över gränserna så är det ett stort och växande antal människor. Denna kvantitativa ökning av flyttare kan helt tillskrivas en ökande befolkningsstorlek. Om FN:s antaganden slår in kommer antalet flyttare enligt prognosen om

---

<sup>1</sup> Dr *Mamphela Ramphele*, en av två ordföranden för The Global Commission on International Migration (GCIM) och tidigare Managing Director vid Världsbanken, uttryckte detta vid ett möte med kommitténs sekretariat på följande sätt: "International migration is here to stay as the human face of globalization".

<sup>2</sup> IOM (2003).

<sup>3</sup> Denna grupp flyttare har många olika benämningar på engelska, t.ex. irregular migrants, undocumented migrants och illegal migrants.

femtio år att öka med 55 miljoner personer. Detta motsvarar nästan hela Frankrikes befolkning. Om andelen flyttare skulle ligga kvar på den nivå som gällde vid sekelskiftet (2,9 procent), och alltså inte minska som FN antar, skulle det finnas ytterligare 27 miljoner flyttare. Fortsätter globaliseringen och den snabba utvecklingen av olika kommunikationssystem samtidigt som det inte uppstår några stora globala kriser som t.ex. att terroristhotet ökar eller en världsomspännande ekonomisk depression, finns det anledning att anta att internationell migration kommer att öka i omfattning i framtiden.

#### Världens befolkning och andel internationella in- och utvandrare

	1965 miljoner	1975 miljoner	1985 miljoner	2000 miljoner	2050 miljoner
Världens befolkning	3 333	4 066	4 825	6 057	9 000
Antal internationella in- och utvandrare	75	84	105	175	230
Andel internationella in- och utvandrare	2,3 %	2,1 %	2,2 %	2,9 %	2,6 %

Källa: IOM (2003).

Anmärkning: År 2050 avser prognos från FN.

*Världens befolkning ökar och därmed även det antal som flyttar och bosätter sig i ett annat land.*

#### *Allt fler kvinnor bland världens flyttare*

Historiskt har män dominerat som flyttare, men i dag är ungefär hälften av alla som flyttar kvinnor. Detta har uppmärksammats utifrån främst två aspekter.<sup>4</sup>

I och med att även kvinnor numera flyttar ensamma utan att ingå i en familj, förändras kvinnans roll i en mer jämställd riktning. Det är vanligare att en kvinna är huvudförsörjare i familjen genom de pengar hon sänder hem. Migrationen öppnar även för nya arbetsmöjligheter och ett ekonomiskt självständigt liv i det nya landet. Samtidigt kan en period som utvandrare vid ett återvändande höja statusen för kvinnan inom såväl familjen som i hemlandet.

De kvinnor som utvandrat och de ersättningar de får för sitt arbete är i dag en stark faktor för ekonomisk förändring i hemländerna. I exempelvis många länder i Sydostasien dominerar kvinnorna bland dem som utvandrat. I mitten av 1980-talet var en

<sup>4</sup> IOM (2003).

tredjedel av utvandrarerna från Sri Lanka kvinnor. Vid sekelskiftet hade andelen växt till 65 procent. Motsvarande andel för Filippinerna är 70 procent kvinnor. Detta innebär att även stora delar av de pengar som sänds hem för att försörja barn och släkt kommer från kvinnors arbete utomlands.<sup>5</sup>

En annan aspekt är att många kvinnor kan vara mer sårbara än männen både under flyttningen och i det nya landet. Många kvinnor far illa när de på resan till det nya landet kan tvingas utnyttja människosmugglare av olika slag, såväl som när de senare kan utnyttjas av skrupelfria arbetsgivare. Många av världens migrerande kvinnor hamnar i sysselsättningar där det saknas grundläggande rättigheter eller där de är starkt eftersatta.

### *HIV/AIDS påverkar åldersstrukturen och tillväxten i världens befolkning och slår extra hårt mot Afrika*

Sedan aids upptäcktes för drygt 20 år sedan har 20 miljoner människor dött. I dag lever 38 miljoner människor med hiv-smitta och de verkliga konsekvenserna visar sig först om fem till tio år när de smittade utvecklar aids. Av de smittade i världen bor två av tre söder om Sahara. Den snabbaste ökningen av hiv/aids sker dock i Östeuropa och Asien. För tio år sedan fanns det 160 000 hiv-smittade i Östeuropa, vilket i dag har ökat till 1,6 miljoner.

Hiv/aids påverkar många samhällssektorer. I Afrika dör mellan 19 och 58 procent av alla vårdanställda i aidsrelaterade sjukdomar. I många samhällen lämnas barn ensamma när modern dör. Av sjukdomen påverkade familjer och samhällen kan i en framtid få nya migrationsmönster.<sup>6</sup>

## **2.1.2 Orsaker till att personer flyttar**

Anledningarna till att en individ flyttar till ett annat land är naturligtvis många och sammansatta.

På det individuella planet kan det vara ett antal olika faktorer som spelar in och påverkar ett beslut att migrera. En del av dessa faktorer kan beskrivas som att de driver på ett beslut att flytta

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Se vidare i SIDA:s informationsmaterial.

(push-faktorer) medan andra faktorer både påverkar beslutet att flytta och vart man vill flytta (pull-faktorer).<sup>7</sup>

På samhällsnivån kan företeelser som politiskt förtryck, brist på demokrati, religiöst och etniskt förtryck, en icke fungerande rättsstat, brist på adekvat samhällsservice och allmänt låg levnadsnivå, leda till att personer flyttar från ett land. Det motsatta förhållandet i ett annat land kan leda till att det är ett attraktivt land att flytta till.

På en strukturell samhällsnivå kan fenomen som snabb befolkningsstillväxt, ekonomiska strukturrationaliseringar, hinder för att kunna avsätta inhemskt producerade produkter på världsmarknaden och miljöförstöring leda till emigration från ett land.

Internationell migration kan också betraktas utifrån graden av frivillighet hos den som flyttar. I ett historiskt perspektiv brukar slavhandeln med afrikaner som med våld fördes från sina hem till tvångsarbete i USA nämnas som exempel på synnerligen ofrivillig migration. Som ett exempel på en motsats, en ordnad flyttning som ingår i en etablerad internationell ordning och under internationella överenskommelser, kan nämnas en diplomats flytt till utlandet. Det finns många olika grader av ofrivillighet och frivillighet. I dag kan många som påbörjar sin resa i frivillighet övergå i situationer med tvång genom att hamna i en beroendeställning gentemot människosmugglare. De som flyttar utanför reglerna kan av tvång hamna i slavliknande förhållanden till arbetsgivare eller människosmugglare, bl.a. genom att hamna i ekonomiskt beroende. Under senare år har begreppet trafficking alltmer kommit att användas i migrations-sammanhang.

#### *Klassificering av internationella flyttare*

Orsakerna bakom den enskilda människans beslut att lämna sitt hemland är i stor utsträckning också bestämmande för vilket mottagande och stöd hon får i andra stater och av internationella organisationer. Den som flyr undan religiöst, etniskt eller politiskt betingad förföljelse har rätt till skydd enligt Genèvekonventionen. Många länder ger också skydd utöver de kategorier som stipuleras i Genèvekonventionen. De som flyr undan t.ex. svält, miljö- eller naturkatastrofer har ingen rätt till internationellt flyktingskydd, men kan få stöd av humanitära organisationer och katastrofbistånd.

---

<sup>7</sup> Se även figur och text i avsnitt 1.1.

De som lämnar sitt land av ekonomiska skäl omfattas inte av några av de rättigheter som flyktingar har, men omfattas självklart av allmänna rättigheter på mänskliga rättighetsområdet samt av särskilda internationella regler.<sup>8</sup>

Vid all beskrivning av migration och personer som flyttar används klassificeringar för att beskriva olika typer av flyttare. Detta görs för att få bättre förståelse av fenomenet och i många fall för att anpassa olika typer av regelverk efter hur migrationen ser ut. En viss del av regelverket kan vara riktat för att omfatta en viss typ av invandrare. Den internationella migrationsorganisationen (IOM) beskriver i en översikt<sup>9</sup> världens migrerande befolkning och här bortser man från dem som flyttar av familjeskäl såsom tillhörande olika kategorier flyttare:

- *asylsökande*. En person som söker skydd, asyl, i en annan stat.
- *ekonomisk flyttare*. En person som lämnar sitt hemland och söker sig till en annan stat för att försöka förbättra sin livskvalitet/levnadsstandard.
- *irreguljär flyttare*. En person som saknar legal status i en annan stat som hon vistas i eller saknar rätt att stanna i staten. Exempel på andra benämningar är flyttare utanför reglerna, illegala invandrare och invandrare utan dokument.
- *flykting*. En person som fått skydd i enlighet med 1951 års Genèvekonvention och dess protokoll.
- *internflykting*. En flykting som inte passerat en internationell gräns utan är på flykt inom sitt lands gränser.
- *gränsarbetare*. En person som passerar en internationell gräns tillfälligt för att arbeta i en annan stat men bor kvar i sitt hemland.
- *migrerande arbetare*. En person som utför ett avlönat arbete i en stat hon inte är medborgare i och som är bosatt i den staten så länge det kontrakterade arbetet pågår.
- *säsongsarbetare*. En person vars arbete i en annan stat är beroende av säsongsförhållanden och bara kan utföras under en del av året.

I denna kategorisering finns inte de med som utöver Genèvekonventionen av flyktingliknande eller humanitära skäl får uppe-

---

<sup>8</sup> SOU 1995:75.

<sup>9</sup> IOM (2003).

hållstillstånd. En annan stor grupp som inte är inkluderad är de som får uppehållstillstånd relaterade till familjeanknytning.

Av världens 175 miljoner flyttare år 2000 räknar FN med att knappt 10 procent utgjordes av flyktingar. Det stora flertalet av dessa återfinns i den fattiga delen av världen. Den migration som åsyftas vid en diskussion av internationell migration är den när man flyttar över en stats gräns.

Generellt sett saknas ofta statistik över internationell migration och den statistik som finns har ofta stora brister. Migrationsströmmarna uppskattas vanligen som skillnader i storlek mellan två år i den invandrade befolkningens storlek som finns i en stat eller i ett geografiskt område. Denna skillnad uppskattas som nettomigrationen, dvs. invandringen minus utvandringen. Resultatet av omfattande migrationsströmmar kan avläsas i antalet invandrare som bor i en stat. En fördelning av världens 175 miljoner flyttare år 2000 visar att en knapp femtedel av dem bor i Europa (exklusive före detta Sovjetunionen). Mest omfattande rörlighet har det varit i Asien och Nordamerika. En komplikation med den här typen av statistik är att individerna kan vara geografiskt stationära, men statsbildningens gränser kan förändras. Ett slående exempel på detta är före detta Sovjetunionen.

#### Invandrare efter världsdel år 2000

	Antal invandrare Miljoner	Andel invandrare Procent
Afrika	16,3	9,3
Asien	43,8	25,0
Latinamerika och Karibien	5,9	3,4
Nordamerika	40,8	23,3
Oceanien	5,8	3,3
Europa	32,8	18,7
f.d. Sovjetunionen	29,5	16,8
Globalt	174,9	99,8

*Källa: FN (2004).*

*Största andelen invandrare finns i Asien och Nordamerika. Även Europa har jämfört med andra världsdelar en hög andel invandrare.*

### 2.1.3 Arbetskraftsinvandring i ett globalt perspektiv

Förutom de traditionella invandringsländerna i Nordamerika, Oceanien och Europa är oljestaterna på Arabiska halvön ett stort mål för flyttare. Länderna har efter 1960-talet varit mycket attraktivt för arbetskraftsinvandrare. År 2000 uppskattade FN att ca 9,6 miljoner personer från andra länder arbetade i staterna och nästan 70 procent av de boende i Saudiarabien och Qatar bestod av kontraktsarbetande invandrare.<sup>10</sup> Dessa kom främst från länder i Sydostasien, exempelvis arbetade 1,2 miljoner<sup>11</sup> filippinska medborgare i området.

Tidigare kulturella och språkliga band skapar migrationsströmmar. Av den marockanska befolkningen bor nästan 10 procent i ett annat land och då främst i Frankrike.<sup>12</sup> En annan stor folkomflyttning är den som skett från Latinamerika, till framförallt USA, från 1970-talet och framåt. I dag är spansktalande den största minoriteten i landet med över 40 miljoner personer som härstammar från Latinamerika, varav 25 miljoner har mexikanskt ursprung.

Det finns även stora migrationsströmmar mellan olika fattigare länder eller i situationer där ett grannland har stark ekonomisk tillväxt av efterfrågan på arbetskraft. Exempelvis attraherar de ekonomiskt snabbväxande asiatiska staterna, de s.k. asiatiska tigrarna, arbetskraft från fattigare grannländer. Ett exempel är de cirka en miljon invandrarna i Thailand varav de flesta kommer från grannlandet Burma.<sup>13</sup>

### 2.1.4 Migration utanför reglerna

Som ett samlande begrepp för dem som vistas i en stat utan att ha tillstånd att göra det kan termen ”migration utanför reglerna” användas. Under detta begrepp ryms dels de som har rest in i en stat utan att ha rätt att göra så, i många fall kanske med hjälp av falska dokument, dels de som har haft rätt att resa in i staten och vistas där under en viss begränsad tidsperiod, men sedan har stannat kvar i strid med sitt tillstånd. Den senare gruppen kan innefatta såväl de som rest in med visering, turister, gäststudenter som asylsökande som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

---

<sup>10</sup> FN (2004).

<sup>11</sup> Lucas (2005).

<sup>12</sup> År 2000 bodde, enligt IOM, 48,6 procent av Marockos utvandrare i Frankrike.

<sup>13</sup> IOM (2003).

Vid en beskrivning av illegala flyttare och deras deltagande på den svarta arbetsmarknaden, så finns det alltid också en motsvarande illegal arbetsgivare. I många fall är det en efterfrågan på billig arbetskraft som drar till sig illegal arbetskraft oberoende av om de kommer från landet i fråga eller från utlandet.

Det är denna grupp av flyttare som är mest sårbar och som i störst utsträckning utnyttjas och exploateras av oseriösa arbetsgivare eller kriminella organisationer. Hur många personer det finns som kan hänföras till den här gruppen är av naturliga orsaker osäkert. I och med att gruppen inte finns registrerad någonstans så består alla uppskattningar av kvalificerade gissningar. En sådan gissning, baserad på en genomgång av olika studier, är gjord av Europarådet<sup>14</sup> och uppskattar att det globalt finns årliga strömmar på ca 4 miljoner personer som kan karaktäriseras som invandrare utanför reglerna. Ungefär hälften av dem använder sig av människosmugglare och annan olaglig verksamhet i samband med sin flyttning. Denna olagliga verksamhet uppskattas omsätta över 70 miljarder kronor per år.<sup>15</sup>

IOM uppskattade antalet illegala invandrare som levde i Europa till att vara ca 3 miljoner personer i slutet av förra seklet. En motsvarande uppskattning för USA som baseras på folkräkningen år 2000 är 7 miljoner.<sup>16</sup>

Många stater har efter terroristattackerna i USA och Madrid skärpt sina regler och metoder för att övervaka migrationen över gränserna och de utlänningar som vistas i landet. Fortfarande finns det dock stater som i mångt och mycket ignorerar frågan om migration utanför reglerna. Dessa stater har oftast en brist på arbetskraft i näringar som jordbruk och service där såväl efterfrågade kvalifikationer som löner är låga.<sup>17</sup>

De mest säkra uppskattningarna av hur många som lever utanför reglerna fås vid de tillfällen när en stat har genomfört en s.k. regularisering av bosättnings- och arbetstillstånd för dem som redan bor och arbetar i landet under illegala förhållanden. Det antal tillstånd som ges vid dessa tillfällen är underskattningar av hur många som vistas illegalt i landet, eftersom regulariseringen vanligen är förknippad med någon form av villkor rörande t.ex. dokumenterad vistelsetid i landet eller att man har ett arbete.

---

<sup>14</sup> Europarådet (2004).

<sup>15</sup> FN (2004).

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

Inom EU är det framförallt medlemsländer i södra Europa som har genomfört en eller flera regulariseringar. Det finns en del erfarenheter av att en regularisering leder till att migrationen utanför reglerna ökar.<sup>18</sup> EU-staterna i södra Europa har sedan början av 1980-talet legaliserat drygt 3 miljoner personer som levde och verkade i länderna utan att ha tillstånd. Av dessa regulariseringar skedde nästan hälften i Italien vid sammanlagt fem tillfällen.<sup>19 20</sup>

USA har vid tre olika tillfällen legaliserat sammanlagt nästan 3,5 miljoner personer. Argentina legaliserade år 2004 uppskattningsvis 750 000 personer.

Det finns inga uppskattningar om hur många personer det finns i Sverige som bor och vistas här utan tillstånd. Hela gruppen av ”invandrare utanför reglerna” i Sverige kan, precis som i andra länder, spjälkas upp i några kategorier. En del utgörs av dem som sökt asyl, fått avslag på sin ansökan i högsta instans och ännu inte lämnat landet inom utsatt tid. Andra är personer som rest in som turister, arbetat illegalt och sedan stannar kvar en kortare eller längre tid efter det att tillståndet för vistelse i landet har gått ut. Ytterligare en grupp är personer som reser in och ut ur landet på lagligt sätt, men arbetat utan tillstånd under dessa perioder. Den grupp av personer som rest in i landet legalt eller illegalt, bosatt sig här för en längre tid och försörjt sig med illegalt arbete kan förmodas vara en mindre del av dem som vid en given tid vistas utan tillstånd i Sverige.

---

<sup>18</sup> OECD SOPEMI (2004).

<sup>19</sup> Se tabell 2.1.1 i bilaga 3.

<sup>20</sup> Under första halvåret 2005 genomförs en regulariseringskampanj i Spanien. Alla illegala invandrare som har varit mantalsskrivna i en kommun längre än 6 månader och som kan visa upp ett förhandskontrakt på arbete omfattande minst 6 månader (inom jordbrukssektorn 3 månader för säsongarbetare) har möjlighet att få uppehållstillstånd efter det att arbetsgivarna skrivit in dem i den spanska försäkringskassan.

**FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>21</sup>**

– förekomsten av invandrare utanför reglerna och deras deltagande på arbetsmarknaden

*Några länderspecifika kommentarer från Europa och Japan*

I svaren på kommitténs förfrågan till Sveriges utlandsmyndigheter inom utrikesförvaltningen ges ytterligare belysning av fenomenet illegal migration och svart arbetsmarknad. I de allra flesta länder verkar frågan vara ett hett debattämne. Utlandsmyndigheternas svar ger sammantaget en entydig bild av en mycket stor svart arbetsmarknad i Europa för invandrare utanför reglerna. Denna arbetsmarknad förefaller dessutom vara allmänt accepterad av den breda allmänheten. Majoriteten av dessa personer är sysselsatta inom bygg-, jordbruk- och restaurangsektorn, dvs. sektorer där även många i den inhemska befolkningen arbetar under lösa eller olagliga anställningsformer. Ett flertal av länderna dit illegala invandrare framförallt söker sig har genomfört olika regulariseringskampanjer med varierande resultat. De länder som inte har genomfört några kampanjer har undvikit det med motiveringen att det anses fungera som en åtgärd som attraherar fler flyttare utanför reglerna.

Den illegala invandringen till *Finland* bedöms vara förhållandevis begränsad. Den svarta arbetskraften förmodas till största delen bestå av utländsk arbetskraft och är koncentrerad till främst bygg- och servicebranschen. I *Danmark* bedöms den illegala utländska arbetskraften arbeta främst inom detalj- och restaurangbranschen. I *Norge* antas att det finns illegal arbetskraft främst inom restaurang-, bygg- och anläggningsbranschen samt diverse privata tjänstearbeten.

Den svarta sektorn av arbetsmarknaden i *Belgien* uppskattas utgöra 10–22 procent av den totala ekonomin. Den illegala arbetskraften återfinns framför allt inom byggsektorn och till viss del inom jordbrukssektorn. I *Nederländerna* arbetar de illegala invandrarna främst inom jordbruks-, trädgårdsodlings-, hotell- och restaurang samt byggsektorn. En relativt stor del av dessa utgör asylsökande som inte åkt hem efter avvísingsbeslut. Två regulari-

<sup>21</sup> Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI) sände under hösten 2004 en förfrågan med frågor förknippade med arbetskraftsinvandring till ett antal av utrikesmyndigheterna (ambassader) inom Sveriges utrikesförvaltning. Se KAKI (2005).

seringskampanjer har genomförts, 1995 och 1999. Det finns illegal arbetskraft i *Luxemburg* som enligt inofficiella beräkningar uppgår till omkring 1 000 personer. Luxemburg genomförde 2001 sin första och hittills enda regulariseringskampanj. Omkring 3 000 ansökningar kom in i samband med regulariseringskampanjen och ca 2 000 av dessa fick uppehållstillstånd. I *Storbritannien* är frågan om migration utanför reglerna ett politiskt omdebatterat område. I debatten har siffror på upp till en miljon illegala arbetare nämnts och sedan dementerats från officiellt håll. Att stora delar av hotell-, restaurang- och servicebranschen, framförallt i London, i relativt stor utsträckning byggs upp av illegal arbetskraft är till stor del allmänt erkänt.

Det finns i *Schweiz* ett relativt omfattande problem med personer som vistas olagligt i landet och arbetar utan tillstånd. Uppskattningsvis utgörs 15 procent av arbetskraften av illegal arbetskraft. De arbetar främst inom byggnads-, jordbruk-, hemhjälp- och restaurangsektorn. I *Tyskland* ligger de lägsta gissningarna på att 200 000–300 000 personer vistas olagligt i landet och utgör en illegal arbetskraft. Många menar dock att siffran är betydligt högre.

Antalet illegala invandrare i *Frankrike* uppskattas av utrikesministeriet uppgå till minst 140 000 personer. De antas arbeta främst inom bygg-, detaljhandel, hotell- och restaurangbranschen, samt i serviceyrken som riktar sig till enskilda, såsom städning och hantverk. Det uppskattas att det finns cirka en miljon personer som vistas och arbetar illegalt i *Spanien* och en del av dem kommer att omfattas av den regulariseringskampanj som genomförs under 2005. De antas arbeta framför allt inom byggnads- och restaurangbranschen samt inom jordbruk och hushållssektorn. Omfattande regulariseringar av invandrare gjordes mellan åren 2000 och 2002. En stor andel av de illegala invandrarna i *Portugal* kommer från Östeuropa, de forna afrikanska kolonierna och Brasilien. Många är sysselsatta inom bygg-, textil-, jordbruk- och restaurangsektorn. Den största gruppen av dem som regulariserades i den senaste kampanjen hade sitt ursprung i Ukraina. Den illegala invandringen till *Italien* har varit och är omfattande. Ett typiskt inslag i den italienska migrationspolitiken har varit de s.k. extraordinära regulariseringskampanjerna. Bedömningen är att regulariseringarna har fungerat som incitament för ytterligare illegal invandring. Från *Grekland* rapporteras att en betydande del av den nuvarande invandrade befolkningen har uppehållit sig illegalt i landet i flera år för att sedan få legal status genom olika regulariseringskampanjer.

Det rapporteras även om en stor svart arbetsmarknad som är allmänt accepterad.

Det finns illegal arbetskraft via migration utanför reglerna i *Lettland*, men det ses inte som ett problem. Ett exempel är illegala byggnadsarbetare från Ukraina. Den olagliga utländska arbetskraften i *Litauen* utgör en så pass liten del av den illegala arbetskraften att det i nuläget inte anses vara något större problem.

I *Tjeckien* rapporteras om ett omfattande problem med personer som uppehåller sig och arbetar illegalt. Uppskattningarna varierar mellan 30 000 till 300 000 personer som främst arbetar inom bygg-, jordbruks-, servicesektorn samt som säsongsarbetare. Antalet odokumenterade invandrare i *Ungern* uppskattas vara mellan 100 000 och 200 000 och är främst sysselsatta inom bygg- och jordbrukssektorn. Den illegala invandringen till *Slovenien* anses vara mycket begränsad, men förekommer inom bygg-, restaurang-, nöjes- och jordbrukssektorn. Den olagliga utländska arbetskraften i *Polen* uppskattas ligga mellan 300 000 och 500 000 personer. Dessa kommer främst från Ukraina och Vitryssland, men även från Vietnam och Kina. Den stora förekomsten av olaglig arbetskraft i de polska hemmen och på byggarbetsplatserna är allmänt känd och accepterad.

I *Japan* uppskattades det finnas 220 000 invandrare utanför reglerna som antas arbeta illegalt. Merparten av dessa kommer från andra asiatiska länder som Kina, Sydkorea, Filippinerna, Thailand, Malaysia och Indonesien. Den bransch som sysselsätter mest illegal arbetskraft är nöjesindustrin. Inga regulariseringskampanjer har förekommit.

### 2.1.5 Olika internationella försök att genom samarbete påverka formerna för migration

Den globalt ökande migrationen har även medfört att migration ägnas ett allt intensivare intresse internationellt och i det arbete som bedrivs i internationella organisationer. Ett sätt att hantera den gränsöverskridande migrationen är genom bilaterala, regionala och globala ställningstaganden eller försök till lösningar.

Andra världskriget lämnade efter sig ett kaos med ett stort antal flyktingar och fördrivna. I den krigströtthet och allmänt förhärskande känsla av "aldrig mer" som rådde efter kriget fanns det förutsättningar för att förhandla fram en internationell överens-

kommelse om hur man ska behandla flyktingar. Genèvekonventionen från 1951 om flyktingars rättsliga ställning och dess protokoll från 1967 är fortfarande grunden för hur länder skall hantera flyktingars migration. Genèvekonventionen har ratificerats av 142 stater. Någon liknande överenskommelse för övrig migration finns inte.

Sverige deltar i internationellt samarbete, förutom i de etablerade internationella organisationerna som FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), Internationella migrationsorganisationen (IOM), Internationella arbetsorganisationen (ILO) och samarbetet inom EU, även i ett flertal organisationer och sammanslutningar som direkt är inriktade på frågor rörande asyl- och migrationspolitik.

Inom Norden pågår ett regelbundet samarbete i en sammanslutning som benämns Nordiskt samarbete på hög nivå för flyktingfrågor (NSHF). Sammanslutningen startades i samband med den omfattande inströmningen av asylsökande till Norden i början 1990-talet. Ordförandeskapet roterar mellan länderna. Samarbetet är främst inriktat på asylpolitik, men omfattar även migrationspolitik.

På 1980-talet startades Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies (IGC) som är en sammanslutning av ett antal stater<sup>22</sup> som har det gemensamt att de tar emot ett stort antal asylsökande. Ett huvudsyfte med organisationen är att utbyta information om och diskutera gemensamma frågeställningar. En central del av samarbetet är att samla in fakta inom asylområdet. Organisationen har under våren 2005 även tagit upp frågan om arbetskraftsinvandring till diskussion.

International Center for Migration Policy Development (ICMPD) bildades på 1990-talet som en organisation för att ge stöd åt länder på Balkan och EU:s östra grannländer för att bygga upp egna organisationer och administrativa strukturer för att hantera migration. En huvuduppgift för organisationen har också varit att skapa ett forum för diskussioner mellan väst och öst om frågor förknippade med migration som folkrätt, rättssäkerhet, asylrätt och integration.

På samma sätt som vi i Europa har byggt upp regionala sammanslutningar har motsvarande organisationer bildats i andra delar av

---

<sup>22</sup> Organisationen består för närvarande av 16 länder: Belgien, Danmark, Finland, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike samt Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA. Sekretariatet har sitt säte i Genève.

världen. Som några exempel kan nämnas att i södra Afrika har IOM bidragit till att bygga upp en organisation. Sydostasien har en sammanslutning av länder som diskuterar migration och söker gemensamma lösningar. Inom den s.k. Pueblaprocessen samarbetar Nordamerika med sina grannar i söder om migrationsfrågor.

Olika försök har även gjorts för att skapa en accepterad världsordning för migration av arbetskraft, men det har inte lyckats. Det finns en FN-konvention om migrerande arbetare som bara drygt tjugo länder ratificerat. I det gemensamma globala legala arbetet står staterna alltför långt ifrån varandra för att hitta en lösning. Ett grundläggande problem har varit synen på migrationen utanför reglerna och vilka rättigheter och skyldigheter dessa personer skall ha.

Mot bakgrund av att Schweiz tagit emot stora grupper asylsökande, varav de rättsliga myndigheterna bedömde att det var många som inte hade skyddsbehov, initierade man i början av år 2001 en internationell diskussion som kom att kallas Berninitiativet. Syftet var att skapa ett forum för en diskussion mellan mottagar- och sändarländer kring hanteringen av internationell migration. En huvudfråga för mottagarländerna har varit att förklara sin utgångspunkt att varje stat har rätt att själv besluta om vilka som har rätt att bosätta sig och arbeta i det egna landet. En viktig fråga för mottagarländerna är också att de som inte har rätt att vistas i ett land kan återvända till sitt hemland. Huvudfrågan för sändarländer är flyttarnas rättsliga ställning och hur de tas emot och behandlas i de länder de har kommit till. Det övergripande målet för Berninitiativet är att utforma en översikt över vilka frågor länderna är överens i och i vilka frågor man måste fortsätta diskussionen. De deltagande länderna, där även Sverige ingår, strävar efter att formulera en International Agenda for Migration Management (IAMM) som skall ses som ett icke-bindande ramverk baserat på existerande internationella konventioner.

FN:s generalsekreterare Kofi Annan har fastlagt att migration är ett av de politikområden inom vilket FN måste ta ett större ansvar. Som en första fas i en diskussion om hur FN kan gripa sig an ett sådant ökat ansvar föreslog generalsekreteraren att en oberoende kommission inrättas som ska behandla de svåra frågor som är förknippade med att finna en gemensam ordning för global migration. Sverige tog tillsammans med Schweiz under år 2003 en ledande roll för att upprätta en sådan kommission och sedan början av år 2004 arbetar Global Commission for International Migration (GCIM)

med att ta fram en rapport som skall överlämnas hösten 2005 till FN. Tidigare statsrådet Jan O Karlsson är en av kommissionens två ordföranden. Kommissionen har genomfört större regionala möten med alla parter som är aktörer i migrationssammanhang: stater, internationella organisationer, frivilligorganisationer samt organisationer av flyttare. En grundläggande fråga som har diskuterats vid dessa möten har varit flyttares grundläggande rättigheter och arbetskraftsinvandrares eventuella möjligheter att föra t.ex. intjänade pensionsrättigheter över gränserna. Som ett bidrag till GCIM:s arbete har Institutet för framtidsstudier låtit göra en översikt av internationella studier av internationell migration vilken ger en god bild av området.<sup>23</sup>

## 2.2 Demografi och arbetsmarknad i EU

### 2.2.1 Den demografiska utvecklingen liknar varandra

De demografiska förändringar i Europas länder följer ungefär samma mönster, men med olikheter när i tiden förändringarna sker och med vilken kraft de slår igenom. Skillnaderna kan härledas från nationella historiska skillnader samt hur värderingar och ekonomiska konjunkturer har påverkat hur många barn som fötts. Trenden med längre livslängd finns också i hela Västeuropa, men i de östeuropeiska länderna har den förväntade medellivslängden inte ökat i samma takt eller till och med minskat i några stater.

*Låga födelsetal ger åldrande befolkningar och små tillskott till arbetskraften*

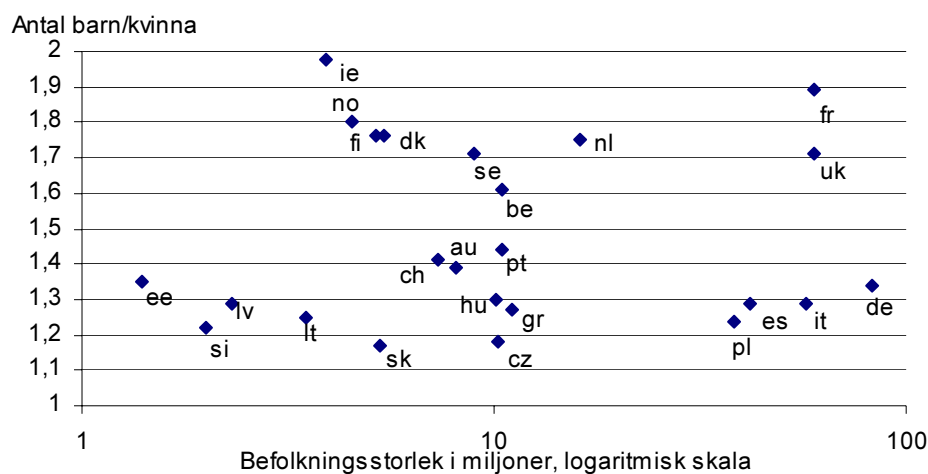
Mönstret med låga födelsetal startade i Norden och är nu förhärskande, med gradskillnader, i hela den utvecklade världen. Det katolska Irland hade länge de utan jämförelse högsta födelsetalen i Europa, men ligger nu betydligt lägre och är i stort sett på samma nivå som övriga Europa även om man fortfarande ligger högt. De lägsta födelsetalen uppvisar nu kvinnorna i södra och östra Europa.<sup>24</sup> Nedgången av födelsetalen samvarierar inledningsvis starkt med kvinnornas ökade närvaro på arbetsmarknaden. I ett senare skede torde en generös familjepolitik, med lång föräldraför-

<sup>23</sup> Tamas (2004).

<sup>24</sup> Se även tabell 2.2.1 i bilaga 3.

säkring och utbyggd barnomsorg eller andra möjligheter att kombinera familje- och arbetsliv, ha påverkat födelsetalen i riktning uppåt. Norden har i dag relativt höga födelsetal.

#### Antal barn/kvinna år 2003 i EU25/EES efter befolkningsstorlek i landet



Källa: EUROSTAT.<sup>25</sup>

Av EU:s befolkningsmässigt största stater har Frankrike och Storbritannien de högsta födelsetalen. De lägsta födelsetalen har kvinnorna i södra och östra Europa. Norden har relativt höga födelsetal. Alla länder har födelsetal under vad som krävs för reproduktion.

De låga födelsetalen beror på att kvinnor föder färre barn eller förblir barnlösa. Ett genomgående mönster är också att kvinnorna väntar allt högre upp i åldrarna med att föda barn, vilket för många medför färre barn eller inga barn alls. Mönstret med låga födelsetal leder till att de rika länderna har eller går mot en åldrande befolkning.

<sup>25</sup> Eurostats förkortningar: at=Österrike, be=Belgien, ch=Schweiz, cy=Cypern, cz=Tjeckien, de=Tyskland, dk=Danmark, ee=Estland, es=Spanien, fr=Frankrike, fi=Finland, gr=Grekland, hu=Ungern, ie=Irland, it=Italien, lt=Litauen, lu=Luxemburg, lv=Lettland, mt=Malta, nl=Nederländerna, no=Norge, pl=Polen, pt=Portugal, se=Sverige, si=Slovenien, sk=Slovakien samt uk=Storbritannien.

*Framskrivningar av befolkningsutvecklingen visar att många länder i Europa riskerar att få krympande arbetskraft*

Resultatet av flera års låga födelsetal, och om dessa låga födelsetal fortsätter, blir att befolkningen i arbetsför ålder kommer att minska. I de flesta av Europas länder kommer tidigare stora årskullar att lämna arbetskraften utan att ersättas av motsvarande stora ungdomskullar. Den arbetsföra befolkningen kommer att minska i absoluta tal.

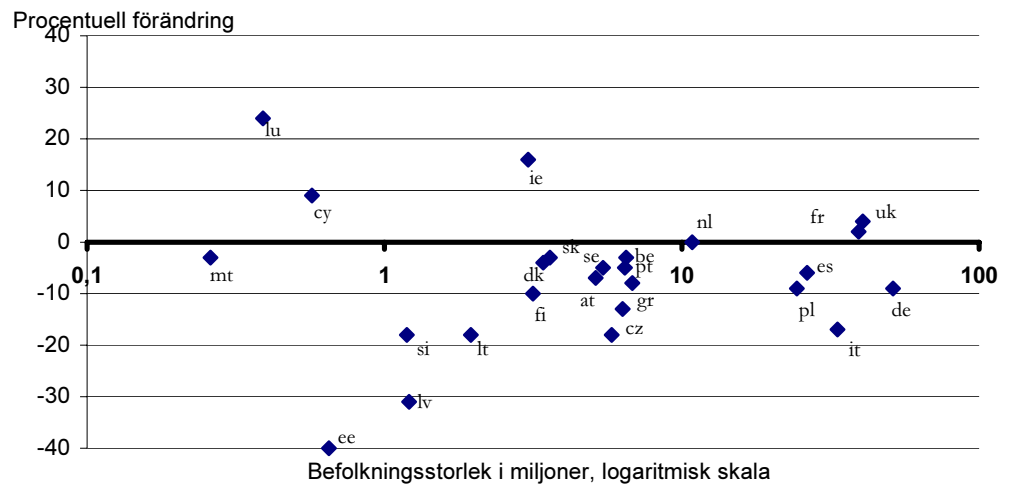
De prognoser som demograferna på FN gör skiljer sig ofta åt från dem som experterna gör vid de nationella statistikbyråerna. Skillnaderna beror på hur man skriver fram de demografiska mönster och trender som finns i en befolkning vid ett givet tillfälle. I det här avsnittet används för jämförelsens skull genomgående FN:s prognoser.

Av de befolkningsmässigt stora länderna i EU kommer enligt prognosen Storbritannien och Frankrike att få en relativt gynnsam utveckling av arbetskraftens storlek i ett perspektiv av tjugo år framåt i tiden. Arbetskraften förmodas att öka med några procent i storlek. De andra stora länderna förväntas att få en krympande arbetskraft. I Italien beräknas arbetskraftens storlek att minska med nästan 20 procent. I de mellanstora länderna i EU, inklusive Sverige, förväntas arbetskraften att minska med några procent. I ett litet land som Estland pekar prognoserna mot att arbetskraften kan minska med 40 procent<sup>26</sup>. Om den minskande arbetskraften skall kompenseras av arbetskraftsinvandring kommer konkurrensen om invandrarna att bli stor.

---

<sup>26</sup> Se även tabell 2.2.2 i bilaga 3.

Procentuell förändring av den arbetsföra befolkningens (15–64 år) storlek  
år 2000–2025 enligt en prognos från FN



Källa: FN World Population Prospects – middle variant – The 2002 revision.<sup>27</sup>

De låga födelsetalen innebär på 20 års sikt att tillskottet av nya årskullar till arbetskraften inte i storlek kompenserar de årskullar som lämnar arbetskraften. I Tyskland kan den förväntade arbetskraften minska med nästan 10 procent och i Italien med 17 procent. Länderna i Baltikum går mot en bekymmersam situation. Utvecklingen i Europa indikerar att konkurrensen om framtida arbetskraftsinvandring kan bli stor.

En följd av att födelsetalen är låga och att vi lever allt längre är att andelen äldre i befolkningen ökar. I många av länderna i EU förväntas andelen äldre om 25 år öka till att var fjärde person är äldre än 65 år. Den allra äldsta befolkningen kommer, om prognoserna slår in, Italien att få med nästan var tredje person i pensionsåldern. Irland kommer att ha den yngsta befolkningen.<sup>28</sup>

*Framskrivningar av de demografiska trenderna visar att försörjningskvoten för de i arbetskraften blir stor*

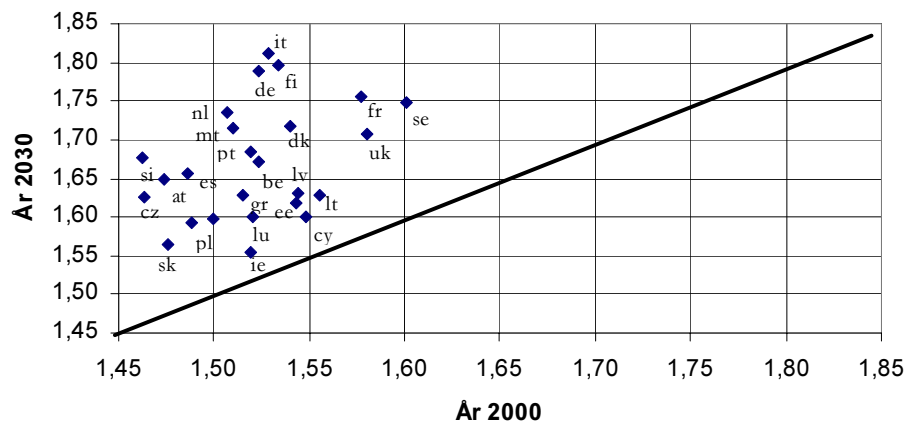
Den åldrade befolkningen medför att varje person i arbetsför ålder, förutom sig själv, skall försörja fler personers offentligt finansierade välfärd genom det förvärsarbete han/hon utför. För samtliga

<sup>27</sup> Se not 25 för länderförkortningar.

<sup>28</sup> Se tabell 2.2.3 i bilaga 1.

länder inom EU ökar försörjningskvoten (total befolkning/personer i arbetsför ålder) om FN:s befolkningsprognoser slår in. Arbetstagarna i Italien, Tyskland och Finland får den största försörjningsbördan. Sverige som vid sekelskiftet hade den högsta försörjningskvoten förväntas förbättra sin situation något i relation till övriga länders.

#### Försörjningskvoten i EU25 år 2000 och år 2030 enligt en prognos från FN



Källa: FN World Population Prospects – middle variant – The 2004 Revision.<sup>29</sup>

Försörjningskvoten (total befolkning/personer i arbetsför ålder) förväntas öka för alla EU:s stater under de kommande tjugofem åren. Italien, Tyskland och Finland förväntas få minst gynnsam situation. Sveriges situation jämfört med andra staters förväntas förbättras något. Om en stat skulle ha samma försörjningskvot vid de två tillfällena och vare sig förbättrat eller försämrat sin situation mellan åren hamnar markeringen på det diagonala strecket.

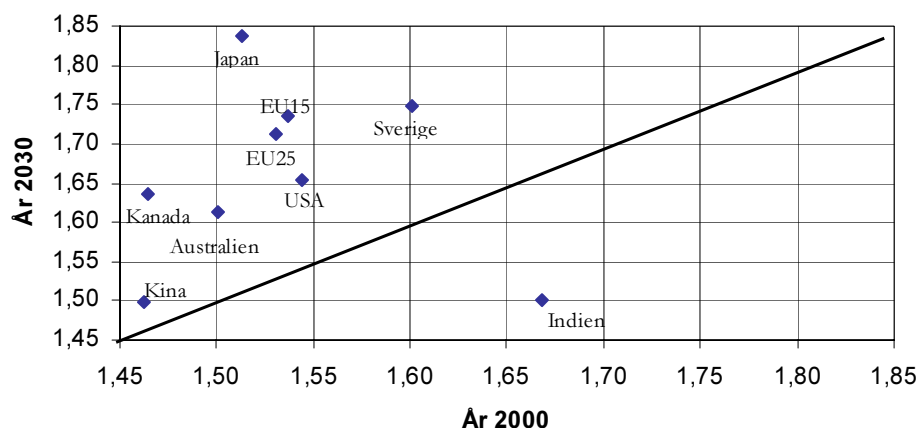
Utvidningen av EU år 2004 medförde ingen större förbättring av EU:s försörjningskvot. Skillnaden är marginell mellan EU25 och EU15. Vid en jämförelse med de traditionella invandringsländer är kvoten högre i Europa. Den demografiska utvecklingen i Japan leder till att den förvärvsarbetande befolkningen där får en lika hög försörjningskvot som man får i Italien.

Världens två folkrikaste stater, Kina och Indien, kommer om ett kvarts sekel att ha samma försörjningskvot där varje person i arbetsför ålder skall försörja ytterligare en halv person. För Kinas

<sup>29</sup> Se not 25 för länderförkortningar.

del innebär det att den s.k. ettbarnspolitiken har försämrat situationen något. Politikens stora genomslag på försörjningskvoten kommer först senare. För Indiens del har den unga befolkningen och de höga födelsetalen lett till en förbättrad situation om 25 år jämfört med den man hade vid sekelskiftet.

#### Försörjningskvoten i några länder år 2000 och år 2030 enligt en prognos från FN



Källa: FN World Population Prospects - middle variant - The 2004 Revision.

Sveriges försörjningskvot är i nivå med genomsnittet i EU15. De traditionella invandringsländerna har en mer gynnsam åldersstruktur än den som EU har. De låga födelsetalen och långa livslängden i Japan medför en hög försörjningsbörda för den japanska arbetskraften.

### FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>30</sup>

#### – något om den demografiska situationen

##### *Några länderspecifika kommentarer från Europa och Japan*

I stort sett alla länder i Europa står inför en oroande demografisk situation med en åldrande befolkning och försämrad försörjningskvot till följd av de låga födelsetalen. Att arbetskraftsinvandring är svaret på detta problem är dock inte självklart. Beroende på den inrikespolitiska situationen och erfarenheter av tidigare (arbetskrafts)invandring debatteras frågan med skilda utgångspunkter.

<sup>30</sup> Se not 21.

*Finland* förväntas gå från en demografisk position som är fördelaktigare än Sveriges till en som är mindre fördelaktig år 2020. Andelen ålderspensionärer beräknas öka från 20 procent till över 30 procent på två decennier. I *Danmark* debatteras det flitigt vilka påfrestningar som kommer att ställas på välfärdssystemen till följd av den åldrande befolkningen. Enligt en prognos kommer gruppen av personer utanför arbetskraften växa om själva arbetskraften år 2025 om inga förändringar sker. *Norge* är på många sätt likt Sverige vad gäller befolkningens demografiska utveckling. Andelen i arbetsför ålder blir allt färre och detta faktum har lett fram till förslag om höjd pensionsålder och ett förändrat pensionssystem.

I *Belgien* debatteras behovet av invandring av arbetskraft på lång sikt, inte minst i ljuset av den åldrande befolkningen och en framtida försämrad försörjningskvot. I *Nederländerna* förväntas de demografiska problemen påverka arbetsmarknaden och pensionsystemet först efter år 2010. *Luxemburg* har en ovanligt stor befolkningstillväxt i jämförelse med närliggande länder, även om den är liten i absoluta tal. Luxemburg har under de senaste 30 åren uppvisat en negativ balans mellan födelsetal och dödstal, men detta täcktes gott och väl av ett invandringsöverskott. Samtidigt som antalet äldre ökat i absoluta tal har deras relativa storlek ökat betydligt långsammare tack vare att nettoinvandringen ökat den yngre andelen av befolkningen.

Sedan år 1998 råder det födelseunderskott i *Schweiz*. På varje pensionär går det i dag fyra personer i åldern 15–65 år. År 2040 beräknas proportionen vara 1,22 personer per pensionär. *Tyskland* har till skillnad från Sverige en 1940-tals generation som är förhållandevis liten. Från år 2010 till 2040 förväntas den tillgängliga arbetskraften ha minskat från 45,3 miljoner till under 30 miljoner personer.

I *Frankrike* är i dag en person av fem över pensionsåldern. År 2040 beräknas det vara en på tre, trots att födelsetalen är förhållandevis höga i landet. Samtidigt förväntas medellivslängden öka med sex år fram till 2040. I takt med den demografiska utvecklingen beräknas pensionskostnaderna och kostnaderna för sjukvården skjuta i höjden. *Italien* uppvisar en mycket alarmerande demografisk situation. Enligt olika prognoser från FN kommer den totala folkmängden i Italien att ha minskat med 10 procent år 2030. Befolkningen i arbetsför ålder (15–59 år) beräknas minska med så mycket som 24 procent, dvs. med 8 miljoner. Det föds få barn i *Grekland* och kostnaden för pensionssystemet uppgår i dag till

12,6 procent av BNP. Detta scenario förväntas bli värre under de kommande åren.

*Lettland* förutser inga problem förrän år 2010, eftersom det föddes många barn på 1980-talet, vilka snart är i arbetsför ålder. Dessutom har landet en stor del unga i universitetsstudier vilka de närmaste åren kommer att träda in på arbetsmarknaden. *Litauen* har upplevt en befolkningsminskning på 5,8 procent mellan år 1989 och 2003. Proportionen mellan personer över 65 år och den arbetsföra befolkningen (15–64 år) ökade från 19 procent år 1996 till 22 procent år 2003.

Sedan 1996 har antalet personer över 60 år varit större än antalet barn i *Tjeckien*. Under de senaste fem åren har det pågått en debatt om hur landet skall uppnå en befolkningsstruktur som bättre motsvarar landets ekonomiska behov. I *Ungern* uppgick andelen pensionärer år 2003 till 31,6 procent av befolkningen och man beräknar att den totala befolkningen kommer att minska från 10,2 miljoner år 2001 till 9,8 miljoner år 2020. Utlandsmyndigheten i Ljubljana rapporterar om en negativ demografisk utveckling i *Slovenien* med låga födelsetal och en åldrande befolkning. Statistikbyrån i *Polen* rapporterar om en kommande demografisk kris i landet där den totala befolkningsökningen år 1988 till 2001 var 350 000 personer, eller mindre än 1 procent. Under perioden har andelen förvärvsarbetande sjunkit från 17 miljoner till 12,5 miljoner, eller till 32 procent av befolkningen. Samtidigt har andelen med pension ökat från 3,5 miljoner personer 1988 till 5,3 miljoner 2003.

*Japan* är i dag ett av de mest åldrade samhällena<sup>31</sup> i världen med 19 procent av befolkningen över 65 år. Inom tjugo år väntas andelen över 65 år stiga till en fjärdedel av befolkningen. Med nuvarande demografiska utveckling förväntas Japans befolkning att minska med 26 miljoner personer till 100 miljoner år 2050. År 2010 kommer en tredjedel av arbetskraften vara över 55 år.

---

<sup>31</sup> FN:s definition av när ett samhälle är åldrat är när 14 procent av befolkningen är äldre än 65 år. Denna gräns passerade Japan år 1994.

## 2.2.2 Internationell konkurrens om kvalificerad arbetskraft

Det råder en internationell konkurrens om den kvalificerade arbetskraften. De traditionella invandringsländerna försöker att med sin migrationspolitik<sup>32</sup> attrahera de invandrare som på bästa sätt kan bidra till landets ekonomiska utveckling. Många länder har bilaterala avtal med andra länder för att kunna rekrytera den arbetskraft man behöver. Universiteten försöker genom sina utbytesprogram knyta till sig de bästa studenterna.

Om en för de konkurrerande invandringsländerna potentiell invandrare har möjlighet att välja mellan olika länder är det en del faktorer som talar för ett land, medan andra talar emot.<sup>33</sup> Ett lands språk har stor betydelse för vilket land en utvandrare flyttar till. Länder där de stora språken som engelska, spanska och franska talas har en stor konkurrensfördel gentemot länder som Sverige med ett språk som talas av relativt få. Andra viktiga konkurrensfaktorer är löner och andra arbetsvillkor. Faktorer kopplat till samhällsklimatet som främlingsfientlighet kan påverka valet av destination. Samhällsorganisation innefattande möjlighet för medföljanden att kunna förvärvsarbeta, utbyggd barnomsorg och annan samhällsservice samt ett jämställt samhälle, kan ha betydelse för potentiella invandrare när de står inför val av ett land att flytta till. Ytterligare en fråga som är viktig för individen är vad hon kan, förutom ev. sparade pengar, ta med sig hem igen vid en återvandring. I vilken utsträckning har individen förbättrat sina framtidsutsikter vad gäller t.ex. vidareutbildning, yrkeserfarenhet och sociala och ekonomiska rättigheter är den fråga som ställs.<sup>34</sup>

Många stater har träffat bilaterala avtal med andra stater för att rekrytera den arbetskraft landet är i behov av. Detta förfarande har blivit allt vanligare under de senaste åren.<sup>35</sup> Avtalen har olika syften beroende på från vilket lands perspektiv det betraktas. Ett invandringsland vill t.ex. knyta till sig den kompetens man behöver och i det antal som efterfrågas. Medan ett utvandringsland vill försäkra sig om att landets medborgare får bra förhållanden och, i en del fall, att landet kompenseras på något sätt för t.ex. utbildningskostnader.

Exempelvis har Tyskland träffat bilaterala avtal med ett antal länder i Östeuropa om att få tillgång till säsongsarbetare. De

---

<sup>32</sup> Se avsnitt 2.3.

<sup>33</sup> Se avsnitt 2.1.2.

<sup>34</sup> I den internationella diskussionen lyfts ofta frågan om "portable social rights" fram som något som är viktigt för den som flyttar och arbetar i ett annat land.

<sup>35</sup> FN (2004).

senaste fem åren har Spanien slutit avtal med åtta länder (Bulgarien, Columbia, Dominikanska republiken, Ecuador, Guinea-Bissau, Marocko, Polen samt Rumänien) och avtalen sträcker sig över allt från urvalet av vilka som skall få invandra, till i vilken utsträckning man ska få ta med sig familjemedlemmar. Filippinerna har femton bilaterala avtal vars främsta syfte är att skydda de egna medborgarna som arbetar i andra länder. Frankrike har speciella avtal med flera av sina gamla kolonier för utbyte av arbetskraft.<sup>36</sup> Programmen har en uttalad dimension av utvecklingsbistånd, vilken innebär att invandrarna efter ett antal år skall resa hem och bidra till utvecklingen av sina hemländer.

### 2.2.3 Arbetsmarknaden inom EU

Den demografiskt betingade utmaning som de flesta av Europas stater står inför påverkar arbetsmarknaderna. Insatser behövs för att öka sysselsättningen bland dem som står utanför arbetsmarknaden. Sverige har, i relation till många andra stater i EU, en hög andel kvinnor och äldre som förvärvsarbetar. Det är framför allt i södra Europa som det finns en stor potential av arbetskraft bland äldre. För Sveriges del utgör frånvaro pga. ohälsa en av de stora utmaningarna för framtida arbetskraftsförsörjning. Ungdomsarbetslösheten utgör också ett problem för flera länder i Europa, inklusive Sverige.

#### *Befolkningens närvaro på arbetsmarknaden i EU15*

Deltagandet på arbetsmarknaden skiljer sig åt mellan olika länder inom EU15. År 2003 hade Danmark och Sverige högst andel sysselsatta inom hela befolkningen. Högst sysselsättningsgrad bland männen hade Nederländerna, medan Sverige hade högst sysselsättningsgrad bland kvinnorna. Inom EU15 är skillnaderna mellan kvinnors deltagande på arbetsmarknaden mycket stora. Grekland, Italien och Spanien har en betydligt lägre sysselsättning bland kvinnorna än vad de nordiska länderna har. En bidragande förklaring till detta är en väl utvecklad barnsomsorg och föräldraförsäkring i de nordiska länderna, vilken har bidragit till att kvin-

---

<sup>36</sup> Ibid.

norna har större förutsättningar att kombinera sysselsättning med familj.

#### Arbetskraftstal och sysselsättningsgrad inom EU15 år 2003

Land	Arbetskraftstal		Sysselsättningsgrad	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Belgien	72,6	55,8	67,1	51,4
Danmark	84,0	74,8	79,7	70,5
Finland	76,1	72,1	69,0	65,7
Frankrike	73,8	62,5	67,7	56,0
Grekland	77,0	51,0	72,5	44,0
Irland	78,3	57,6	74,5	55,4
Italien	74,8	48,3	69,7	42,7
Nederländerna	84,2	68,4	81,2	65,8
Portugal	78,5	65,6	73,9	60,6
Spanien	81,1	55,7	74,5	46,8
Storbritannien	83,9	69,2	79,3	66,4
Sverige	80,8	76,9	75,6	72,8
Tyskland	78,0	64,5	70,4	58,7
Österrike	79,4	63,9	75,3	61,2

Källa: Eurostat.

Anmärkning: Uppgifter för Luxemburg saknas.

Arbetskraftstal = andel av befolkningen som befinner sig i arbetskraften.

Sysselsättningsgrad = andel av befolkningen som är sysselsatta.

Uppgifterna rör personer i åldern 15-64 år med undantag för Frankrike, Spanien, Storbritannien och Sverige där 16-64 år används.

Eurostats statistik bygger på ILO:s definitioner av arbetslöshet mm. Den internationella statistiken skiljer sig åt jämfört med SCB:s nationella arbetsmarknadsundersökningar (AKU).

*Generellt har män såväl högre arbetskraftstal som sysselsättningsgrad. Minst är skillnaderna i norra Europa. I Sverige är det nästan dubbelt så vanligt att kvinnor förvärvsarbetar som det är i Italien och Grekland.*

En ökad förvärvsfrekvens för kvinnor har också möjliggjorts av deltidssysselsättning. Nästan en tredjedel av de förvärvsarbetande kvinnorna inom EU15 arbetar deltid, jämfört med under 5 procent av de förvärvsarbetande männen. Högst andel deltidsarbetande kvinnor finns i Nederländerna där hela 70 procent av de sysselsatta

arbetade deltid år 2003. Detta kan jämföras med endast ca 7 procent för de grekiska kvinnorna.<sup>37</sup>

### *Äldres sysselsättning*

Sverige har, tillsammans med de nordiska länderna, en i internationell jämförelse hög andel äldre kvar i arbetskraften. Detta gäller främst de äldre kvinnorna. Inom EU15 har dock sysselsättningsgraden bland äldre personer ökat under de senaste åren och nådde 40,1 procent under år 2002. Skillnaderna mellan män och kvinnor är påtagliga, 30,5 procent respektive 50,1 procent. I fyra medlemsstater, Luxemburg, Österrike, Belgien och Italien, ligger andelen fortfarande under 30 procent.<sup>38</sup> Inom hela EU15 var den genomsnittliga åldern för utträde från arbetsmarknaden 60,8 år under år 2002. Sverige hade högst genomsnittlig ålder på 63,2 år.<sup>39</sup>

## **FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>40</sup>**

### **– den åldrande befolkningen och pensionssystemen**

#### *Några länderspecifika kommentarer från Europa och Japan*

Till följd av att befolkningarna åldras har de flesta länder inom EU börjat diskutera åtgärder för att höja arbetskraftsdeltagandet. Reformeringar av pensionssystemen innehållande skärpningar av regler för förtidspensionering, incitament för arbete efter pensionsåldern samt att jämställa pensionsåldern mellan könen tycks vara de vanligaste förslagen på åtgärder. Höjd pensionsålder diskuteras i många länder, men har haft svårt att få genomslag.

I *Finland*, som har ett relativt generöst pensionssystem, är den genomsnittliga pensionsåldern endast 59 år. En reform av pensionssystemen pågår i syfte att höja åldern. Den *danska* välfärdskommissionen<sup>41</sup> menade att det enda rimliga sättet att hantera den åldrande befolkningens tryck på välfärdssystemet är att höja pensionsåldern i paritet med den förväntade livslängden. Den

<sup>37</sup> Se diagram 2.2.1 i bilaga 3.

<sup>38</sup> Europeiska kommissionen (2004a).

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Se not 21.

<sup>41</sup> En statlig utredning med syfte att utreda vilka påfrestningar som kommer att ställas på det danska systemet till följd av den åldrande befolkningen.

norska pensionskommissionen föreslog ett nytt flexibelt pensions-system med en varierande pensionsålder mellan 62 och 70 år vilket kan ökas i nivå med den förväntade livslängden.

I *Belgien* är regeringens huvudprioritering att öka sysselsättningen. Det föreslås en rad åtgärder för att öka sysselsättningsgraden bland dem som är över 55 år. Regeringen avser inte höja pensionsåldern, men reglerna för förtidspensionering skall skärpas. I dag arbetar endast 28 procent av befolkningen i åldern 55 till 64 år. I *Nederländerna* finns det en debatt rörande människors tidiga utträde från arbetsmarknaden. Incitamenten för förtidspension har tagits bort som ett led i att fler skall vara i sysselsättning. På grund av det mycket generösa pensionssystemet i Luxemburg är andelen yrkesverksamma mellan 50 och 64 år endast 41 procent och en pensionsreform har genomförts för att försöka behålla den äldre arbetskraften i arbete till 65-årsdagen. *Storbritannien* planerar att höja kvinnornas pensionsålder från 60 till 65 år mellan år 2010 och 2020 för att öka arbetskraftsutbudet.

En höjning av pensionsåldern i *Schweiz* har diskuterats, men fick inte något gehör i folkomröstningen om frågan. De förmånliga pensionsvillkoren i *Österrike* för gruppen 50-60-åringar har medfört ett lågt deltagande på arbetsmarknaden av denna grupp. Ändringar i pensionsvillkoren de senaste åren har dock redan medfört ett ökat deltagande och kommer medföra att medelåldern vid pensionering stiger framöver.

I *Frankrike* genomfördes en pensionsreform sommaren 2003 där intjäningsperioden förlängdes och incitament för arbete efter pensionsåldern infördes. Pensionsåldern på 60 år behölls. I *Grekland* har det i tidningarna förekommit artiklar om att det i framtiden kan vara nödvändigt att befolkningen arbetar längre, men inga politiska förslag har lagts fram. I *Italien* (år 2002) arbetade 29 procent av italienarna i åldersgruppen 55-64 år jämfört med 22 procent år 1990. För att höja förvärvsintensiteten har en s.k. superbonus, i form av lönepåslag, införts för personer äldre än 57 år. En allmän höjning av pensionsåldern anses svår att genomföra politiskt.

*Lettland* har höjt pensionsåldern till 62 år, men redan nu är andelen yrkesverksamma i åldersgruppen 55-64 högre i Lettland än i EU15 trots den relativt låga pensionsåldern. Många äldre väljer helt enkelt att fortsätta arbeta eftersom pensionerna är mycket låga.

En förbättring av socialbidragssystemet, reformer inom utbildningsväsendet, ändringar i skattesystemet och en successiv höjning

av pensionsåldern till 63 år håller på att genomföras i *Tjeckien*. Målet är att 50 procent av arbetskraften i åldern 55–64 år skall vara sysselsatt år 2010 i jämförelse med dagens 42,3 procent. Från *Ungern* rapporteras att ett förslag på hur förvärvsfrekvensen inom utsatta grupper skall höjas är under diskussion. Detta förslag innehåller dock inga förslag på höjd pensionsålder. I *Slovenien* anses man ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra att pensions-systemet riskerar knäcka ekonomin, samtidigt som en acceptabel levnadsnivå för pensionärerna säkerställts. Reformen uppges ha höjt den faktiska pensionsåldern från 55 år till strax under 60 år. I *Polen* arbetar myndigheterna med att likställa pensionsåldern för båda könen till 65 år.

*Japan* har redan i dag en av världens högsta deltagande av äldre på arbetsmarknaden. Regeringen har beslutat att successivt höja den lägsta pensionsåldern från nuvarande 60 år till 63 år 2007, 64 år 2010 och år 2013 skall den lägsta åldern för pension vara 65 år. Intressant är också att över en tredjedel av nya japanska små- och medelstora företag bildas av personer över 50 år.

### *Arbetslöshet*

Arbetslösheten<sup>42</sup> inom flera av EU:s medlemsstater är fortsatt hög. De grupper som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden är ungdomar och personer med utländsk bakgrund. I Italien och Grekland var över en fjärdedel av ungdomarna mellan 15 och 24 år arbetslösa. En hög andel arbetslösa ungdomar fanns även i Finland (ca 22 procent) och i Belgien (ca 19 procent). I Sverige var år 2003 ca 14 procent av ungdomarna arbetslösa. Överlag har deltagandet på arbetsmarknaden bland ungdomar inom EU15 varit oförändrat eller sjunkit i de flesta medlemsstater sedan 1997 och andelen sysselsatta är fortsatt låg. År 2002 minskade andelen något till 40,6 procent för hela EU15.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Se diagram 2.2.2 i bilaga 3.

<sup>43</sup> Europeiska kommissionen (2004a).

### *Arbetsmarknaden i EU10*

Skillnaderna mellan EU15 och EU10 är stora vad gäller arbetsmarknad, näringsstrukturer och lönenivåer. De nya medlemsstaterna har en betydligt högre andel av arbetskraften som är sysselsatt inom jordbrukssektorn, ca 12,4 procent år 2003, jämfört med 4,0 procent för EU15. Även inom industrin har EU10 en högre andel sysselsatta än EU15, 32 procent jämfört med 28 procent. Tjänstesektorn har dock färre sysselsatta inom EU10 än övriga medlemsstater, förutom inom transport och kommunikation.<sup>44</sup>

Arbetsmarknaden skiljer sig även åt mellan de olika medlemsstaterna inom EU10. Sysselsättningsgraden i Tjeckien och Slovenien är relativt hög jämfört med övriga stater i unionen, vilket gäller för både män och kvinnor. Lägst sysselsättningsgrad inom EU10 finns i Polen, vilket också är det land som har störst problem med arbetslöshet. Totalt var år 2003 ca 20 procent av hela arbetskraften och drygt 40 procent av ungdomar mellan 15–24 år arbetslösa.

De nya medlemsstaterna har i jämförelse med de tidigare medlemsstaterna en liten andel av de sysselsatta som arbetar deltid och det är överlag kvinnor som i större utsträckning har deltidsarbete. Inom EU10 var det de polska kvinnorna som hade högst andel deltidssysselsatta under 2003, ca 13 procent. Detta kan jämföras med över 70 procent för de holländska och ca 35 procent för de svenska kvinnorna.<sup>45</sup>

## **2.3 Migrationspolitik i några andra länder**

### **2.3.1 Några huvuddrag i de rika ländernas migrationspolitik**

Politikområdet migrationspolitik omfattar ett stort antal frågor och ämnesområden beroende på vilket land det handlar om. Länder står inför skilda typer av utmaningar och har därefter skapat sin migrationspolitik. Bland de många frågor som migrationspolitiken i olika sammanhang förväntas hantera eller påverka kan t.ex. nämnas effekterna av en åldrande befolkning, företräde för den inhemska arbetskraften, främlingsfientlighet, nationella säkerhetsfrågor,

---

<sup>44</sup> Europeiska kommissionen (2004b).

<sup>45</sup> Se diagrammen 2.2.3 och 2.2.4 i bilaga 3.

människosmuggling, asyl, migration utanför regelverket samt arbetskraftsinvandring.

Som ett svar på den kvantitativt växande migrationen i världen försöker många stater att på olika sätt hantera denna. Internationellt beskrivs denna politik som ”management of migration”, ofta översatt till hantering av migrationsströmmar. Huvudinriktningen i många av de rika ländernas migrationspolitik är att på olika sätt försöka påverka och styra migrationströmmarnas storlek och sammansättning avseende t.ex. ålder och utbildning. Enligt FN hade år 2003 en tredjedel av världens stater en politik som syftar till att minska migrationen. Detta var en klar ökning jämfört med år 1976 då bara 7 procent hade en sådan politik.<sup>46</sup>

Förenklat uttryckt kan man säga att många staters migrationspolitik, i den del som gäller hanteringen av migrationsströmmarna, har tre huvuduppgifter: att ge dem asyl som enligt internationella konventioner och nationell lagstiftning är berättigade till skydd, att stänga ute dem som man av olika anledningar inte vill skall bosätta sig i landet samt skapa regler för att släppa in dem som det är i landets intresse att de bosätter sig i landet. I debatten hävdas ofta att ökade möjligheter till legal invandring i motsvarande grad minskar invandringen utanför reglerna.

Med utgångspunkt från myndigheternas politik för att hantera migrationsströmmarna är det vanligt att man klassificerar flyttarna efter vilka regelverk de faller under. Några är asylsökande, andra är illegala flyttare, arbetskraftsinvandrare eller återförenas av familjerskäl. De som migrerar av arbetsmarknadsskäl kan sedan ses som t.ex. experter eller säsongarbetare beroende på vilken kompetens de har eller vilken sektor av arbetsmarknaden de kommer att arbeta inom.

All arbetskraftsinvandring syftar till att invandringen skall gynna mottagarlandet ekonomiskt på ett eller annat sätt. Olika länder betonar skilda aspekter av detta intresse genom sitt val av strategi i urvalsprocessen. Det finns tre generella urvalsstrategier<sup>47</sup> som tillämpas, antingen var för sig eller tillsammans:

---

<sup>46</sup> FN (2004).

<sup>47</sup> Papademetriou och O'Neil (2004).

i/ ge tillstånd till en individ som blivit erbjuden ett specifikt arbete av en på förhand godkänd arbetsgivare (i Sverige gäller detta för internationellt utbyte),

ii/ ge tillstånd till arbetskraft för yrken som staten, med eller utan arbetsgivarnas hjälp, bestämt att det råder brist på i landet (i Sverige gäller detta för tillfällig brist),

iii/ göra ett urval baserat på individens övergripande human-kapital genom en värdering av ett brett spektra av kriterier.

Genom att kombinera dessa strategier formas en arbetskraftsinvandring grundad på efterfrågan eller utbudet på arbetskraft. Syftet med den efterfrågedrivna arbetskraftsinvandringen är att snabbt svara på arbetsmarknadens behov genom att koppla arbetstillstånden till en viss arbetsgivare eller visst arbete och sedan hitta en individ som passar för just denna arbetsuppgift. USA och Irland är två exempel på länder som i huvudsak valt denna strategi. Den utbudsdrivna arbetskraftsinvandringen svarar istället på arbetsmarknadens behov genom att öka arbetskraftsutbudet med personer som anses ha goda förutsättningar att anpassa sig till den inhemska arbetsmarknaden. Kanada är ett exempel på ett land som till största delen valt denna strategi. De flesta länder har en kombination av de två strategierna.

Många flyttare kan falla in under flera olika kategorier. Exempelvis kan en tidigare flyttare utanför reglerna bli asylsökande eller arbetskraftsinvandrare.

Arbetskraftsmigration har olika tradition och inriktning i skilda länder. I de flesta länder har grannländerna en speciell ställning i migrationsutbytet. För gamla kolonialländer spelar de forna kolonierna en viktig roll som ursprungsländer för arbetskraftsinvandrare. Kultur- och språksfärer bestämmer i många fall destinationen vid en flyttning. Som traditionella invandringsländer räknas bl.a. USA, Kanada och Australien där en stor del av befolkningen har invandrat eller härstammar från invandrare i en eller ett par generationer bakåt i tiden.

*Tyskland*

<b>Tyskland (2003)</b>
Befolkning: 82,5 miljoner
Andel utrikes födda: 8,9 % (7,3 miljoner)
Nettomigration: 27 000 (år 2002)
Andel av befolkningen 15-65 år: 67,3 % (55,5 miljoner)
Andel av befolkningen 65 + år: 18,1 % (14,9 miljoner)
Arbetslösa: 11,6 %
Födelsetal: 1,34
Antal utländska studenter år 2002: 219 000
De fem största ursprungsländerna för utländska medborgare: Turkiet, Italien, Serbien och Montenegro, Grekland, Polen

*Källa:* Federal Statistical office Germany , EUROSTAT, OECD SOPEMI (2005).

Tysklands strategi för att hantera migrationen präglas i dag till stor del av den ansträngda ekonomiska situationen i landet. Det har dock inte alltid varit så, utan i likhet med Sverige har det förekommit en betydande arbetskraftsinvandring under 1950- och 1960-talen. Under denna tid invandrade ett stort antal personer från främst Turkiet, f.d. Jugoslavien och Italien för att arbeta i landet. När behovet av arbetskraft minskade i samband med oljekrisen och de ekonomiska problemen i början av 1970-talet, förutsattes det att den invandrade arbetskraften skulle återvända till sitt hemland igen. Detta var den bärande tanken inom det tyska s.k. gästarbetarsystemet. Många personer åkte dock inte hem utan stannade kvar och bosatte sig i landet. År 1973 infördes ett allmänt värvningsstopp (Anwerberstopp) av utländsk arbetskraft och sedan dess har i princip ingen arbetskraftsinvandring till landet skett förutom i vissa av samhället speciellt eftertraktade yrkesgrupper.

Tyskland har under de senaste årtiondena upplevt ett migrationstryck från de gamla öststaterna, vilket satte sina spår i debatten om införandet av övergångsregler gentemot den fria rörligheten för personer i de nya EU-staterna. Det spekulerades om en kommande massinvandring till landet och man valde att införa övergångsregler.

Precis som merparten av övriga Europa har Tyskland ett demografiskt problem som år 2040 beräknas slå fullt ut mot den tyska arbetsmarknaden. De största tyska årskullarna är födda på 1960-talet, till skillnad från Sverige, och mellan år 2010 och 2040 beräk-

nas den tillgängliga arbetskraften i arbetsför ålder minska från 45,3 miljoner till under 30 miljoner. Andelen akademiker beräknas minska redan under de närmaste tio åren.

Det bor i dag över 7,3 miljoner<sup>48</sup> utländska medborgare i Tyskland, vilket gör landet till ett av de största invandringlanden i Europa. Ungefär 2 miljoner<sup>49</sup> är medborgare i Turkiet. Två tredjedelar av de utländska medborgarna år 2002 hade varit bosatta över 10 år i Tyskland, en tredjedel av dem längre än 20 år. Detta är en följd av Tysklands lagstiftning för medborgarskap vilken bygger på blodsbandsprincipen<sup>50</sup> som gör det svårt att få tyskt medborgarskap.

Tysklands Förbundsrad beslutade den 9 juli 2004<sup>51</sup> om en ny invandringslag, vilken är resultatet av mer än tre års förhandlingar mellan de politiska partierna. En viktig bakgrund till lagförslaget var den stora brist på IT-tekniker som Tyskland upplevde på slutet av 1990-talet. År 1999 tillsattes en kommission som två år senare presenterade ett omfattande reformförslag av invandringslagstiftningen grundat på ett s.k. poängsystem. Efter terroristattacker mot USA den 11 september 2001 strandade förslaget när debatten försköts från en debatt om behovet av arbetskraftsinvandring till att handla om landets inre säkerhet. Den ekonomiska lågkonjunkturen, med en låg ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet, bidrog till att man slopade bl.a. förslaget om ett poängsystem. Detta system ansågs allmänt som för öppet och rädslan för massinvandring var stor. Trots den höga arbetslösheten vid tidpunkten uppskattades att det fanns 100 000 arbeten som inte kunde tillsättas och därmed var en ny invandringslag fortfarande önskvärd.

Den nya lagstiftningen innebar att poängsystemet slopades till förmån för en förenkling av de övergripande reglerna. De tidigare fem typerna av uppehållstillstånd ersattes av två; det temporära uppehållstillståndet och det obegränsade bosättningsstillståndet. Det senare tillståndet måste förlängas efter fem år och ett försörjningskrav måste uppfyllas. De nya uppehållstillstånden skall baseras på grunden för tillståndet, dvs. av vilken anledning man vill

---

<sup>48</sup> OECD SOPEMI (2005).

<sup>49</sup> KAKI (2005).

<sup>50</sup> Blodsbandsprincipen (jus sanguinis) innebär att medborgarskapet baseras sig på att personen ifråga härstammar från en medborgare. Den andra huvudprincipen för rätt till medborgarskap är baserat på var man föds (jus soli), innebärande att personen har rätt till medborgarskap i staten han/hon föds.

<sup>51</sup> OECD SOPEMI (2005).

bosätta sig i landet. I dag kan man få tillstånd på grund av utbildning, arbete, familjanknytning eller humanitära skäl.

Det allmänna värvningsstoppet av utländsk arbetskraft som infördes år 1973 består till stor del, trots den nya lagstiftningen. Utan ett specifikt arbetsplatserbjudande kan i princip ingen medborgare från tredjeländ arbetskraftsinvandra. Den invandring av arbetskraft som tillåts är endast av högt utbildade eller om man som gäststudent vill stanna kvar och arbeta efter avslutade studier. Utrymme finns dock för att besluta om förordningar som detaljstyr invandringen för vissa yrkeskategorier. Det har bl.a. skapats en förordning för IT-specialister som tillåter personer med rätt kompetens att invandra. Denna möjlighet anses ge Tyskland en fördel i den internationella konkurrensen om kvalificerad arbetskraft. En förordning har även skapats för läkare och sjuksköterskor. Den nya lagstiftningen tillåter även invandring för entreprenörer som investerar minst 1 miljon Euro och skapar minst 10 arbetstillfällen. De får ett temporärt uppehållstillstånd och efter ett antal år kommer verksamheten att utvärderas.

Hela frågan om invandring och integration är en viktig politisk fråga i Tyskland som ofta är uppe för debatt.

#### *Storbritannien*

##### **Storbritannien (2003)**

Befolkning: 59,6 miljoner  
 Andel utrikes födda: 8,3 % (4,9 miljoner år 2001)  
 Nettomigration: 151 000  
 Andel av befolkningen 15-65 år: 64,4 %  
 Andel av befolkningen 65 + år: 16 %  
 Arbetslösa: 4,7 %  
 Födelsetal: 1,71  
 Antal utländska studenter år 2002: 227 300  
 De fem största ursprungsländerna för utländska medborgare:  
 Irland, Indien, USA, Frankrike, Sydafrika

*Källa:* National statistics of the official UK statistics, EUROSTAT, OECD SOPEMI (2005).

Storbritannien har, genom sin långa koloniala historia en tradition av invandring, framför allt från samväldesländerna, och därmed väl-etablerade kontakter med länder utanför EU/EES-området. Traditionellt har landet alltid medgivet en stor invandring och varit ett

attraktivt invandringsland. Under senare tid har dock de politiska diskussionerna kring invandringen hårdnat. Ett antal åtgärder för att minska asylinvandringen har genomförts och landet har inom ramen för samarbetet inom unionen varit en förespråkare av ett stärkt skydd av unionens yttre gränser samt föreslagit att asylansökningar skall behandlas i tredje land.

Då Storbritannien har haft en god ekonomisk utveckling och upplever ett behov av arbetskraft valde landet att inte införa några övergångsregler för begränsningen av den fria rörligheten gentemot de nya medlemsstaterna vid EU:s utvidgning 2004. Däremot infördes ett krav på registrering vid arbete för personer från dessa länder. Det konstaterades att Storbritannien var ett mycket attraktivt land att arbeta i för medborgarna i EU10 eftersom 123 000 personer registrerades för arbete under perioden maj–december 2004.<sup>52</sup> Åttio procent av dessa personer blev anställda i yrken med låga utbildningskrav och då framför allt inom hotell- och restaurangbranschen.

I Storbritannien råder det ingen tro på att en ökad arbetskraftsinvandring är lösningen på landets demografiska problem. FN uppskattar att invandringen skulle behöva öka med 43 procent<sup>53</sup> för att behålla den nuvarande försörjningskvoten, vilket förefaller orimligt i Storbritannien i dag. Istället diskuteras ett antal åtgärder, bl.a. höjd pensionsålder, för att möta de demografiska svårigheterna man står inför.

Enligt brittiska undersökningar är invandringsfrågan en av de fem viktigaste frågorna för den brittiska valmanskåren. Labour-regeringen framhåller den ekonomiska vikten av arbetskraftsinvandring samtidigt som en inriktning gentemot en mer kontrollerad invandring sätts i fokus. Med sin nya femårsstrategi<sup>54</sup> vill man introducera ett poängsystem för arbetskraftsinvandrare till Storbritannien, samtidigt som övriga regler för arbetstillstånd skärps. De konservativa vill införa en årlig begränsning av invandringen.

För att få ett arbetstillstånd måste man bli erbjuden ett arbete och uppfylla på förhand uppsatta minimikrav gällande utbildning och erfarenhet. Arbetsgivaren måste uppvisa att ingen medborgare från EU/EES-området vill ha arbetet, men undantag kan göras för personer som har ett yrke som det råder brist på i landet. Storbritannien har t.ex. upplevt brist på sjukvårdspersonal under en

---

<sup>52</sup> Home Office UK (2005a).

<sup>53</sup> KAKI (2005).

<sup>54</sup> Home Office UK (2005b).

längre tid, vilket har medfört att under år 2000 var 27 procent av den utbildade hälso- och sjukvårdspersonalen födda utomlands. Efter fyra år med arbetstillstånd kvalificerar man sig för permanent bosättning i landet. År 2003 utfärdades 112 000 arbetstillstånd för kvalificerat arbete.

### *Irland*

<b>Irland (2003)</b>
Befolkning: 3,9 miljoner
Andel utrikes födda: 10 % (år 2002)
Nettomigration: 29 800
Andel av befolkningen 15-65 år: 67,9 % (2,7 miljoner)
Andel av befolkningen 65 + år: 11,1 % (0,44 miljoner)
Arbetslösa: 4,6 %
Födelsetal: 1,98
Antal utländska studenter år 2002: 9 200
De fem största ursprungsländerna för utrikes födda: Storbritannien, USA, Nigeria, Tyskland, Frankrike

*Källa:* Central Statistics office Ireland, EUROSTAT, OECD SOPEMI (2005).

Irlands migrationspolitik präglas till stor del av landets kraftiga ekonomiska tillväxt sedan mitten av 1990-talet. Från att ha varit ett land där befolkningen stadigt minskade i storlek till följd av en negativ nettomigration, mellan år 1861–1961 med 1,6 miljoner personer, blev landet år 1996 som sista land i EU ett nettoinvandringsland. Landets begränsade erfarenheter av invandring har lett till att man nu planerar en ny lagstiftning för att hantera och strukturera migrationen.

Irland har i dag ett öppet system för arbetskraftsinvandring som är styrt av efterfrågan på arbetsmarknaden. Från år 1999 ökade antalet årliga tillstånd från knappt 6 000 per år till nästan 48 000 år 2003, en ökning med sju gånger.<sup>55</sup> Över 100 000 personer från länder utanför EU/EES har fått tillstånd av arbetsmarknadsskäl under de senaste fem åren. Av dessa tillstånd var tre fjärdedelar utfärdade för yrken med låga utbildnings- och kvalifikationskrav. Detta faktum är en avgörande skillnad jämfört med övriga länder i Europa, vars system för arbetskraftsinvandring främst prioriterar personer med hög utbildning eller expertkunskaper.

<sup>55</sup> [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org).

Alla sektorer på den irländska arbetsmarknaden har upplevt en ökning av utländsk arbetskraft. Det är främst jordbrukssektorn, från 100 arbetstillstånd år 1998 till 7 200 tillstånd år 2003, och hotell och restaurang, från 600 till över 10 000 tillstånd år 2003, där det största tillskottet av utländsk arbetskraft ägt rum.<sup>56</sup> Arbetskraftsinvandring medger i dag inte någon familjeåterförening under det första året, utan varje individ måste ha ett eget arbetstillstånd.

Befolkningsstrukturen genomgår en förändring och den gamla sanningen att den största gruppen utländska medborgare på Irland kommer från USA stämmer snart inte längre. Invandrarna kommer i allt större utsträckning från Asien och Afrika och andelen utrikes födda i befolkningen har ökat från 7 procent år 1996 till 10 procent år 2002.<sup>57</sup> Av den totala invandringen till landet står medborgare från länder utanför EU15 i dag för 32 procent. Dess andel av befolkningen har ökat från 1 till 3 procent på tio år.<sup>58</sup>

Det finns i dag inget permanent arbetstillstånd för arbetskraftsinvandrare till Irland. Arbetstillstånden som ges är ettåriga tillstånd knutna till arbetsgivaren och måste förlängas varje år. Det innebär att om anställningen avslutas upphör även grunden för arbetstillståndet och ett nytt tillstånd måste sökas. Andelen förlängningar ökar i större utsträckning än antalet nya tillstånd. Innan år 2002 stod andelen förlängningar för ca 33 procent av alla tillstånd medan de under senare år har uppgått till ca 60 procent.<sup>59</sup> År 2004 upplevde Irland en nedgång i antalet ansökningar om nya och förlängda arbetstillstånd, vilket förklaras av EU:s senaste utvidgning. Irland valde som ett av tre länder att inte införa några begränsningar i den fria rörligheten gentemot de nya medlemsstaterna. I sammanhanget bör dock nämnas att vissa begränsningar i det sociala välfärdsystemet för invandrarna infördes.<sup>60</sup>

Systemet för arbetskraftsinvandring är under översyn och arbete pågår med att ta fram en ny lagstiftning. Det nya systemet skall vara mer transparent och syfta till att stärka skyddet för invandran. En förändring för att underlätta för individen i ansökningsförfarandet har redan skett. En ny myndighet, Irish Naturalisation & Immigration Service (INIS), har inrättats och skall fungera som individens enda kontakt gentemot staten vid ansökan om arbets- och uppehållstillstånd.

---

<sup>56</sup> OECD SOPEMI (2005).

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org).

<sup>59</sup> OECD SOPEMI (2005).

<sup>60</sup> KAKI (2005).

## USA

<b>USA (2004)</b>
Befolkning: 288,3 miljoner
Andel utrikes födda: 11,8 % (34,2 miljoner)
Nettomigration: Ingen uppgift
Andel av befolkningen 15-65 år: 66,9 % (192,9 miljoner)
Andel av befolkningen 65 + år: 12,0 % (34,7 miljoner)
Arbetslösa: 6,1 %
Födelse: 2,01
Antal utländska studenter år 2002: 583 000
De fem största ursprungsländerna för utrikes födda: Mexico, Filippinerna, Indien, Kina, Tyskland

*Källa:* US Census bureau, U.S. Department of Homeland Security (2004), OECD SOPEMI (2005).

”All of us are descended from immigrants<sup>61</sup>”, sammanfattade Franklin Roosevelt den amerikanska synen på invandring under mellankrigstiden.<sup>62</sup> Denna syn har dock förändrats något bland allmänheten efter terroristattacker på World Trade Center och Pentagon den 11 september 2001, då hårdare krav på kontroller av både den legala och illegala invandringen har rests. Från år 2002 till 2003 minskade den lagliga invandringen med ca 400 000 personer, vilket förklaras av de skärpta regler som infördes i efterdyningarna av terroristattacker.<sup>63</sup>

På 1560-talet började Spanien kolonisera det som i dag är delstaten Florida och kolonisationen har allt sedan satt sitt tydliga avtryck i den amerikanska historien. Arbetskraftsinvandring, både frivillig och påtvingad, har spelat en central roll för landets expansion och dess ekonomiska situation. Från slaveriet, via den stora invandringen, till dagens regelverk har USA alltid haft ett stort inflöde till landet av utländsk arbetskraft. Mellan år 1865-1930 invandrade ca 30 miljoner européer och blev en starkt bidragande orsak till landets ekonomiska expansion.

USA har efter slutet av den ekonomiska depressionen under 1930-talet återigen upplevt en stor invandring som inte tycks avta. Under 1990-talet invandrade 13,6 miljoner personer som fortfarande var bosatta i landet år 2000.<sup>64</sup> Detta är det största antalet

<sup>61</sup> Ung. svensk översättning ”Alla härstammar vi från invandrare”.

<sup>62</sup> The Economist 12 mars 2005.

<sup>63</sup> U.S. Department of Homeland Security (2004).

<sup>64</sup> KAKI (2005).

invandrare under ett enskilt decennium någonsin i landets historia. Invandringen svarade för 41 procent av befolkningstillväxten och för nästan hälften av arbetskraftstillväxten under decenniet.

En betydande förändring av den amerikanska befolkningsstrukturen skedde år 1965 när invandring baserat på den sökandes ursprungsland övergavs till förmån för det nuvarande s.k. ”preference system”. I och med denna förändring har invandringen till USA bytt ansikte genom att européer ersatts av asiater och latinamerikaner. Mer än hälften av den latinamerikanska delen av befolkningen hade sitt ursprung i Mexico och i dag bor det ca 7,8 miljoner av dem i USA. Till detta kommer även de som bor och arbetar illegalt i landet.

#### Procentuell fördelning av de utrikes födda i USA år 1960 och 2000

Världsdel	År 1960	År 2000
Europa	74,5	15,5
Asien	5,0	25,5
Latinamerika	9,0	51,0
Övriga Världen	11,5	8,0
<i>Totalt</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Källa: KAKI (2005).

Förenklat kan man säga att arbetskraftsinvandring till USA kan ske på tre sätt, antingen permanent, temporärt eller illegalt.

#### *Permanent*

Huvudvägen för permanent invandring till USA är genom ansökan om ett s.k. green card eller permanent uppehållstillstånd. Antalet uppehållstillstånd bestäms varje år av kongressen som beslutar om hur stora kvoterna för varje s.k. preference group skall vara. Vissa kvoter uppfylls inte varje år medan andra kvoter tar slut på en dag. På detta sätt har ca 900 000 personer årligen invandrat till landet. Som en följd av ett hårdare regelverk för invandring har dock antalet minskat under de senaste åren. Det finns fyra huvudgrupper:

1. Den helt avgörande delen av den permanenta invandringen beviljas enligt reglerna för *familjeåterförening* eller genom nya äktenskap. År 2003 invandrade 70 procent under regelverket för familjeåterförening.
2. En mindre del år 2003, knappt 10 procent av den permanenta årliga invandringen till USA gavs tillstånd av *arbetsmarknadsskäl* och avsåg huvudsakligen högutbildade specialister. Den permanenta arbetskraftsinvandringen utgör därmed ca 75 000 personer.
3. För invandring av *flykting- eller humanitära skäl* fick år 2003 ca 85 000 personer (12 procent) permanent bosättningstillstånd.
4. För att invandringen inte skall leda till alltför hög koncentration av vissa befolkningsgrupper eller nationaliteter finns ett särskilt program för invandring från länder med färre än 50 000 årliga invandrare till USA, ett s.k. *diversity-program*. Cirka 55 000 tillstånd lottas årligen ut bland de över 1 miljon sökande i dessa länder.

### *Temporärt*

Tillfälliga arbetstillstånd, högst 6 år, kan ges till utländsk arbetskraft med utbildning inom USA:s bristyrken. Möjlighet finns att dessa efter hand kan omvandlas till permanenta tillstånd. Sedan sju år tillbaka har ca 150 000–200 000 tillstånd beviljats årligen. För år 2005 begränsades dessa tillstånd till 65 000 efter starka protester från den amerikanska fackföreningsrörelsen. Bland företag i USA är denna invandring populär och den uppsatta kvoten för år 2005 uppfylldes redan efter en dag.

### *Invandringen utanför reglerna*

Invandringen utanför reglerna till USA är omfattande och avser i hög utsträckning arbetskraftsinvandring. Genom denna bakdörr uppskattas en halv till en miljon människor passera årligen.<sup>65</sup> Uppskattningarna om antalet illegala invandrare i USA går isär, men U.S. Immigration and Naturalization Service uppskattar att antalet år 2000 var minst 7 miljoner, varav 4,5 miljoner antas vara mexi-

---

<sup>65</sup> KAKI (2005).

kanska medborgare.<sup>66</sup> Dessa personer utgjorde år 2000 ca 2,5 procent av den totala befolkningen. Det anses allmänt att cirka hälften av alla illegala invandrare har kommit på laglig väg, men stannat kvar i landet efter att tillståndet upphört.

### Kanada

#### Kanada (2003)

Befolkning: 31,9 miljoner  
 Andel utrikes födda: 18,4 %  
 Nettomigration: Ingen uppgift  
 Andel av befolkningen 15-65 år: 69,1 %  
 Andel av befolkningen 65 + år: 13,0 %  
 Arbetslösa: 7,0 %  
 Födelseetal: Ingen uppgift  
 Antal utländska studenter år 2002: 60 500  
 De fem största ursprungsländerna för utrikes födda:  
 Storbritannien, Kina, Italien, Indien, USA

*Källa:* Statistics Canada, OECD SOPEMI (2005).

Kanada är i grunden ett genuint invandringsland. Landet har byggts av olika minoriteter som tillsammans bildar vad som nu kallas ett mångkulturellt samhälle. Denna utgångspunkt präglar debatten och förutsättningarna för Kanadas politik inom området. Landet för en offensiv invandringspolitik, vilket präglas av landets geografiska läge. I Kanada förutspås år 2011 en brist på högutbildad arbetskraft som beräknas uppgå till omkring en miljon personer. Regeringens mål är att den årliga invandringen skall uppgå till en procent av befolkningen, dvs. drygt 300 000 personer. De senaste åren har antalet uppgått till mellan 200 000–250 000 permanenta invandrare årligen.<sup>67</sup>

Invandrarna delas upp i tre kategorier; ekonomisk/arbetskraftsinvandrare, asylsökande och familjeinvandrare. Kanada arbetar aktivt för att rekrytera fler arbetskraftsinvandrare och bedriver informationskampanjer i ett antal länder där myndigheterna aktivt marknadsför landet. Målet är att 60 procent av invandrarna skall vara arbetskraftsinvandrare och de övriga 40 procenten skyddsbehövande och familjeinvandrare.

<sup>66</sup> FN (2004), OECD SOPEMI (2005).

<sup>67</sup> KAKI (2005).

På 1970-talet övergav Kanada, precis som USA, ett urvalssystem baserat på den sökandes ursprungsland och introducerade istället ett poängsystem. Detta nya system syftar till att bevilja bosättning för de invandrare som har utbildning och kunskaper som kan bidra till att utveckla landet. De som får bosättningsstillstånd förväntas snabbt kunna integreras i samhället. Individerna får sina personliga erfarenheter och egenskaper värderade. De faktorer som poängsätts i Kanadas poängsystem är: utbildning, arbetslivserfarenhet, ålder, språkkunskaper, arbetserbjudande och anpassningsförmåga. Den senaste faktorn består av förhållanden som anses vara integrations- och arbetsfrämjande som t.ex. tidigare studier i landet och familjeanknytning till permanent bosatta. Utbildning väger tyngst. Från och med år 2002 har vikten av ett arbetserbjudande tonats ner i poängsystemet, men ger fortfarande bonuspoäng. Arbetserbjudandets minskade betydelse motiveras av att det gamla systemet inte tillräckligt snabbt tog hänsyn till arbetsmarknadens behov. Det finns även temporär arbetskraftsinvandring till Kanada, vilken år 2002 uppgick till ca 88 000 personer.<sup>68</sup>

Jämfört med tidigare är poängsystemet från och med år 2002 tydligare inriktat på invandrare med en högre utbildning. Trots att viss regional hänsyn tas till de glesbefolkade områdena i landet är bosättningstendensen att invandrade personer främst bosätter sig i storstadsområdena. Vancouver anses ha världens största chinatown utanför Kina och i Toronto med kransområden (ca 4,5 miljoner invånare) är varannan person född i utlandet.<sup>69</sup>

#### *Australien*

<b>Australien (2003)</b>
Befolkning: 19,9 miljoner
Andel utrikes födda: 24 %
Nettomigration: Ingen uppgift
Andel av befolkningen 15-65 år: 67,1 %
Andel av befolkningen 65 + år: 12,8 %
Arbetslösa: 5,1 %
Födelsetal: 1,76
Antal utländska studenter år 2002: 179 000
De fem största ursprungsländerna för utrikes födda: Storbritannien, Nya Zeeland, Italien, Vietnam, Kina

*Källa:* Australian Bureau of Statistics, OECD SOPEMI (2005).

<sup>68</sup> OECD SOPEMI (2005).

<sup>69</sup> KAKI (2005).

Invandringen har varit, och är fortfarande, en central del i Australiens befolkningsutveckling allt sedan den brittiska kolonisationen år 1788. År 1972 övergav man den hårt kritiserade ”White Australian policy” och gav inte längre lika stora fördelar för brittiska medborgare, vilket innebar att man öppnade för invandring från närmare håll.<sup>70</sup> Detta följdes av ”The 1989 National Agenda for a Multicultural Australia” vilket var en antidiskrimineringslag som skulle stärka mångfalden i landet. Trots dessa lagändringar kommer fortfarande de flesta invandrarna från Storbritannien.<sup>71</sup> I dag är nästan 25 procent av landets befolkning och 32 procent av arbetskraften födda utomlands.

Sedan mitten av 1980-talet är invandringen starkt fokuserad på högt utbildad arbetskraft med företräde för de personer som innehar ett yrke som det råder brist på i landet. Politiken syftar till att attrahera människor med efterfrågad utbildning och framförallt människor som utbildat sig i Australien. Ett mål är att gäststudenter skall stanna i landet.

Australien tillämpar i likhet med Kanada ett poängsystem, men med en större vikt lagd på den sökandes ålder och kopplat till ett större skydd för den inhemska arbetskraften. Arbetskraftsinvandring till Australien skall inte förekomma om behovet kan tillgodoses på den inhemska arbetsmarknaden. Undantag finns dock för arbetsgivare som är lokaliserade i en region med låg tillväxt. Då minskar kraven för rekrytering avsevärt. Om den sökande kan påvisa att han/hon kan anses bidra till den ekonomiska utvecklingen i landet blir kraven mindre stränga.

De första två åren omfattas inte arbetskraftsinvandrare av de sociala skyddsnetten och ett företag eller en enskild person får åta sig ett försörjningsansvar. Staten kan gå i god för de personer som anses vara av stort ekonomiskt intresse för landet.

Då ett företag åtar sig försörjningsansvaret<sup>72</sup> tillåts företaget att anställa utländsk arbetskraft under givna regler, antingen permanent eller temporärt. Migrationsmyndigheten kan licensiera företag som sedan själva får knyta ett givet antal invandrare till sitt företag. Myndigheterna utvärderar sedan företaget.

Grunden för den allmänna arbetskraftsinvandringen är den s.k. ”general skilled migration”. För arbetskraftsinvandring under detta program måste poängtestet genomgå där följande krav skall vara

---

<sup>70</sup> [www.migrationinformation.com](http://www.migrationinformation.com).

<sup>71</sup> OECD SOPEMI (2005).

<sup>72</sup> I Australiens migrationstermer ”Employer Sponsored Migration”.

uppfylla. Den sökande måste, vara under 45 år och ha dokumenterade kunskaper i det engelska språket (olika krav beroende på den sökandes hemland), ha motsvarande eftergymnasial utbildning som godkänts av australiensiska myndigheter (i vissa yrken kan arbetslivserfarenhet ersätta), utöva ett av myndigheterna fastställt bristyrke samt uppfylla ett kunskapskrav i yrket som skall bedömas av behörig myndighet. Uppfylls inte alla dessa krav är man inte behörig att söka.

Entreprenörsinvandring förekommer till Australien genom ett s.k. "Business Skilled Entry". Detta ger en möjlighet för framgångsrika företagare att bosätta sig permanent i Australien för att bedriva ny eller befintlig verksamhet. Bosättning beviljas först temporärt för fyra år, vilket senare kan omvandlas till permanent bosättning om verksamheten varit framgångsrik. Det ställs höga språkkrav på entreprenörerna och förpliktelserna är omfattande.

Australien har slutit avtal med ett antal länder, däribland Sverige, om att tillåta ungdomar mellan 18 och 30 år att arbeta i landet under ett års tid, det s.k. "working holidaymakers visa". Det finns inga begränsningar för vilket yrke man får utöva, men anställningar längre än tre månader hos en och samma arbetsgivare är inte tillåtet. Tanken är att arbetstillståndet skall fungera som en hjälp för ungdomar att finansiera sin semester i Australien och därmed öppna en attraktiv väg till legalt arbete.

### 2.3.2 Debatt som påverkar olika länders migrationspolitik

#### FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>73</sup>

##### – synen på tidigare invandring till landet

*Några länderspecifika kommentarer från Europa, Japan och Nordamerika*

I kommitténs förfrågan till de svenska utlandsmyndigheterna ställdes frågan om hur synen på invandringen i landet är. Från flera länder rapporterades om politiska partier med mer eller mindre främlingsfientliga åsikter. Det förefaller som om attityden i Europa gentemot invandrare hårdnat under de senaste åren, även om attityden visar en tendens att sammanfalla med den ekonomiska konjunkturen i landet. En ökad skepsis mot den muslimska delen

<sup>73</sup> Se not 21.

av befolkningen i Europa kan också skönjas efter terroristattacker i USA och Spanien.

I *Danmark* finns en bred och blocköverskridande enighet om en relativt restriktiv invandringspolitik. I *Norge* är den norska befolkningen delad i sin syn på invandringen. I en attitydundersökning, gjord av den norska statistiska centralbyrån år 2003, instämde 45 procent av de svarande i påståendet ”de flesta invandrare är en källa till otrygghet i samhället”. Lika stor andel av befolkningen tog avstånd från påståendet.

Efter mordet på samhällsdebattören Theo van Gogh har den invandrings skeptiska hållningen eskalerat i *Nederländerna*. Oron är i breda led stark för att det finns ett samband mellan islam, fundamentalism och ökad risk för terrorattacker. I *Belgien* har främlingsfientliga Vlaams Blok haft stora framgångar i valmanskåren de senaste åren. Partiet har även blivit fällt i domstol för att ha brutit mot lagen om rasism och främlingsfientlighet. Den största kritiken mot invandringen till *Storbritannien* riktar sig främst mot asylsystemet och dess brister. Inför valet i maj 2005 trappades debatten kring invandringsfrågan upp. *Irland* har en lång historia som utvandringsland och attityden till invandringen är i grunden positiv.

Trots att propositionen till den nya invandringslagen i *Schweiz* börjar med meningen, ”Den utländska befolkningen lämnar sedan länge ett viktigt bidrag till vårt välstånd och betyder också ett kulturellt berikande för vårt samhälle”, finns det sedan länge många som har en kritisk inställning till invandring. Landets största parti drar sig inte för att använda främlingsfientliga argument och det har förekommit flera folkomröstningar med syfte att begränsa invandringen. I *Tyskland* har under senare tid en stundtals hätsk politisk debatt gällande integrationen av den muslimska befolkningen ägt rum. I *Österrike* stöds den restriktiva invandringspolitiken i breda folklager.

Under år 2004 präglades debatten i *Frankrike* av den nya lagstiftning som förbjuder bärandet i offentliga skolor av kläder eller symboler som tydligt visar religionstillhörighet. Oron för den muslimska världen visar sig i det franska folkets tveksamhet inför ett EU-medlemskap för Turkiet. Enligt en opinionsundersökning motsatte sig 67 procent av de tillfrågade ett turkiskt EU-inträde. Många invånare i *Spanien* uppfattar i dag den kraftiga invandringen som ett stort samhällsproblem, samtidigt som det finns relativt få tecken på öppen rasism i det spanska samhället. *Portugal* lider i

mindre utsträckning av spänningar mellan olika nationaliteter än vad man gör i många andra länder i Europa. Det finns inget främlingsfientligt parti, men studier visar att över 70 procent av den portugisiska befolkningen inte vill ta emot fler invandrare. Generellt för *Italien* är att främlingsfientligheten var vanligare förr. Från *Grekland* rapporteras flera undersökningar visa att intoleransen mot främlingar är stor. Samtidigt finns det en betydande arbetsmarknad för illegal utländsk arbetskraft.

Enligt en studie som genomfördes i *Lettland* ansåg nästan hälften av invånarna att politikerna aktivt måste motverka framtida arbetskraftsinvandring till landet och endast 10 procent av de tillfrågade stödde en liberal politik gällande arbetskraftsinvandring. Attityden till utlänningar i *Polen* beror ofta på vilken roll dessa spelar i den polska ekonomin. Mest negativ syn har man på grannarna i öst, ukrainare, vitryssar och ryssar vilka betraktas som fattiga och endast som konkurrenter om arbetstillfällen.

Andelen invandrare utgör endast 1,3 procent av befolkningen i *Japan*. Generellt får man nog konstatera att tveksamheten till en mer omfattande invandring är mycket utbredd hos den japanska befolkningen. Någon bred offentlig debatt om den japanska invandrings- och flyktingpolitiken förekommer knappast.

I *Kanada* är synen på invandringen i grunden positiv. Att invandringen behövs för att bibehålla landets fortsatta ekonomiska utveckling är allmänt accepterat. En viktig utgångspunkt för synen i *USA* på invandring är att befolkningen i landet i stort identifierar sig själv med invandring. Det är en allmänt vedertagen uppfattning att invandringen är en tillgång för landets ekonomi.

## FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>74</sup>

### – asylsökandes rätt till arbete under och efter asylprocessen

*Några länderspecifika kommentarer från Europa, Japan och Nordamerika*

En debatt om sambandet mellan asyl- och arbetskraftsinvandring har på senare tid pågått i Sverige. Denna debatt existerar även i andra länder med många asylansökningar och myndigheterna försöker hitta effektiva vägar för att inlemma invandrarna under rätt

<sup>74</sup> Se not 21.

regelverk. En viktig fråga i sammanhanget blir de asylsökandes rätt till arbete och tillträde till arbetsmarknaden under asylprocessen.

I kommitténs förfrågan till de svenska utlandsmyndigheterna visade det sig att asylsökande i Europa som regel inte tillåts, eller endast under begränsade förhållanden får, arbeta eller byta tillståndskategori under tiden som ärendet prövas. Endast i några få länder kan arbetstillstånd sökas inifrån landet om beslutet av asylärendet blir negativt. En diskussion kring fenomenet sammansatta migrationsströmmar<sup>75</sup> finns i flera länder. Denna diskussion verkar medföra en uppstramning av asylprocessen för att minska incitamenten för ogrundade asylansökningar.

I *Finland* finns en medvetenhet om fenomenet sammansatta flöden. Arbete under behandling av en asylansökan är tillåtet, men ytterst få arbeten finns att tillgå. Det är inte tillåtet att söka arbetstillstånd efter avslag. En asylsökande i *Danmark* kan i dag inte arbeta under tiden ansökan behandlas, om inte den sökande praktiserar ett yrke som det råder brist på i landet. En person som fått avslag på sin asylansökan har möjlighet att få arbetstillstånd om denna varit i arbete hos en och samma arbetsgivare, eller drivit egen firma, under en längre tid inom ett yrke det råder brist på i landet. Asylsökande i *Norge* kan på vissa villkor få arbetstillstånd när de väntar på ett avgörande. Personer som fått slutgiltigt avslag på ansökan kan få temporärt arbetstillstånd då vederbörande inte kan sändas tillbaka till hemlandet. Regeringen anser att det måste finnas en klar skillnad mellan asylsökande och arbetskraftsinvandrare, vilket medför att arbetstillstånd enbart kan sökas från hemlandet.

Det finns ingen direkt diskussion om fenomenet sammansatta flöden i *Belgien*. Sedan ett år tillbaka kan asylsökande på vissa villkor få ett tillfälligt uppehålls- och arbetstillstånd, men har ingen rätt att arbeta under en eventuell överklagan. Sedan flera år tillbaka finns det en debatt om sammansatta flöden i *Nederländerna*. Hanteringen av asylärenden har effektiviserats och antalet asylsökande har mer än halverats på tre år. Det finns möjlighet för asylsökande att arbeta men endast under ett begränsat antal veckor om året. Däremot finns det ingen möjlighet att ansöka om arbetstillstånd inifrån landet. I *Luxemburg* har asylsökande i dag inte möjlighet att arbeta under den tid som asylansökan prövas. Sökanden har inte heller möjlighet att vid avslag på sin asylansökan

---

<sup>75</sup> Med sammansatta migrationsströmmar (mixed flows) menas att det i en grupp asylsökande finns såväl de som har asylskäl som de som migrerar av ekonomiska eller andra skäl.

istället söka uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Fenomenet sammansatta flöden är väl känt och orsak till oro i *Storbritannien*. I princip är asylsökande inte tillåtna att arbeta under tiden deras ansökan behandlas, med motiveringen att det kan skapa falska förhoppningar om uppehållstillstånd trots avslag på ansökan. Under en omfattande revision av migrationsstatistiken i *Storbritannien* fann man inget statistiskt samband mellan asyl- och arbetskraftsinvandring.

I *Österrike* diskuteras fenomenet sammansatta flöden i den allmänna debatten. Asylsökande är inte principiellt uteslutna från arbetsmarknaden, men som regel uppfyller de sökande inte kvalifikationerna för ett arbetstillstånd.

I *Frankrike* har asylsökande möjlighet att ansöka om arbetstillstånd under den tid asylansökan handläggs. I realiteten beviljas inte så många personer tillstånd, då det anses vara svårare att vid ett eventuellt avslag på asylansökan utvisa dem som är integrerade på arbetsmarknaden. Vid avslag på asylansökan skall den sökande utvisas och har inte möjlighet att söka uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. En asylsökande i *Spanien* måste först vänta på beslut om ansökan tas upp till behandling. Om beslutet blir positivt har den asylsökande möjlighet att börja arbeta efter det att hans vistelse i landet överstigit sex månader. Får personen sedan avslag på sin asylansökan, finns inga hinder för denne att söka uppehållstillstånd om han/hon kan visa upp ett arbetserbjudande. Flyktinginvandringen till *Italien* är tämligen blygsam. Villkoren för asylsökande är inte speciellt fördelaktiga, då de t.ex. inte har rätt att arbeta. Vid avslag skall den asylsökande lämna landet inom 15 dagar och kan inte i det läget söka uppehållstillstånd för arbete.

I *Estland* saknas rätt för asylsökande att arbeta. Vid avslag kan arbetstillstånd sökas men detta måste ske från utlandet. *Japan* accepterar endast något tiotal asylsökande per år och därmed förekommer det ingen debatt om sammansatta flöden.

I *Kanada* finns det inga empiriska bevis på tesen att arbetskraftsinvandring minskar antalet asylsökande. Antalet asylsökande har minskat på senare år, men detta tros mer vara kopplat till det faktum att kraven för att få asyl har skärpts. Däremot menar man att arbetskraftsinvandringen gör de asylsökande mer accepterade, inte bara hos gemene man, utan även hos arbetsgivare. Sett till den totala invandringens antal har antalet asylsökande alltid haft en liten roll och inte heller varit föremål för någon större debatt i USA.

## 2.4 Migration och utveckling i ursprungsländerna

Utvecklingen i de länder som de flesta arbetskraftsinvandrare i världen kommer ifrån, ursprungs- eller sändarländerna, påverkas av omfattningen av migrationen. En flyttare tar med sig sitt human kapital i form av utbildning och kompetens vid emigrationen. Utflyttningen reducerar självfallet i motsvarande grad den sammanlagda kompetensen i hemlandet. Samtidigt har utvandrarna under de senaste åren sänt hem allt större summor pengar till familj och anhöriga i hemländerna. Utvandrarna kan även spela en roll från sitt nya land. En sammanhållen grupp av utvandrare<sup>76</sup> kan påverka utvecklingen i sitt ursprungsland såväl ekonomiskt som politiskt. En hemvändande emigrant tar också med sig sin nyförvärvade eller förbättrade kompetens med sig hem.

Effekterna av migration för ett land är både positiva och negativa och kan vägas emot varandra. FN har i en rapport upprättat en sammanställning i något som man kallar en balansräkning.

---

<sup>76</sup> I anglosaxiskt språkbruk används termen diaspora, grekiska för *utspridning*. Diaspora användes ursprungligen för förhållandet att en religiös folkgrupp lever utanför sitt ursprungsområde i samhällen som domineras av en annan religion. Ursprungligen avsågs judarna i "förskingringen", dvs. utanför Palestina men uttrycket används numer även för andra folkgrupper. (Nationalencyklopedin). I migrationslitteratur används diaspora för vilken etnisk grupp som helst som lever utanför sitt hemland eller sin ursprungliga etniska grupp t.ex. filippinare i USA. Se Lucas (2005).

**Positiva och negativa effekter av migration för ett ursprungsland.**

<i>Positiva effekter</i>	<i>Negativa effekter</i>
Skapar sysselsättning åt personer som inte får arbete.	Förlust av högutbildad arbetskraft och lägre kvalitet på service.
Mildrar verkningar av de effekter som överskott av arbetskraft kan få.	Minskar tillväxt och produktivitet genom att färre högutbildade finns kvar.
Ger ett inflöde av pengar som sänds hem och utländsk valuta.	Nyttan av satsade resurser i offentligt finansierade utbildningar minskar.
Bidrag från emigranter med teknisk överföring, investeringar och riskkapital.	Selektiv migration kan leda till ökade inkomstskillnader.
Kan bidra till större handel mellan in- och utvandringslandet.	Minskade skatteinkomster i och med utflyttning.
Motivation att investera i egen utbildning ökar.	Hemsända pengar från emigranterna minskar över tiden.
Återvändande emigranter kan höja kunskapsnivån genom sina nya kunskaper, förmedla kunskaper till andra och skapa länkar till utlandet.	

*Källa: FN (2004).*

*En av FN uppställd balansräkning visar att det finns såväl positiva som negativa effekter av migration för ett utvandringsland. En specifik genomgång för ett enskilt land visar vilken sida som väger över.*

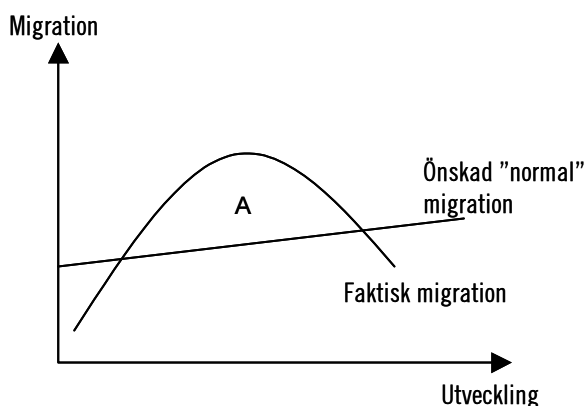
**2.4.1 Migrationen påverkas av utvecklingen i landet**

Omfattningen av den internationella migrationen från och till ett land bestäms till stora delar av landets utvecklingsnivå. Historiskt har många länder, precis som Sverige, gått från att vara ett utvandringsland för att sedan i takt med ökande ekonomisk utveckling övergå till att bli ett invandringsland. I Europa kan Italien och Portugal lyftas fram som exempel som inte ligger så långt bak i tiden. Detta påverkar också på sikt de länder som dagens invandrare till Sverige och de rika länderna kommer ifrån. När den ekonomiska utvecklingen gått framåt kommer utvandringen att minska.

Sambandet mellan omfattningen av migration från och till ett land och ekonomisk utveckling kan beskrivas grafiskt.<sup>77</sup> För ett lands utveckling krävs en viss nivå av migrationsutbyte med omvärlden, önskad "normal" migration. Handeln med omvärlden måste fungera. Impulser och erfarenheter måste hämtas utifrån. En

<sup>77</sup> Diagrammet är efter Martin (1993).

stat är beroende av utbyte, även av människor, med omvärlden för att kunna utvecklas. Till en början medför utvecklingen att det skapas bättre förutsättningar för migration. Kommunikationer, information, handel och ekonomi utvecklas. Allt fler kan emigrera. Under en fas av utvecklingen är migrationen mer omfattande (A i figuren) än önskvärd. I praktiken kanske den utbildade arbetskraften inom vårdsektorn lämnar landet. Utvecklingsbistånd till ett land som bidrar till utvecklingen kan också bidra till att migrationen ökar. Vid fortsatt utveckling minskar migrationen och kan även på sikt bli mindre än vad som är önskvärdt för fortsatt ekonomisk utveckling.



*Den s.k. migrationspuckeln. Från en låg nivå tilltar migrationen i och med ekonomisk utveckling. Under en period är migrationen större än önskad. Senare kan den ekonomiska utvecklingen leda till en alltför liten migration.*

Enligt en sådan här modell förändras migrationsmönstren över tiden beroende på ett lands ekonomiska utveckling. Länder som i dag har stor utflyttning av arbetskraft till den rika världen kan i en framtid istället själva vara i behov av arbetskraft utifrån. De länder som i dag är utflyttningsländer kan övergå till att bli inflyttningsländer. Exempelvis kan Filippinerna, som i dag exporterar en betydande del av sin arbetskraft, i framtiden ersättas som källa för arbetskraftsexport, av något land som ännu inte har så stor emigration.

### 2.4.2 Utflyttning av ett lands humankapital

Att högutbildade lämnar sitt hemland, s.k. brain drain, har länge varit ett debattämne och frågan som har ställts är vilken betydelse detta har för ursprungslandets utveckling. Kombinerat med återflyttning kan man istället tala om vidareutveckling och återförande av kunskap som kan tillföra ursprungslandet något positivt.<sup>78</sup> Institute for Public Policy Research (IPPR) har i en rapport uppmärksammat de positiva effekter migrationen kan ha på ursprungslandet och försökt introducera en ny terminologi som bättre förklarar förhållandet.<sup>79</sup> Hela konceptet med utflyttning av ett lands humankapital har flera dimensioner.

Ett flöde av invandrare till ett land är sammansatt på många skilda sätt och inte enbart efter skälen för migration. En skillnad är också graden av utbildning och vilka länder de med längre utbildning kommer ifrån. Vad gäller några länder är det framförallt de högutbildade som har invandrat till ett land, medan det från andra länder framförallt är de med låg utbildning. Exempelvis var endast 11 procent högutbildade av de drygt 700 000 personer som invandrade från Östeuropa till Tyskland under några år på 1990-talet. Skillnader beroende på vilket land man kom från var stor. Av ungrarna hade 35 procent en hög utbildning, medan motsvarande andel för rumänerna var 10 procent.<sup>80</sup>

En stats relativa kostnad för att förlora en högutbildad skiljer sig mycket åt beroende på en stats utveckling. I en stat med höga inkomster utgör statens kostnader för en längre utbildning en liten del av statens utgifter, medan det kan vara en relativt stor satsning i en fattig stat. För att utbilda en student med en hög utbildning satsar stater som Malawi och Burundi betydligt mer av sina gemensamma resurser på en student än vad ett rikt land som Sverige behöver göra. För att finansiera en utbildningsplats investerar dessa fattiga afrikanska länder en utgift motsvarande drygt nio gånger den genomsnittliga BNP/invånare i landet. Som jämförelse satsar ett rikt land som Australien enbart en knapp tredjedel av sitt lands BNP/invånare för varje motsvarande utbildningsplats.

---

<sup>78</sup> I anglosaxisk migrationslitteratur talas förutom om brain drain och brain gain även om brain circulation.

<sup>79</sup> Under kommitténs besök hos tankesmedjan introducerades begreppet brain strain som ett alternativ till det vedertagna uttrycket brain drain som anses vara för ensidigt. IPPR (2004).

<sup>80</sup> Lucas (2005).

**Kostnad för högre utbildning av en student som procent av BNP per capita i några länder**

<i>Land</i>	<i>Kostnad/högutbildad student som procent av BNP/person. 1995</i>
Malawi	979
Burundi	941
Etiopien	592
Jamaica	193
Sverige	76
Tyskland	35
Australien	30

*Källa: Lucas (2005).*

*I ett fattigt land måste myndigheterna satsa en betydligt större del av landets resurser för att finansiera en utbildningsplats än vad ett rikt land måste göra för en motsvarande utbildning. Därför blir en utvandrad sjuksköterska från Malawi ett större avbräck för staten än en utvandrande sjuksköterska från Sverige.*

I flera stater satsar staten endast en relativt liten del av sina gemensamma resurser på högre utbildning. Exempelvis har Filippinerna minskat sina offentliga utgifter till utbildning och har nu en av världens lägsta offentligt finansierade utbildningar. Trots detta har tre av fyra av de ca 750 000 utvandrare som årligen lämnar Filippinerna en längre utbildning. De flesta av dem har gjort det genom privata utbildningar.<sup>81</sup> Genom att satsa på privata utbildningar har man direkt anpassat sin egen utbildning till vad som efterfrågas på den internationella arbetsmarknaden. För statens del överväger fördelarna med utflyttningen, vilken vanligen är temporär, genom att ytterligare en person får ett arbete och kan sända hem pengar till den del av familjen som fortfarande är kvar i hemlandet.

<sup>81</sup> Ibid.

**FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>82</sup>****– diskussion om utvandringens eventuella påverkan på samhällsutvecklingen***Några länderspecifika kommentarer från länder utanför EU/EES*

Vissa undersökningar i *Bulgarien* gör gällande att mellan 40–60 procent av landets välutbildade personer utvandrar för att ta anställning utomlands. Diskussionen om utvandringens påverkan på samhällsutvecklingen är delad. Ena sidan anser att utvandringen resulterat i en omfattande brain drain och försämrade utvecklingsmöjligheter för landet, medan andra sidan inte alls ser de problemen. I *Rumänien* var brain drain uppe till allmän diskussion år 2000 men antalet kvalificerade utvandrare ansågs vara för få för att ha någon större betydelse. Nu talar man snarare om det tillskott av kunskap landet erhåller från återvändare.

Ett par gånger årligen dyker brain drain upp som tema i media i *Kroatien*. Det ses som ett problem att man i nuläget inte kan konkurrera om arbetskraften med t ex Tyskland, Frankrike och USA. Vissa försök har gjorts att stävja denna utveckling, dock utan större framgång. Från utlandsmyndigheten i Sarajevo rapporteras att den utflyttning av kvalificerad arbetskraft från *Bosnien-Hercegovina* som ägde rum under kriget har fortsatt.

Bland framstående forskare och studenter i *Ryssland* har brain drain uppmärksammats som ett problem. Ingen förnekar att kunskapsflykten var ett problem som uppstod under Sovjetunionens sista år och förstärktes under 1990-talet. En del menar dock att problemet alltjämt är högst påtagligt, medan andra hävdar att trenden mattats av och att det visat sig att utflyttade forskare flyttar hem igen efter ett tag. Chefen för den nationella vetenskapsakademien i *Vitryssland* har uttalat sig om att länder dit vitryska forskare utvandrar borde kompensera Vitryssland för utbildningen.

Utlandsmyndigheten i Ankara framför, med tanke på *Turkiets* storlek, att emigrationen av välutbildad arbetskraft inte torde utgöra något större problem. *Syrien* har insett betydelsen av att locka välutbildade och väletablerade syrier tillbaka till landet, men någon offentlig diskussion kring brain drain rapporteras det inte om. Under 1970- och 1980-talen gick ekonomin kraftigt framåt i *Jordnien* och man började rekrytera arbetskraft från utlandet. Samtidigt

---

<sup>82</sup> Se not 21.

började många välutbildade jordanier att arbeta i de oljeproducerande Gulf-staterna som lockade med bättre löner och utvecklingsmöjligheter. Denna utveckling har fortsatt med invandring till Jordanien av personer inom lågavlönade arbeten, medan utvandringen främst omfattar jordanier med högre utbildning.

Vid en hearing i *Kairo* anordnad av GCIM diskuterades frågan om regionen är utsatt för att förlora utbildad arbetskraft eller om man får ett tillskott av utbildad arbetskraft (brain drain eller brain gain). Vitt skilda åsikter ventilerades. Man påpekade att i många fall investeras utvandrarnas tillgångar i andra länder än hemländerna och kunskapsöverförandet har inte gått att få bekräftat. Brain drain ges en allt större uppmärksamhet i *Marocko* då det visar sig att allt fler tekniker och ingenjörer lämnar landet för arbete eller högre studier utomlands. Av de marockaner som studerar utomlands uppger sig 80 procent inte vara villiga att återvända till Marocko efter examen. Det ses dock som positivt att marockaner är efterfrågade utomlands och att deras kunskaper i förlängningen kan komma landet till godo.

Någon mer omfattande debatt om brain drain i *Nigeria* har inte uppmärksammats. Den kategori som söker sig utomlands, och då i första hand till USA, är revisorer, läkare, advokater och ingenjörer. Sjuksköterskor verkar i första hand söka sig till Storbritannien. Utlandsmyndigheten i *Etiopien* rapporterar att det inte förekommer någon omfattande diskussion gällande brain drain. Från *Sydafrika* rapporteras om en snabbt minskande bas av utbildade främst inom yrkeskategorier som sjuksköterskor, läkare, lärare och kvalificerade ekonomer. Trots en ökad medvetenhet kring problemet, har hittills lite gjorts för att minska utflödet av kvalificerad arbetskraft.

Från *Brasilien* rapporteras en viss debatt om utflyttningen av högutbildade. Brasilien har en kostnadsfri universitetsutbildning och det kan leda till problem om många nyutexaminerade emigrerar. Det talas även om den positiva effekt i form av återflöde och återförening av erfarenheter som erhålls. En debatt om brain drain har funnits i *Argentina* i över 30 år. Det argentinska utbildningssystemet har varit ett av de bästa i Sydamerika och många argentinare har därför utbildats i landet för att sedan söka sig till andra länder. I dag är utbildningsnivån inte längre lika hög och effekten av brain drain kan kanske därför antas avta. Utlandsmyndigheten i *Chile* anser att frågan om brain drain är mindre tillämplig på Chile,

kanske på grund av inkomstspridningen, som tenderar att ge akademiker tio gånger så hög lön som okvalificerade arbetstagare.

Utbildningsnivån bland emigranterna från *Guatemala* är inte högre än genomsnittet i landet och endast en procent av dem som flyttar har någon form av högre utbildning. I *Nicaragua* är det inte de mest högutbildade som väljer att emigrera, men trots det så lever majoriteten av nicaraguaner med högre utbildning utanför landets gränser. Fokus läggs i dag på att bekämpa den illegala invandringen snarare än att ta upp problemet med emigrationen av högutbildade. Utlandsmyndigheten i *Mexico* rapporterar om en låg andel högutbildade emigranter från landet och anser att brain drain inte verkar vara något problem.

Brain drain diskuterades flitigt i *Sri Lanka* fram till mitten av 80-talet då emigrationen av läkare, akademiker, revisorer och ingenjörer avtog. I dag rör sig diskussionen kring hur man kan skapa en bättre arbetsmiljö i Sri Lanka för de med IT-utbildning som lämnar landet till förmån för Nordamerika och Australien. I *Thailand* diskuteras brain gain snarare än brain drain. Thailändarna har en benägenhet att återvända med sina nya idéer och kunskaper och på detta sätt berika landet.

Av de högutbildade medborgarna i *Filippinerna* väljer ca 10 procent att arbeta utomlands. En sektor där brain drain har gjort sig väl synlig inom är hälso- och sjukvården. Uppskattningsvis lämnar 8 000 sjuksköterskor landet varje år och bristen på dessa är påtaglig, framför allt i landsbygdsregionerna. Bilateral avtal har ingåtts med bl.a. USA om återvändande av sjuksköterskor efter en tjänstgöringsperiod på två till tre år. Program har satts upp i *Filippinerna* för att ta till vara de nya kunskaperna som inhämtats utifrån, men problem uppstår då kunskapen från västvärlden inte alltid är lämpad för landet. *Malaysia* har ett ambitiöst utbildningsprogram som innebär att mellan 60 000–80 000 malaysier varje år studerar utomlands och de mest kompetenta studenterna får oftast mycket kvalificerade jobb i utlandet. Premiärministern har väckt tankar om att få till stånd en ”reverse brain drain” där dessa personer skall rekryteras för att fylla kvalificerade poster i Malaysia istället för i utlandet.

Någon större debatt om brain drain finns för närvarande inte i *Iran* då de högutbildade inte sällan uppfattas som ett hot mot regimen. Den reformistiske presidenten har dock uttryckt sin oro över att de högst utbildade lämnar landet. Utlandsmyndigheten i *Peking* konstaterar att brain drain fortfarande är vanligare än brain

gain. Av de 580 000 kinesiska studenter, som studerade i över 100 olika länder år 2003, har endast 160 000 återvänt till Kina. En kommitté har bildats som har till uppgift att förmå studenter som studerar utomlands att återvända.

## FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>83</sup>

### – diskussion om arbetskraftsinvandringens eventuella påverkan på ursprungsländerna

*Några länderspecifika kommentarer från Europa, Japan och Nordamerika*

I *Finland* har det inte förts någon offentlig debatt kring ämnet, men brain drain diskuterats internt på arbetsministeriet. Utlandsmyndigheten i Köpenhamn har inte noterat någon debatt om brain drain i *Danmark* och liknande problem för ursprungsländerna. Från *Norge* rapporteras att brain drain diskuterar i samband med gäststudenter, men inte i samband med arbetskraftsinvandring.

Debatten om brain drain är inte särskilt livlig i *Belgien*. Den går snarare i motsatt riktning där universitet och företag är oroade över att högtutbildade och forskare från Belgien lämnar landet. Utlandsmyndigheten i Haag rapporterar om en debatt i parlamentet i *Nederländerna* om den eventuella påverkan på ursprungsländerna. Slutsatsen som drogs var att det inte förelåg någon risk för brain drain, med tanke på att landet är så pass litet. I *Luxemburg* diskuteras frågan om brain drain i samband med gäststudenter. Från *Storbritannien* rapporteras om en utbredd diskussion om brain drain. Man ser problemen med att utarma kunskapsbasen i utvecklingsländerna, samtidigt som man påpekar att man inte skall underskatta utvandrarnas hemsända pengar som kan bidra till en positiv utveckling av ekonomin i hemlandet. Från *Irland* rapporteras att ingen diskussion kring brain drain förekommer.

*Schweiz* rapporterar att det finns en viss diskussion om brain drain. Regeringen betonar att det finns en målkonflikt mellan det nationella behovet av kvalificerad arbetskraft och risken att utvecklingsländer går miste om välbehövlige specialister. Samtidigt betonas att den bästa migrationspolitiken är den som inte primärt syftar till en minskning av invandringen utan till att motverka förhål-

<sup>83</sup> Se not 21.

landen som leder till ett behov av att migrera. I *Tyskland* äger det i dag inte rum någon mer omfattande diskussion om påverkan av arbetskraftsinvandringen på ursprungsländerna. Då det i *Österrike* finns utländsk arbetskraft främst inom områden där man inte använder sig av högutbildad arbetskraft, särskilt inom jordbruket, hotell- och restaurangbranschen, lokalvård osv, har diskussionen kring en potentiell brain drain inte haft någon större betydelse för den förda politiken.

Gäststuderande i *Frankrike* kan få arbetstillstånd (om arbetsmarknaden tillåter det) i syfte att få en möjlighet till kvalificerad arbetslivserfarenhet innan de återvänder till sitt hemland. Från *Spanien* rapporteras att åtgärder för att underlätta återvändande till ursprungslandet, inklusive återanpassning till ursprungslandets arbetsmarknad, tas upp i de bilaterala avtal som ingås. Ingen offentlig diskussion om brain drain förekommer i *Portugal* eller i *Italien*. Däremot har den italienska inrikesministern lyft fram att värdet av de årliga pengarna som utvandarna sänder hem överstiger de rika ländernas samlade bistånd.

Eftersom arbetskraftsinvandringen till *Estland* förväntas bli liten pågår ingen debatt om brain drain. Från *Lettland* rapporteras om en viss oro för utarmning av den egna kunskapsbasen. I *Litauen* nämns brain drain men betraktas inte som ett problem. Även här handlar debatten om hur man skall få den egna befolkningen att stanna.

Från *Tjeckien* rapporteras om en pågående, men inte särskilt intensiv debatt om brain drain och då främst kring utarmandet av den egna kunskapsbasen. *Ungern* rapporterar att ingen sådan diskussion finns och frågan diskuteras inte heller i *Slovenien*. När brain drain diskuteras i *Polen* menar man den skada som utvandring av arbetskraft kan medföra. Debatten anses dock vara överflödigt enligt många då flyttbenägenheten inte varit så stor.

*Japan* satsar utvecklingsbistånd inom bl.a. undervisning och vuxenutbildning i andra asiatiska länder och vill inte medverka till brain drain. Med tanke på den ytterst begränsade arbetskraftsinvandringen i dag torde dock sådana överväganden knappast vara avgörande för utformningen av den japanska politiken.

Detta är en fråga som är föga diskuterad i *Kanada*. Ofta brukar man framhäva att nyttan för ursprungslandet är större än den ev. skadan av brain drain. Invandring anses inte vara något nollsummespel utan båda parter kan tjäna på det. Invandrare sänder hem stora summor pengar, samtidigt som handeln och de ekonomiska banden

med ursprungsländerna stärks. Eventuell påverkan på ursprungsländerna diskuteras inte offentligt i *USA*. Den spontana inställningen är att de självklart skall erbjuda de bästa att komma till landet och framhåller samtidigt den positiva ekonomiska vinst som invandrarnas hemsända pengar medför för hemlandet.

### 2.4.3 Utvandrarerna sänder hem stora summor pengar

Utvandrarerna sänder hem stora summor pengar och dessa finansiella flöden är stabila över tiden och är dessutom ökande.<sup>84</sup> Världsbanken har i en rapport visat att det år 2001 via officiella kanaler sändes hem drygt 72 miljarder US dollar. Denna summa är högre än det samlade utvecklingsbiståndet till dessa länder. I och med att de flesta invandrarna kommer från medelinkomstländer så är det också till dessa länder som pengarna sänds. Den största delen av utvecklingsbiståndet går däremot till de fattigaste länderna. Internationella valutafonden (IMF) menar att ökningen av totalsumman pengar som emigranterna skickade till nittio utvecklingsländer<sup>85</sup> har ökat år 2003 till 100 miljarder US dollar och man räknar med en ytterligare ökning på 25 procent till år 2004.<sup>86</sup>

För många av de länder som stora grupper invandrare kommer ifrån, eller annorlunda uttryckt, som exporterar stora delar av sin arbetskraft, spelar de pengar som sänds hem en allt viktigare roll i ekonomierna. I flera stater utgör de hemsända pengarna betydande delar av ekonomin vilket kan illustreras av hur stor del de utgör i relation till landets export.

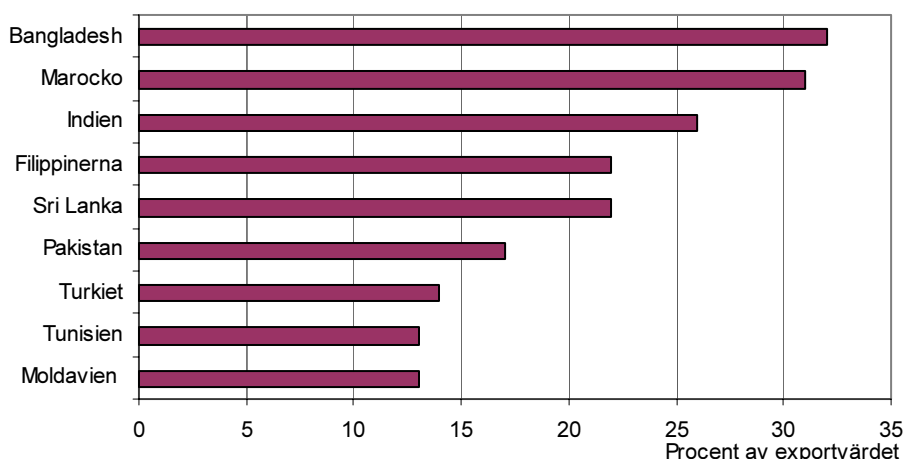
---

<sup>84</sup> Se Lucas (2005) för en genomgång av fenomenet med utvandrarernas hemsändande av pengar. I anglosaxiskt språkbruk kallas detta för "remittances" vilket på svenska ofta skrivs som remmiteringar.

<sup>85</sup> Det går också stora summor av hemsända pengar tillbaka till andra rika länder.

<sup>86</sup> BBC (2005).

**Utvandrarnas hemsända pengar i relation till statens export i några utvalda stater.  
Genomsnittsvärden för åren 1995–2001**



Källa: Lucas (2005).

*Emigranterna från Bangladesh och Marocko sänder hem pengar motsvarande en tredjedel av hemlandets export. Emigranterna är en värdefull export.*

Förutom det officiella flödet av pengar från flyttarna så sänds stora summor via informella kanaler eller tas hem direkt vid besök i hemlandet. I flera länder utan ett välfungerande banksystem, som t.ex. Somalia, sker den allra största delen av överföringarna genom inofficiella kanaler. Det innebär att stora delar av pengarna som sänds hem inte ingår i de officiella siffrorna.

De hemsända pengarna är privata pengar och kontrollen för hur de används ligger naturligtvis hos de enskilda personerna. Pengarna används till konsumtion för familjen som bor kvar i hemlandet, byggande av bostäder och/eller för att bygga upp en rörelse för ett senare återvändande eller för sparande inför pensioneringen. Det har uppmärksammats av utvecklingsekonomer att de pengar som utvandrare sänder hem och som flödar in i ett utvecklingsland kan komma ett lands utveckling till del. Om ett utvecklingslands banksystem utvecklas så att de hemsända pengarna kan hanteras inom ett banksystem och också göras tillgängligt för en finansiell marknad, kan medlen även användas som riskvilligt kapital för utveckling av landet.

FN och andra utvecklingsaktörer har påpekat att den bästa långsiktiga investeringen för ett lands utveckling är att satsa på utbildning av unga och framförallt på utbildning av unga flickor. I och med de ökande summorna som sänds hem har också en allt större del använts för utbildning av barn och ungdomar som bor kvar i hemlandet. På sikt kommer detta, förutom att komma individerna till del, även att vara av betydelse för landets utveckling. En bieffekt är att det även kan göra de potentiella utvandrarerna genom utbildning mer lämpade för arbete i de rika länderna och därmed även bidra till deras ekonomi.

## FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>87</sup>

### – betydelsen av utvandrarnas hemsända pengar

#### *Några länderspecifika kommentarer från länder utanför EU/EES*

Från *Rumänien* rapporteras att de hemsända pengarna anses ha en enorm betydelse och är den största utländska investeringen, dvs. större än bistånd respektive utländska direktinvesteringar. Den totala summan beräknas vara lika stor som landets bytesbalansunderskott. De hemsända pengarna till *Bosnien-Hercegovina* uppgår, enligt Internationella valutafonden, till över en halv miljard US dollar, vilket motsvarar 9 procent av BNP. Som jämförelse kan nämnas att det totala biståndet uppgick till 5 procent. I *Bulgarien* uppgick transaktionerna (år 2002) från bulgarer bosatta utomlands till ca 450 miljoner US dollar, vilket översteg storleken av utländska direktinvesteringar med 20,9 miljoner US dollar. De hemsända pengarna utgjorde 2,9 procent av BNP. De utvandrade medborgarna från *Ryssland* skickar hem pengar till närstående. Bidragen har betydelse för familjen och på sin höjd det lokala/regionala välmåendet, men inte för Rysslands utveckling som helhet.

I vilken omfattning emigranter skickar pengar till *Iran* är svårt att bedöma. Det torde inte röra sig om några belopp av betydelse för landets utveckling, utan mer om pengar för att göra de anhörigas tillvaro drägligare. I *Turkiet* lämnar transaktionerna från turkar bosatta utomlands ett väsentligt bidrag till ekonomin. Någon debatt om hur pengarna kan utnyttjas för landets utveckling förekommer inte.

---

<sup>87</sup> Se not 21.

Utlandsmyndigheten i Damaskus rapporterar om ett dåligt fungerande bankväsende i *Syrien*. Utvandrarnas hemsända pengar har betydelse, men inga siffror kan lämnas på omfånget av dessa. Uppskattningsvis uppgick transaktionerna hem till *Jordanien* från jordanier bosatta utomlands till nästan 2 miljarder US dollar år 2001. Studier visar att den största delen av de hemsända pengarna skickas i mindre summor direkt till familjen, vilka använder medlen till konsumtionsvaror.

För *Egyptens* del genererar de fem miljoner utomlands bosatta egyptierna tre miljarder US dollar årligen till landet i form av hemsända pengar. Efter turismen och intäkterna från Suezkanalen är de hemsända pengarna den största källan till hårdvaluta. De hemsända pengarna till *Marocko* har under de senaste åren uppgått till cirka tre miljarder euro per år och är den största källan för utländsk valuta. Pengarna är en förutsättning för en positiv bytesbalans med omvärlden. På mikroplanet är tusentals familjer helt beroende av vad släktingar i utlandet skickar hem. Pengarna går i huvudsak till konsumtion och husbyggen. Sällan används pengarna till produktiva investeringar som på sikt kan skapa arbetstillfällen och tillväxt.

De hemsända pengarna är mycket betydelsefulla för *Etiopien* eftersom man har en relativt stor utvandring. Det är dock mycket svårt att uppskatta hur omfångsrika transaktionerna är då de oftast sker via inofficiella kanaler. De flesta flyttare från *Sydafrika* utvandrar för sin egen skull och inte för att försörja den kvarvarande familjen. Därmed har inte de hemsända pengarna någon större betydelse för utvecklingen av landet.

Totalt beräknas en miljon utvandrare från *Brasilien* bo utanför landets gränser. Dessa sänder troligtvis en hel del pengar till sina anhöriga, men det finns inga säkra siffror på detta. Troligen är dessa inte helt betydelselösa för landets ekonomi, men framförallt hjälper de familjer till en lite drägligare tillvaro. Transaktionerna från chilensare bosatta utomlands verkar för *Chiles* del vara av starkt underordnad betydelse och förekommer inte i debatten som en utvecklingsfaktor.

De tre största källorna för utländska inkomster i *Mexico* kommer från först oljan, därefter hemsända pengar och på tredje plats turismen. Transaktionerna har ökat med ca 35 procent under de senaste åren. Beräkningen för år 2004 är att 17 miljarder US dollar härrör från hemsända pengar och de förefaller fortsätta att öka. För 11 av de 32 delstaterna i Mexico utgör de hemsända pengarna ett

högre belopp än det federala stödet som utgår från centralregeringen.

Av *Guatemalas* BNP utgörs ca 10 procent, och av statsbudgeten 70 procent, av hemskickade pengar. Vart tredje hushåll mottar pengar och i dessa utgör i genomsnitt 46 procent av hushållets totala inkomst. Enligt en studie från Världsbanken från år 2004 minskar de hemsända pengarna snarare djupet i fattigdomen än antalet fattiga. Strax över hälften av pengarna används till löpande konsumtion, en fjärdedel till sparande och investeringar och en tiondel till s.k. sociala investeringar i hälsa och sjukvård. De småföretag de finansierar uppskattas bidra till endast 0,3 procent av BNP och skapa runt 3 500 arbetstillfällen. Enligt Banco Interamericano de Desarrollo i *Nicaragua* uppgår de hemsända pengarna till 788 miljoner US dollar per år, vilket utgör 19 procent av landets bruttonationalinkomst. Mörkertalet anses dock vara mycket stort.

De officiellt registrerade transaktionerna i *Filippinerna* från filippiner bosatta utomlands uppgår årligen till omkring 7 miljarder US dollar, vilket motsvarar en tiondel av landets BNP (år 2003). De informella flödena beräknas vara minst lika stora som de formella, men vissa uppgifter pekar på upp till tre gånger så stora flöden. Ett grundläggande problem för landet är bristande funktioner för internationella transaktioner inom bankväsendet på landsbygden, samt stor okunskap om betydelsen av långsiktighet i hushållsekonomin. Filippinerna har ett mycket lågt sparande och 80 procent av hushållen har inget bankkonto. Pengarna från arbetande släktingar utomlands används främst till de dagliga behoven, vilket inte ökar försörjningskapaciteten hos mottagarna som mer långvariga investeringar skulle göra.

De hemsända pengarna till *Sri Lanka* beräknas uppgå till 6 procent av BNP eller 1 miljon US dollar. Lika mycket pengar tror man kommer in i landet på informell väg från de personer som uppehåller sig illegalt främst i Europa och USA. Pengarna utgör ett större belopp än det mottagna biståndet till landet och bidrar till en stabil valutareserv, samtidigt som priserna på mark, i de områden dit den största delen av de hemsända pengarna går, skenar iväg.

I *Kina* bidrar de hemsända pengarna alltmer till finansiering av såväl konsumtion som produktiva investeringar. En stor del av de utländska direktinvesteringarna, på totalt ca 50 miljarder US dollar per år, kan definieras som hemsända pengar. I statistiska termer (transaktioner genom officiella kanaler) uppvisar dock Kina låga

nivåer, ungefär 1 miljard US dollar år 2001, vilket placerar Kina på en 19:e plats i världen.

#### 2.4.4 Utvandrarnas roll ekonomiskt och politiskt för hemlandet

Utvandrarna påverkar sitt forna hemland genom de ekonomiska flöden som, förutom de pengar som flyttarna sänder hem till sina familjer, sker genom direktinvesteringar, handel med hemlandet, semesterresor och andra kontakter med hemlandet. I många fall kan utvandrare spela viktiga och avgörande roller på den politiska scenen i hemlandet. Utvandrare och befolkningen i hemlandet bildar genom sina kontakter ett informellt nätverk, vilket ibland även kan vara formaliserat i organisationer och föreningar, via vilket det sker flöden av t.ex. information, pengar, kulturutbyte, politiska kontakter samt överföring av idéer och värderingar.

Tidigare emigranter kan spela en betydande roll genom direktinvesteringar i och överföring av kunskap till sina gamla hemländer. Det förefaller som om det speciellt är rikare länder, som t.ex. Republiken Korea, Irland och Israel, som har dragit störst fördelar av överföring av kunskap och direktinvesteringar från tidigare emigranter.<sup>88</sup>

En grupp utvandrare kan också ha betydelse för politiska förändringar i det gamla hemlandet. Dessa förändringar kan verka såväl i en demokratiserande som i en destabiliserande riktning. Som exempel på det förstnämnda kan nämnas kinesiska investerares efterfråga av ekonomiska reformer i Kina, vilket även medfört ett visst öppnande av landet. Ett annat exempel är utvandrade filippinarnas bidrag till att störta Marcos. En grupp emigranter kan även driva politiska frågor om t.ex. politisk autonomi för en del av befolkningen och därmed verka i en destabiliserande riktning.

---

<sup>88</sup> Lucas (2005).

**FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>89</sup>****– utvandrares roll och påverkan på hemlandet***Några länderspecifika kommentarer från länder utanför EU/EES*

Flera utlandsmyndigheter rapporterar om att utvandrarerna i utlandet, av varierade orsaker, inte kan anses vara en maktfaktor att räkna med för utvecklingen av hemländerna.<sup>90</sup>

I *Vitryssland* försöker staten kontrollera föreningslivet även i utvandrarkretsar. År 1997–1999 bildades konkurrerande organisationer på många ställen där vitryska utvandrarföreningar redan var verksamma i syfte att tränga ut dem, och med egna organisationer representera dem. Regeringen i *Rumänien* har en särskild avdelning för kontakter med utvandrarerna. Dessa personer spelar främst en praktisk ekonomisk roll genom de pengar de sänder hem. Av den s.k. agoran, alltså de som stannat kvar utomlands efter exil under kommunisttiden, är det många intellektuella som kritiserar den rumänska inrikespolitiken både internationellt och inom Rumänien.

Politiskt spelar de utvandrarerna från *Marocko* (MRE) en mindre roll. De har inte rösträtt och har ingen representation i parlamentet, men det finns en biträdande minister med ansvar för MRE. Aktiviteterna verkar främst rikta sig mot att bevara språk och kultur bland marockaner i utlandet, snarare än att främja deras ställning i Marocko. Utvandrarerna har stor betydelse under sommarmånaderna då cirka en miljon utvandrare återvänder hem. I *Etiopien* gör sig utvandrarerna stundtals påminna i den nationella politiska debatten. De försöker spela en politisk roll och har skapat politiska partier som agerar från en plattform utanför Etiopien.

I övrigt spelar utvandrarerna en viktig roll för de ekonomiska investeringar som sker i landet. Trots att det inte finns något utpräglat samarbete mellan stat och utvandrare har många personer, även efter en längre tid utomlands, starka band till *Sydafrika*. Inga större försök har gjorts för att locka hem dem, och det finns inga statliga program för detta. Ett projekt arbetar med utvandrarerna och syftar till att kunna dra fördel av den kunskap de har.

I *Jordanien* finns det sedan augusti år 2004 sex jordanska beskickningar i Gulf-länderna, samt en utsänd tjänsteman med sär-

<sup>89</sup> Se not 21.

<sup>90</sup> Däribland Argentina, Bosnien och Hercegovina, Brasilien, Bulgarien, Egypten, Kroatien, Nigeria och Turkiet.

skilt ansvar för arbetskraftsinvandrade jordanier i Libyen. I övrigt verkar de flesta kontakterna vara av privat karaktär och inte särskilt organiserade. Utvandrarerna från *Iran* är långt ifrån anonyma gentemot hemlandet. Möjligen kan de kontakter som de har med sitt hemland verka i demokratiserande riktning. Den politiska påverkan, som är svår att mäta och sker på sikt, skall inte överskattas. Det är dock mera i socialt/kulturellt och beteendemässigt avseende som dessa kontakter är betydelsefulla.

Utvandrare från *Guatemala* påverkar hemlandet främst ekonomiskt, genom de pengar de sänder hem, men har även en viss politisk betydelse. Under den senaste presidentsvalkampanjen i Guatemala valde flera av kandidaterna att i USA träffa gruppen av utvandrade guatemalaner. Detta indikerar på gruppens betydelse. I grannlandet *El Salvador* bidrog utvandrarerna till finansieringen av valkampanjer i kommunalvalet. I Mexico drivs frågan om utlandsmexikaners rösträtt, vilket kan medföra ett stort inrikespolitiskt inflytande för utvandrarerna.

En gradvis ökande uppmärksamhet och en uttalad vilja att inkludera de utvandrare från *Chile* har visats från regeringens sida. Ett förslag om rösträtt för utflyttade är föremål för debatt. Nätverk för chilener i utlandet, med sikte på att bidra till den inhemska utvecklingen, har upprättats bl.a. för forskare.

I förhållande till hur stor del av befolkningen i *Filippinerna* som befinner sig utomlands har utvandrarerna en svag påverkan på landets politiska utveckling. En stor andel av utvandrarerna är kvinnor med låg utbildningsnivå och många av dem befinner sig utomlands på olagliga grunder. För dessa blir en sluten filippinsk krets den enda oasen för personliga kontakter. De flesta är utomlands under en tidsbegränsad period med kravet att vara ekonomiskt huvudansvariga för sin familj/släkt därhemma. Engagemang för samhället utanför den närmaste familjen blir sekundärt och ofta bortprioriterat. Två lagar som ökar utvandrarernas förmåga att utöva sina politiska rättigheter i hemlandet har introducerats. Lag om dubbelt medborgarskap har införts och år 2004 hade utvandrarerna för första gången rösträtt i presidentvalet.

”Overseas Chinese” eller ”Huaqiao” är ett mycket väletablerat begrepp i *Kina* och representanter för utvandrare kineser har till och med representation inom Kinas regeringsorgan. Den kinesiska regeringen uppmuntrar kinesiska utvandrare och deras familjer att utveckla nära kontakter med hemlandet och att låta Kina dra nytta av deras erfarenheter.

## 3 Sveriges internationalisering

Förutsättningarna för hur omfattningen av den framtida arbetskraftsmigrationen till Sverige kommer att se ut skapas i allt större utsträckning i ett internationellt sammanhang. Historiskt har vi haft en omfattande emigration från Sverige. Detta har under de senaste 75 åren ersatts av ett invandringsöverskott. Sverige har genom migrationsutbytet knutit kontakter med hela världen och i dag finns det personer från hela världen bosatta i Sverige. Även svenskar har allt intensivare kontakter med omvärlden och ett ökande antal svenskar har under en tidsperiod varit bosatta i ett annat land. Nationell lagstiftning styr vem som har rätt att bosätta sig i Sverige, men genom vårt tillträde till EU har vi även tillträtt den gemensamma öppna inre marknaden som också omfattar personers fria rörlighet. Det politiska samarbetet inom unionen omfattar även framtida arbetskraftsinvandring till EU, men fortfarande sker lagstiftningen under nationell kompetens. Den framtida arbetsmarknaden, och därmed efterfrågan på arbetskraft, kommer att starkt påverkas av hur arbetslivet förändras. Inte bara personer, utan även arbetstillfällen och efterfrågan på tjänster, rör sig över nationella gränser. Ett internationellt näringsliv innebär att besluten om den geografiska lokaliseringen av arbetstillfällen i stigande omfattning fattas i ett internationellt sammanhang.

### 3.1 Från utvandrings- till invandringsland

Migration med omvärlden har för Sverige, precis som för andra länder, varit ett naturligt sätt att lösa obalanser på arbetsmarknaden och ogynnsamma erfarenheter av den demografiska utvecklingen. Befolkningens etniska sammansättning påverkas av migrationen och därmed även förutsättningarna för framtida kontakter med utlandet. Migrationen påverkar även befolkningens storlek och ålderssammansättning. Tidigare perioder av arbetskraftsinvandring

kan ge oss viktiga erfarenheter för utformningen av ett kommande regelverk för arbetskraftsinvandring från länderna utanför EU/EES.

### 3.1.1 Sverige har en lång migrationshistoria

Sveriges migrationshistoria är lång och har registrerats från 1851 vad gäller emigration och från 1875 avseende immigration. Den speglar även vår sociala, ekonomiska och demografiska historia. I och med att den internationella migrationen går till och från utlandet speglar den även förhållanden i omvärlden och de förändringar som sker där av ekonomisk, social och politisk natur.

Sveriges migrationshistoria<sup>1</sup> kan delas in i ett antal faser eller epoker som karaktäriseras av de generellt dominerande företeelserna under den tiden.<sup>2</sup>

Den företeelse som helt dominerade under andra halvan av 1800-talet och fram till utbrottet av första världskriget var Amerika-utvandringen och den återvandring till Sverige som följde därav. Ungdomskullarna ökade kraftigt i storlek och det fanns inte arbete åt alla. Mekanisering och början på strukturrationaliseringar inom lantbruket bidrog till att stora delar av landsbygdsbefolkningen stod utan sysselsättning. Många, och då framför allt de yngre, valde att söka sig en framtid utanför Sveriges gränser där man hoppades att det fanns bättre förutsättningar. Sammanlagt lämnade en fjärdedel av befolkningen Sverige, i storleksordningen 1,5 miljoner personer, under perioden 1850-1930. Av dessa reste 80 procent till Nordamerika. Utvandringen var dominerade i stora bygder i Sverige och inom en del geografiska områden flyttade över hälften av befolkningen. Så många som var femte utvandrade återvände dock till Sverige. I många fall emigrerade och återvände man flera gånger, vilket skedde i en växelverkan med konjunkturerna och tillgången på arbete. Flera länder började dock, däribland USA, i samband med den ekonomiska depressionen på 1920- och 1930-talen att reglera sin arbetskraftsinvandring.

Den stora världsomfattande ekonomiska depressionen under 1930-talet speglas i migrationshistorien av en mycket begränsad migration. Ett symboliskt viktigt år är 1930 då Sverige övergår från att vara ett utvandrings- till att bli ett invandringsland. De flesta av

---

<sup>1</sup> Se diagram 1.1.1 i bilaga 3 för ett diagram över Sveriges migrationshistoria.

<sup>2</sup> En översiktlig beskrivning finns även i kap 1.1.

dem som invandrade var svenskar som återvände efter en tid utomlands. Ett invandringsland i dess egentliga betydelse blev Sverige först i och med den kraftiga ökningen av invandringen i början av 1940-talet.

I samband med andra världskriget kom många flyktingar till Sverige från framför allt våra krigsdrabbade grannländer. I många fall finns dessa dock inte med i befolkningsstatistiken fullt ut. Många av flyktingarna från våra grannländer blev heller aldrig registrerade i Sverige som invandrare. För många av dem som riskerade att bli utlämnade efter kriget fanns det stora fördelar i att inte vara registrerad här eller så reste de vidare till andra länder utan att någonsin förekomma i den svenska statistiken. Sammantaget speglar alltså inte statistiken under krigsåren det migrationsutbyte som fanns med grannländerna runt Östersjön och på andra sidan Kölen.

Efterkrigstiden och ända fram till mitten av 1970-talet dominerades av arbetskraftsinvandring. Undantagen är några i tiden begränsade strömmar av skyddssökande (Ungern 1956, Grekland 1967, Tjeckoslovakien 1968). De små födelsekullarna från 1930-talet medförde att utbudet av arbetskraft blev lågt på 1950-talet. Svensk industri gick på högvarv och bristen på arbetskraft medförde att arbetare rekryterades från bl.a. Italien, Österrike, Ungern, Västtyskland, Nederländerna, Grekland samt forna Jugoslavien. Regleringen av arbetskraftsinvandringen i slutet av 1960-talet hade inget omedelbart genomslag på migrationen i och med att den nordiska arbetskraftsinvandringen fortsatte. Åren 1969–1970 var det rekordmånga som invandrade. Framför allt kom invandrarna från Finland, men även från forna Jugoslavien, då som familjeinvandrare till tidigare arbetskraftsinvandrare. När konjunkturen vände i Finland återvände många hem igen.

Som en stabil bas i migrationsutbytet med omvärlden ligger kontakterna med våra nordiska grannar. I och med den nordiska passöverenskommelsen år 1954 skapades en gemensam arbetsmarknad. Under det senaste halva seklet har periodvis stora migrationsströmmar gått fram och tillbaka mellan länderna. De har till stora delar styrts av de ekonomiska konjunkturerna och arbetsmarknadsläget i de olika nordiska länderna. Det förändrade regelverket har också ändrat bosättningsmönstret i gränstrakterna. Familjebildning över de nordiska gränserna är enkel och omfattas inte av någon byråkrati.

Med en start under slutet av 1970-talet har den dominerande invandringen till Sverige bestått av personer som sökt skydd och av

familjeinvandring. Flest invandrare kommer från mellanöstern och Balkan. Det samlade tillskottet till Sveriges befolkning under 1986–2003 av framför allt dessa skäl var ungefär 400 000 personer. Av dem kom drygt 200 000 från Asien (inklusive mellanöstern) och 125 000 från Balkan.

För alla personer som inte är medborgare i de nordiska länderna krävs ett uppehålls- och därmed följande arbetstillstånd för en mer långvarig bosättning i Sverige. Under de senaste tio åren har det framför allt varit en ökning i antalet invandrare inom kategorierna gäststudenter, EU/EES-avtalet och familjeanknytningar. Antalet flyktingar och personer med flyktingliknande skäl varierar i stor grad med vad som sker i omvärlden.

Under de senaste fem åren har nästan hälften av de beviljade permanenta uppehållstillstånden beviljats för familjeanknytningar och knappt var femte för flykting- eller flyktingliknande skäl. Således har ca 64 procent, motsvarande 156 000 personer, under denna period fått permanenta uppehållstillstånd i Sverige utan att det primära syftet var förvärvsarbete eller studier. Permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl har under perioden beviljats till drygt 1 800 personer. Till detta tillkommer att en stor andel av dem som fått permanenta uppehållstillstånd under EU/EES-avtalet har kommit till Sverige i första hand av arbetsmarknadsskäl.

#### Beviljade permanenta uppehållstillstånd år 2000–2004

<i>Grund</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel (%)</i>
Anhöriga	96 208	40
EU/EES-avtalet	46 408	23
Flyktingar eller motsvarande	39 580	17
Gäststudenter	23 177	10
Anhöriga till flyktingar	20 122	7
Adoptivbarn	4 110	2
Arbetsmarknadsskäl	1 806	1
<i>Totalt</i>	<i>231 411</i>	<i>100</i>

*Källa:* Migrationsverket.

*Av dem som behöver ett uppehållstillstånd för att bosätta sig i Sverige är det nästan hälften som får tillstånd grundat på anknytning. Under perioden har 17 procent fått uppehållstillstånd av skyddsskäl.*

### 3.1.2 Sverige är ett mångkulturellt samhälle

In- och utvandringen påverkar sammansättningen av landets befolkning på olika sätt. År invandringen större än utvandringen så ökar befolkningen i storlek och är invandrarna yngre än landets befolkning föryngras befolkningen. Detta är mätbara demografiska förändringar, men individer för också med sig egenskaper, färdigheter och värderingar som är svårare att mäta. Dessa är kopplade till individen och formade i det samhälle man kommer ifrån. Ju fler personer som invandrar, desto större genomslag får dessa personbundna egenskaper, färdigheter och värderingar. På samma sätt som man kan tala om värderingar och egenskaper som är personliga kan man också tala om sådant som är kopplat till en vidare grupp av personer: familjen, släkten, en religiös grupp, en åldersgrupp, en kultursfär etc. När detta blandas uppstår mångfald. Ibland talar vi om ett mångkulturellt samhälle när personer och grupper från olika kulturer lever tillsammans.

I Sverige är 12 procent av befolkningen född utomlands. Ytterligare knappt 4 procent har en utländsk bakgrund genom båda sina föräldrar. Sammantaget har alltså knappt var sjätte person som lever i Sverige någon grad av utländsk bakgrund.<sup>3</sup> Utöver detta har ca 6 procent en förälder född utomlands. Om man går ytterligare ett steg bakåt i generationsleden så har ytterligare knappt 5 procent band med utlandet genom att minst en mor- eller farförälder föddes utomlands.<sup>4</sup>

#### Sveriges befolkning efter eget och föräldrarnas födelseland år 2003

	<i>Andel</i>	<i>Antal</i>
Födda utomlands	12,0	1 078 000
Födda i Sverige –		
med båda föräldrarna födda utomlands	3,5	315 000
med en förälder född utomlands	6,3	565 000
med båda föräldrarna födda i Sverige	78,2	7 018 000
<i>Totalt</i>	<i>100,0</i>	<i>8 976 000</i>

*Källa:* SCB.

*Sverige är i dag ett mångkulturellt samhälle där 12 procent är födda utomlands. Ytterligare knappt 4 procent har utländsk bakgrund genom att båda föräldrarna är födda i ett annat land.*

<sup>3</sup> Knappt 50 000 personer av de utrikes födda är adopterade.

<sup>4</sup> SCB (2004).

Globaliseringen med förbättrade kommunikationer, ökad information och en värld där avstånden har krympt har även medfört att fler nationaliteter nu finns representerade i Sverige. I dag finns det personer från i det närmaste alla av världens stater folkbokförda i Sverige.

Grunderna till utlänningars bosättning i Sverige har förändrats över tiden, vilket även medfört att sammansättningen av ursprungsländer har förändrats. För 30 år sedan kom de flesta av de utrikes födda i Sverige från Finland följt av Norge, Tyskland, Danmark samt forna Jugoslavien. Två av tre av de utrikes födda kom från Norden. I dag är fortfarande den största gruppen utrikes födda från Finland, men nu följt av forna Jugoslavien, Irak, Bosnien-Hercegovina samt Iran. Var fjärde utlandsfödd har sitt ursprung i Norden. Effekterna av arbetskraftsinvandring och grannskap har delvis ersatts av att personer sökt skydd från oroshärdar långtifrån Sverige.<sup>5</sup>

Det är stora regionala skillnader i var den utrikesfödda befolkningen bor i Sverige.<sup>6</sup> Storstadsområdena dominerar som regioner för bosättning. Det är i dessa områden där de som invandrat tidigare bor och det är här många av de nyanlända väljer att bosätta sig. Förutom i storstadsområdena finns det några mindre kommuner där tidigare arbetskraftsinvandrare till verkstadsindustrin har bosatt sig, t.ex. Hallstahammar. Dessutom har några gränskommuner, där bosättnings- och arbetsmarknaden sträcker sig över gränsen, en hög andel utrikes födda, t.ex. Eda och Haparanda.

Kommuner med lägst andel utrikes födda återfinns dels i glesbygd, främst i Norrland, dels i kommuner i storstadsområden med stor andel höginkomsttagare.

Bosättningsmönstret för de utrikes födda speglar i mycket Sveriges moderna migrationshistoria. Spår av den stora nordiska arbetskraftsinvandringen på 1970-talet syns fortfarande i t.ex. kommuner i Bergslagens bruksorter. Flyktinginvandringen har satt sina spår i många storstadskommuner där landsmän har valt att bosätta sig i närheten av varandra för att ha tillgång till ett gemensamt språk, kultur, gemenskap, religion och utbud av efterfrågade varor. I olika kommuner är det skilda nationaliteter som dominerar bland de utrikes födda.

---

<sup>5</sup> Se tabell 3.1.1 i bilaga 3 för en tabell med de 10 vanligaste ursprungsländerna för utrikesfödda.

<sup>6</sup> Se tabell 3.1.2 i bilaga 3 för en lista över Sveriges samtliga kommuner uppdelade efter andelen utrikes födda.

### 3.1.3 Migrationens påverkan på Sveriges demografi

En hypotetisk beräkning visar att om vi inte hade haft den stora Amerikautvandringen så skulle Sveriges folkmängd 1930 ha varit 2,4 miljoner större än vad den faktiskt var (1,1 miljoner nettoemigranter och 1,3 miljoner barn och barnbarn till dem)<sup>7</sup>. En motsvarande beräkning visar att migrationens bidrag under de senaste knappa 60 åren till den svenska befolkningen i dag har varit i storleksordningen 1,8 miljoner personer. Vid beräkningarna har man tagit hänsyn till in- och utvandringen, dödlighet och barnafödande.<sup>8</sup> Migrationens demografiska påverkan på en befolkning kvarstår under lång tid även genom de barn och senare barnbarn som en invandrare får.<sup>9</sup> Den initiala förnyringen av befolkningen avklingar vartefter åren går.

### 3.1.4 Erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring

Erfarenheter av arbetskraftsinvandring till Sverige kan dras från två tidsperioder, dels den arbetskraftsinvandring som skedde under perioden efter andra världskriget och fram till början av 1970-talet, dels den arbetskraftsinvandring som har skett under de senaste årtiondena med nu gällande regelverk. Migrationsutbytet med Norden, varav en stor del är relaterat till arbetsmarknaden, har till och från under de senaste åren varit omfattande.

#### *Arbetsmarknaden*<sup>10</sup>

Diskussionen om arbetskraftsinvandring har dels påverkats av konjunkturläget och huvudsakligen kretsat kring risken för arbetslöshet, dels kretsat kring risken för arbetskraftsbrist. Efter krigsslutet slöts avtal mellan Sverige och olika europeiska länder om s.k. kollektiv rekrytering av arbetskraft från bl.a. Italien och Ungern. Men denna form av kollektiva rekryteringar blev av relativt begränsad omfattning. Under början av 1950-talet infördes en annan form av kollektiv invandring av arbetskraft. Företagen fick anmäla sitt intresse för att rekrytera utländsk arbetskraft hos AMS,

<sup>7</sup> Se diagram 3.1.1 i bilaga 3.

<sup>8</sup> SCB (2004).

<sup>9</sup> Se diagram 3.1.2 i bilaga 3 för ett diagram över det kalkylerade tillskottet av personer i den svenska befolkningen beroende på invandringen.

<sup>10</sup> Avsnittet bygger på Lundqvist (2002) samt Lund och Ohlsson (1999).

som i sin tur samarbetade med motsvarande myndigheter i berörda länder. Hela processen med rekrytering av utländsk arbetskraft skedde i samråd mellan AMS, arbetsgivarna och arbetsmarknadens parter.

Genom den ekonomiska utvecklingen efter kriget uppstod en ökad efterfrågan på arbetskraft, främst inom industrin, vilket i sig medförde ett behov av arbetskraft från utlandet. Viseringskraven avskaffades för många länder, vilket underlättade för utlänningar att resa in i Sverige och söka arbete. Efter inresan kunde man sedan söka arbetstillstånd. En mindre reglerande behandling av uppehålls- och arbetstillstånd utvecklades som en följd av OECD:s arbetskraftstadga från år 1953. I och med den öppna nordiska arbetsmarknaden fick nordbor rätt att fritt resa in, bosätta sig och arbeta i ett annat nordiskt land utan särskilda tillstånd. Den icke-organiserade invandringen dominerades av personer från de nordiska länderna.

Under 1960-talet var den allmänna bilden att det fortfarande rådde brist på framför allt yrkesarbetare. Detta föranledde bl.a. AMS att förespråka en mer organiserad utomnordisk invandring. Eftersom konkurrensen om arbetskraft var hård inom Europa behövdes den spontana invandringen kompletteras med organiserade rekryteringar. Under mitten av 1960-talet försämrades den ekonomiska konjunkturen, vilket bl.a. resulterade i en minskad efterfrågan på arbetskraft och ökad arbetslöshet. För några av dem som befann sig tillfälligt i Sverige uppstod problem med bostadsbrist och därmed följande sociala problem. Många arbetskraftsinvandrare koncentrerades till stora arbetsplatser i orter där inte tillräckliga samhälliga resurser fanns för att möta deras behov. Det fanns också grupper som stod utanför arbetsmarknaden, främst gifta kvinnor, arbetshandikappade och äldre. Det behövdes åtgärder för att ta tillvara dessa resurser på arbetsmarknaden. År 1967 avskaffades dåvarande system för arbetskraftsinvandring och utländska, icke nordiska, arbetssökande måste återigen söka arbetstillstånd innan inresa till Sverige.

Arbetsgivarna och de fackliga organisationerna hade olika argument kring behovet av arbetskraftsinvandring. Under efterkrigstiden blev invandringen främst ett sätt att lösa rekryteringsproblemen inom industrin. Arbetsgivarna såg det som en möjlighet att invandringen skulle kunna minska konkurrensen om arbetskraft och motverka löneglidningar pga. brist på arbetskraft. Svenska arbetsgivarföreningen (SAF) förespråkade en svensk arbetsmark-

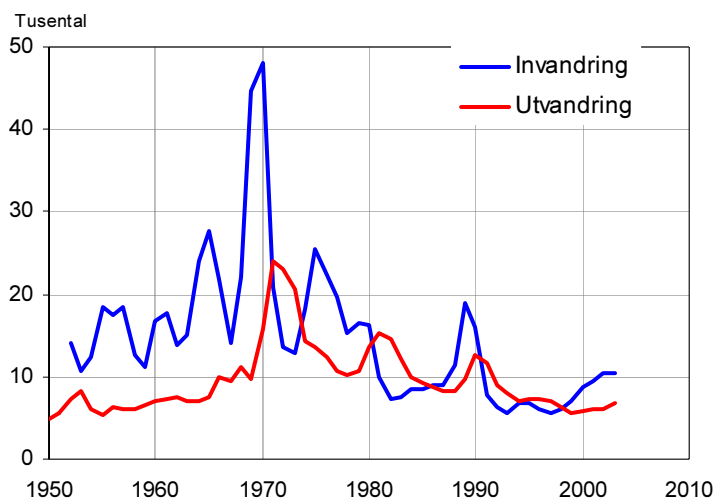
nad med fri rörlighet för arbetskraften, dvs. ett system som liknar dagens fria marknad inom EU.

De fackliga organisationerna, främst inom LO, ändrade inställning till arbetskraftsinvandring under mitten av 1960-talet, vilket delvis var en effekt av konjunkturedgången. Det var också främst LO:s medlemsgrupper som konkurrerade om arbetstillfällena med invandrarna. LO ansåg att man i första hand skulle integrera de invandrare som redan fanns i landet och vidta åtgärder för att invandringen inte skulle tränga undan inhemsk arbetskraft, främst gifta kvinnor, äldre och arbetshandikappade. LO befarade även att invandrare kunde riskera hamna i arbetsförhållanden med sämre löner och anställningsvillkor än den inhemska arbetskraften. Enligt LO kunde invandring som sådan motverka nödvändiga strukturomvandlingar på arbetsmarknaden. LO:s synsätt var att ökad jämställdhet och minskade löneskillnader mellan olika arbetargrupper förutsatte en ekonomisk strukturomvandling, så att produktivitetsskillnader mellan branscher skulle kunna utjämnas.

*Den nordiska arbetsmarknaden har fungerat som en buffert när länderna befunnit sig i olika ekonomiska konjunkturer*

Den öppna nordiska arbetsmarknaden har gjort det möjligt, åtminstone när de ekonomiska konjunkturerna inte är inne i samma fas, att lindra obalanserna något på arbetsmarknaden. Det mest välkända, och mest omfattande, exemplet är invandringen av nästan 100 000 finländare åren 1969 och 1970. Det har ibland beskrivits som om de båda arbetsmarknaderna fungerade som kommunicerande kärl. I samband med oljekrisen och därmed ekonomisk nedgång i Danmark i mitten av 1970-talet flyttade många danskar till Sverige. När det var brist på arbetstillfällen i Norge i slutet av 1980-talet flyttade norrmän hit. I början av 1990-talet i samband med brist på arbetstillfällen i Sverige fördubblades utflyttningen av svenskar till Norge. Ett vanligt mönster inom den nordiska arbetsmarknaden är att många flyttar hem igen när tillfälle ges.

## Migration av medborgare från de nordiska länderna till och från Sverige



Källa: SCB (2004).

*Den öppna nordiska bostads- och arbetsmarknaden har lett till en omfattande in- och utvandring av nordbor. En stor invandring under några år har lett till en stor återutvandring några år senare när tillgången till sysselsättningen blivit bättre i hemlandet.*

Den öppna nordiska arbetsmarknaden kan också ses som ett exempel på hur två länders arbets- och bostadsmarknader i gränsområden kan fungera som en gemensam större lokal arbetsmarknad. Ny statistik som Nordiska ministerrådet<sup>11</sup> har tagit fram visar att 25 000 personer pendlar över en riksgräns i Norden för att arbeta. Av dessa är 77 procent svenskar och de allra flesta (13 300 personer) av dem pendlar till Norge. Även till Danmark sker en del pendling (4 700 personer), medan pendlingen till Finland mätt i siffror är liten. Däremot kan pendlingen vara stor på en lokal arbetsmarknad som t.ex. Haparanda. Knappt 4 500 nordbor, framförallt finländare och norrmän arbetspendlar till Sverige.

<sup>11</sup> Nordiska Ministerrådet (2005).

### *Naturalisation*

Många av dem som har kommit till Sverige för att arbeta och skapa en ny framtid för sig själva och sin familj har också stannat i Sverige och blivit svenska medborgare. Det finns två mönster i processen (naturalisation) att bli svensk medborgare. För det första påverkar vistelsetiden i Sverige. Ju längre man har bott i Sverige desto större är benägenheten att ta steget och bli svensk medborgare.<sup>12</sup> För det andra påverkas benägenheten av vilket ursprungsland man kommer ifrån. En annan viktig fråga är vad den enskilde vinner på att byta medborgarskap. Om man kommer från ett annat land inom EU är benägenheten till naturalisation låg, medan benägenheten är hög om man kommer från ett land där man har mycket att vinna på en naturalisation. Det svenska medborgarskapet kan i många fall bl.a. ge andra möjligheter till resande och att arbeta i andra länder än vad det ursprungliga medborgarskapet medger.

Möjligheten till att ha dubbelt medborgarskap infördes år 2001. För en enskild invandrare torde möjligheterna att kunna inneha dubbelt medborgarskap enbart innebära fördelar. Vid konkurrens mellan länder om arbetskraft kan möjligheten till dubbelt medborgarskap vara en konkurrensfördel. Allt fler länder accepterar nu dubbelt medborgarskap.

### *Migration*

En invandrare som kommer till Sverige av arbetsmarknadsskäl har ett delvis annat migrationsmönster än de som har kommit för att söka skydd eller för familjeåterförening. Flyttar man av arbetsmarknadsskäl är benägenheten större att man efter relativt kort tid lämnar Sverige. I många fall kan anknytningen till hemlandet vara starkare än för andra invandrare och intentionen med flyttningen kan redan från början vara att den är begränsad i tiden. I många fall kan även anställningen i Sverige vara tidsbestämd.

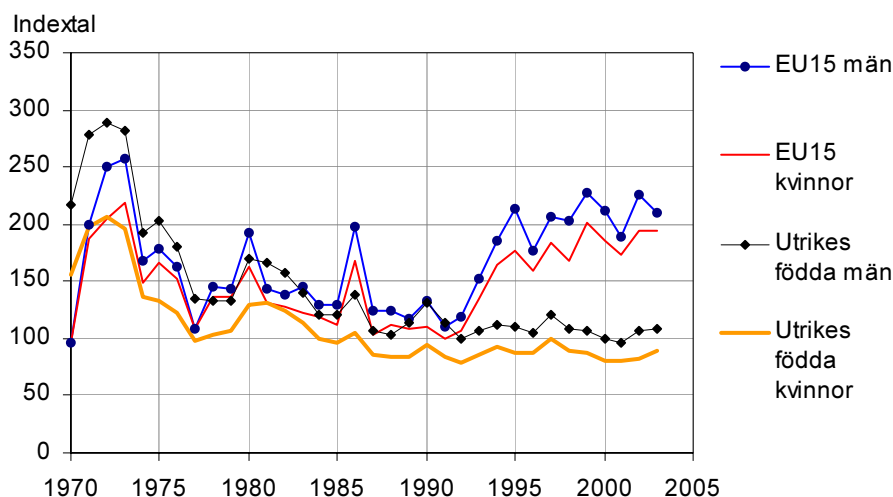
För att förstå hur de som migrerar av arbetsmarknadsskäl flyttar kan man som en approximation se hur nordiska medborgare och medborgare från medlemsstater i EU (EU15) har flyttat. De allra flesta av dem faller under kategorin arbetskraftsinvandrare. Män från Norden återutvandrare i ungefär dubbelt så stor utsträckning

---

<sup>12</sup> Tiden för permanent bosättning (hemvistvillkoret) i Sverige innan en person kan söka svenskt medborgarskap är minst fem år och för flyktingar eller statslösa fyra år. För en medborgare i ett nordiskt land är kravet på vistelsetid två år.

som alla utrikes födda gör. För nordiska kvinnor är benägenheten lägre än för männen. Efter det att Sverige blev medlemmar i EU har flyttningsmönstret med EU15 förändrats. Efter medlemskapet är migrationsutbytet med dessa länder enklare och det är mindre komplicerat att flytta till Sverige för att arbeta under en period. Sedan medlemskapet har medborgarna i EU15 i stort sett samma återutvandringsmönster som nordbor. Även medborgare i EU15 är dubbelt så benägna att flytta från Sverige som genomsnittet för alla utrikes födda.

**Återutvandring bland personer från EU15-staterna exklusive nordbor jämfört med samtliga utrikes födda**



Källa: SCB (2004).

Anmärkning: Index 100 = Återutvandring åren 1985–1989 för samtliga utrikes födda.

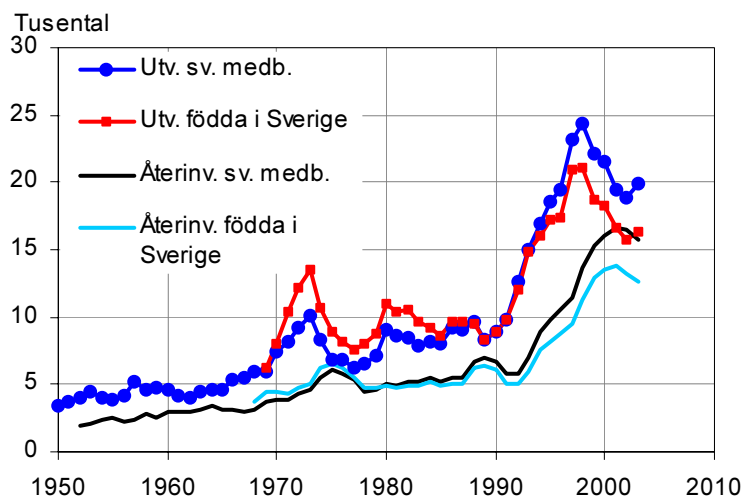
Sveriges medlemskap i EU förändrade delvis flyttningsmönstret. Det blev lättare att flytta till Sverige under en kortare tid och många av dem som kom av arbetsmarknadsskäl flyttade efter några år hem igen. Medborgarna i EU15 har nu samma flyttmönster som nordbor.

In- och utvandrarerna från Norden och EU15 indikerar att arbetskraftsinvandrare, i jämförelse med andra kategorier invandrare, skiljer sig åt i sin benägenhet att flytta från Sverige. Invandrare som har flyttat till Sverige av arbetsmarknadsskäl lämnar Sverige i större utsträckning än andra invandrare.

### 3.1.5 Svenska medborgares rörlighet över nationsgränserna

En utveckling över tiden är att en allt större andel av in- och utvandringen till och från Sverige består av svenskar. Av den totala invandringen under de senaste tio åren uppgår andelen återvändande svenskar som regel till en fjärdedel. Gruppen svenska medborgare, i vilken naturaliserade ingår, har en högre rörlighet än gruppen födda i Sverige. De naturaliserade har under senare år utgjort i storleksordningen en femtedel av de migrerande svenska medborgarna.

#### Utvandring och återinvandring av svenskar



Källa:SCB (2004).

*I början av 1990-talet förändrades svenskarnas flyttmönster radikalt. Arbetsmarknaden var besvärlig i Sverige samtidigt som det var enklare, rent praktiskt, att flytta ut till en annan EU-stat. Utvandringen medförde också en återinvandring till Sverige. Ut- och invandringens nära samband visar att flyttningen för många är temporär.*

Det var först på 1990-talet som svenskarnas utvandringmönster förändrades radikalt. Bakgrunden till trendbrottet förklaras främst av tre faktorer. För det första hade ungdomar mycket svårt att få arbete under den ekonomiska krisen på 1990-talet och många valde därför att söka arbete eller studera utomlands. För det andra expanderade de multinationella företagen kraftigt under 1990-talet och flera svenskar erbjöds arbeta utomlands några år. För det tredje

fick svenska medborgare i och med inträdet i EU tillgång till den gemensamma europeiska arbetsmarknaden, något som tidigare bara varit möjligt för svenska medborgare i förhållande till våra nordiska grannländer. Historiskt sett flyttar också svenskar främst till de nordiska grannländerna, följt av EU-staterna och Nordamerika.

Den vanligaste destinationen för svenskar bland EU-staterna är Storbritannien.<sup>13</sup> Det finns dock anledning att tro att antalet utvandrande svenskar är underskattat i statistiken och att det är betydligt fler som flyttar. Efter en jämförelse av migrationsstatistiken mellan några europeiska länder på mitten av 1990-talet visade det sig att t.ex. Storbritannien redovisade dubbelt så många inflyttade svenskar som Sverige redovisade utflyttade. Detta kan bero på att många personer lämnar Sverige med avsikt att bosätta sig en kortare tid i utlandet och har kvar sin adress i Sverige, vilket medför att de räknas som bosatta i landet och aldrig registreras som utflyttade. Följaktligen registreras dessa personer inte heller som inflyttade när de återvänder. Enligt en uppskattning av SCB bor det mellan 280 000-300 000 svenskar utomlands.<sup>14</sup>

Under en lång tid har ca två tredjedelar av alla utvandrade personer födda i Sverige återvänt. Beroende på föräldrarnas bakgrund skiljer sig dock mönstret åt. De personer som utvandrar och där bägge föräldrarna är födda i Sverige har en större benägenhet att återvända än dem som har en eller båda föräldrarna födda utomlands. Av gruppen där båda föräldrarna är födda i Sverige återinvandrar fyra av fem medan gruppen med en eller båda föräldrarna födda utomlands återvänder bara varannan person till Sverige.

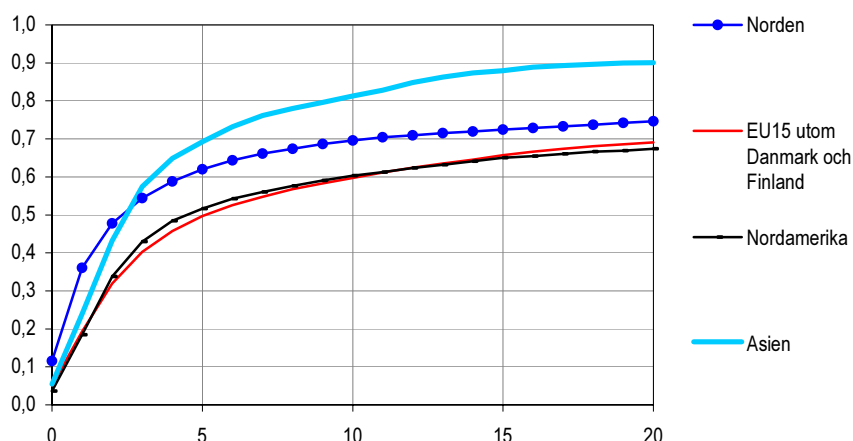
Vart man flyttat har betydelse för när och om man återvänder till Sverige igen. De personer som flyttar till Nordamerika och EU15, förutom Danmark och Finland, återvänder i mindre omfattning än de som flyttar till våra nordiska grannländer och Asien.

---

<sup>13</sup> Se tabell 3.1.3 i bilaga 3 för tabell över de 20 populäraste länderna på 1990-talet för utvandrade svenskar.

<sup>14</sup> SCB (2004).

### Akkumulerad återinvandring av personer födda i Sverige efter fyra utflyttningsområden



Källa: SCB (2004).

*Av de svenskfödda som utvandrar till Asien återvänder nästan alla efter ett antal år utomlands. Efter 20 år har 90 procent återvänt. Av dem som flyttar till Norden så har nästan 50 procent återvänt redan efter två år utomlands.*

## 3.2 Sverige som medlem i EU

Sveriges anslutning till Europeiska unionen har stor betydelse i flera avseenden. Den fria rörligheten av personer som är bosatta inom unionen påverkar utbudet av arbetskraft i Sverige i dag och i framtiden. Framtida utvidgningar av EU förändrar ytterligare storleken på den gemensamma arbetsmarknaden och migrationsströmmarna. Politiska ambitioner att finna gemensamma lösningar för arbetskraftsinvandring till EU finns, vilket även påverkar Sveriges politik.

### 3.2.1 Den fria rörligheten

Grundstenarna i EU:s bygge av en gemensam inre marknad är fri rörlighet mellan medlemsstaterna av kapital, varor, tjänster och personer. Under senare tid har regelverket ändrats för att även åstadkomma fri rörlighet av medborgare från tredjeland. Redan vid bildandet av EU har det dock varit fri rörlighet för medborgare i medlemsstaterna, vilket har gjort att man har kunnat bosätta sig i

ett annat medlemsstat. Trots denna legala möjlighet att flytta till en annan av unionens medlemsländer så är det en liten andel av befolkningarna som har utnyttjat denna rätt. Statistiken är inte fullständig, men i storleksordningen 1–2 procent av medborgarna i EU (EU15) var bosatta i ett annat EU-land.<sup>15</sup>

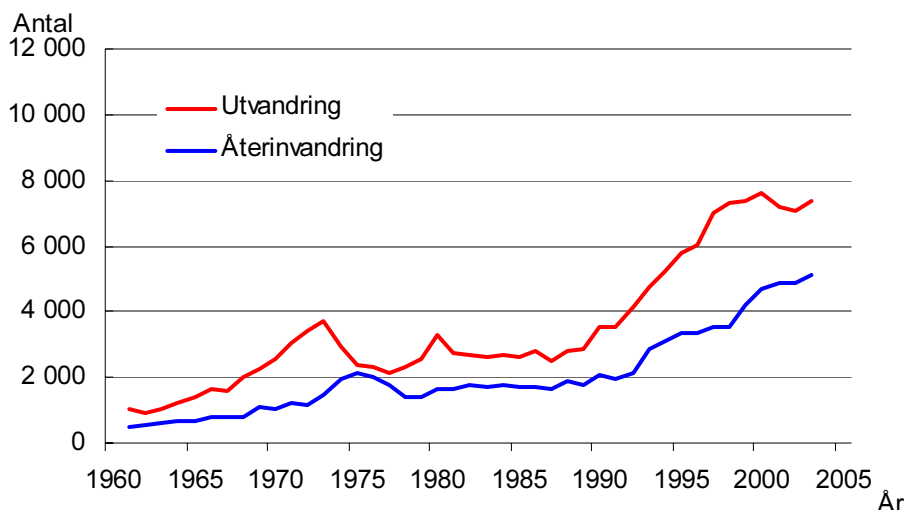
I och med att Sverige blev medlem i EU förändrades migrationen till och från övriga EU. Under 1980-talet flyttade ca 2 000 svenska medborgare årligen till EU (exklusive Danmark). Redan i början av 1990-talet var det dubbelt så många och efter Sveriges tillträde till EU flyttar årligen ca 7 000 svenskar till en annan EU-stat (exklusive Danmark och Finland). De flesta svenska medborgare flyttar efter en tid tillbaka till Sverige. Uppskattningsvis två av tre återvänder. Av dem, varav många är ungdomar, som flyttar till Storbritannien återvänder tre av fyra.

Även migrationen av medborgare från andra länder, om vi bortser från danskar och finländare, ökade i och med det svenska medlemskapet. Med utgångspunkt från en låg nivå har antalet invandrare fördubblats och är nu ca 5 000 personer per år. Återutvandringen från Sverige har ökat. Tre av fyra tidigare inflyttare lämnar Sverige efter en period här.

---

<sup>15</sup> Se tabell 3.2.1 i bilaga 3.

## Svenska medborgares flyttning till EU15 utom Norden



Källa: SCB (2004).

*Sveriges medlemskap i EU har medfört att svenska medborgare nästan fördubblat sitt migrationsutbyte med övriga EU (utom Norden).*

### 3.2.2 EU:s senaste utvidgning och övergångsregler rörande fri rörlighet av personer

Innan utvidgningen hade EU15 tillsammans ca 376 miljoner medborgare, varav ca 210 miljoner i arbetsför ålder (15–64 år). Utvidgningen med tio medlemmar innebar bl.a. en befolkningsökning på drygt 70 miljoner personer. Genom medlemskapet blev de nya medlemsstaterna en del av EU:s inre marknad och en del av den gemensamma arbetsmarknaden. Samtidigt har de nya medlemsstaterna en demografisk struktur som liknar övriga medlemsstaters och är på sikt i behov av att själva behålla sin befolkning. Ungefär 50 miljoner av de drygt 70 miljonerna är i arbetsför ålder.

EU:s utvidgningar har haft olika karaktär. På 1980-talet tillkom Grekland, Spanien och Portugal, och i praktiken Östtyskland genom återföreningen med Västtyskland. Därefter blev Sverige, Finland och Österrike medlemmar år 1995. Ingen av dessa utvidgningar var dock så omfattande som den senaste. Det rör sig om fler människor och delvis stora skillnader i fråga om samhällsstruktur, ekonomi, lönenivåer, sysselsättning och arbetslöshet.

Flertalet av de gamla medlemsstaterna valde vid den senaste utvidgningen att införa någon form av övergångsregler vad gällde fri rörlighet av personer. Genom förhandlingarna gavs möjligt att välja om man från början ville öppna sin nationella arbetsmarknad för medborgare från de nya EU-staterna eller begränsa tillträdet bl.a. genom nationella regler och bilaterala avtal. Övergångsreglerna, som inte rör Cypern och Malta, kunde utformas på lite olika sätt utifrån ett par huvudalternativ.

Det första huvudalternativet innebär att landet fortsätter att tillämpa nationella bestämmelser i förhållande till medborgare från de nya EU-staternas rätt till anställning. Tillträdet till den egna arbetsmarknaden kan begränsas i önskad utsträckning och reglerna kan under de första åren efter anslutningen anpassas efter läget på arbetsmarknaden. Reglerna får dock inte göras mer restriktiva efter anslutningen (om inte skyddsklausulen kan återopas, se nedan). Redan från dagen för anslutningen gavs arbetstagare från de nya länderna företräde framför arbetskraft från länder utanför EU. Innan två år har gått från anslutningen måste landet göra en anmälan till kommissionen för det fall undantaget skall behållas i ytterligare högst tre år. Någon särskild motivering behövs inte för de fem första åren. Vill landet behålla undantaget i ytterligare högst två år måste det i anmälan till kommissionen kunna motiveras med att landets arbetsmarknad hotas av allvarlig störning. Efter såväl år tre som fem finns också en möjlighet för det land som antingen inte gjort någon anmälan eller beslutat att tillämpa fri rörlighet att återopa en skyddsklausul. Den innebär att om störningar på arbetsmarknaden uppstår på grund av den fria rörligheten, vilka allvarligt kan hota levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i en viss region eller visst yrke, kan man få rätt att hindra arbetstagare från att söka sig till regionen eller yrkesområdet.

Den arbetstagare som fått arbetstillstånd har rätt att ta med sig sin familj<sup>16</sup>. Under övergångsperioden finns vissa begränsade möjligheter att inskränka tillträdet till arbetsmarknaden för de familjemedlemmar som inte är medborgare i något av de gamla EU-länderna.

Det andra huvudalternativet innebär att landet tillämpar fri rörlighet utan åtskillnad för samtliga medborgare i någon EU-stat. Den ovan nämnda skyddsklausulen kan dock återopas även i detta fall.

---

<sup>16</sup> Enligt bestämmelserna i EG-förordning 1612/68.

*Inställningen från svensk sida*

Den svenska regeringens ståndpunkt var från början att den brist på arbetskraft som kan uppstå inom vissa branscher bör kunna avhjälpas inte bara i Sverige eller inom EU, utan också från de nya medlemsstaterna. Under utvidgningsförhandlingarna uttryckte regeringen sin positiva inställning till att kandidatländerna införlivades och argumenterade för fri rörlighet av personer redan från anslutningsdagen.

Regeringen tillsatte sedan, under förhandlingarna, en utredning för att kunna avgöra hur tillträdet till den svenska arbetsmarknaden skulle se ut för de nya medlemsstaterna. Utredningen lämnade sitt betänkande<sup>17</sup> i januari 2003. Förslaget innebar i korthet att en ökad migration från de nya medlemsstaterna inte ansågs utgöra några problem för den svenska arbetsmarknaden, men att vissa övergångsregler skulle införas för att sätta upp hinder för ev. missbruk av den svenska välfärden. Det lämnades också förslag på åtgärder för att undvika risken för snedvriden konkurrens på arbetsmarknaden. Regeringen föreslog i mars 2004 riksdagen att särskilda regler skulle införas under en övergångsperiod,<sup>18</sup> men riksdagen fattade den 28 april 2004 beslut om att inte införa några sådana.

I samband med debatten kring övergångsreglerna, och mot bakgrund av en eventuell ökande rörlighet från de nya medlemsstaterna, bedömde regeringen att det är angeläget att noggrant följa utvecklingen av situationen på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Vissa uppdrag har därför givits till olika myndigheter och organisationer.

### **3.2.3 Utredningar och uppdrag med anledning av utvidgningen**

Migrationsverket har fått i uppdrag dels att månadsvis sammanställa statistik över utvecklingen av antalet arbetstillstånd till Sverige enligt EES-avtalet, dels att se över möjligheten till ökad kontroll av anställningsbevis i samband med beviljande och förlängning av uppehållstillstånd. Verket har konstaterat att förutsättningarna för att betraktas som arbetstagare respektive företagare är preciserade i EG-rätten och att utrymmet för kontroll och särskild

---

<sup>17</sup> SOU 2002:116.

<sup>18</sup> rskr. 2003/04:119.

prövning är mycket begränsat. Verket har också tagit fram en särskild blankett för att få in ett bättre beslutsunderlag och har påbörjat ett samarbete med Skatteverket för att förbättra kontrollen i samband med tillståndsgivning samt skatte- och bokföringskontroll.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har fått ett uppdrag att kvartalsvis redovisa omfattningen av EU-intyg hänförliga till EG-förordning 1408/71. Förordningen upptar bestämmelser om rätten till ersättning, om tillgodoräknande av arbete och försäkringstid medlemsstaterna emellan. Förordningen reglerar även möjligheterna att ta med sig fortsatt arbetslöshetsersättning upp till tre månader när man söker arbete i nytt land (s.k. export). Den första kvartalsrapporten för år 2005 visar, liksom de närmast föregående, att mycket få ärenden gäller förhållandet till de nya medlemsstaterna. De flesta ansökningarna kom från medborgare i Storbritannien, Spanien och Norge.

Försäkringskassan fick i uppdrag att följa utvecklingen av utbetalningen av svenska familjeförmåner enligt samma EG-förordning till medborgare från de nya EU-staterna. Uppdraget slutredovisades den 31 mars 2005 och slutrapporten anger att det finns endast ett mindre antal ärenden som är familjeförmånsärenden och att det oftast gäller ett annat nordiskt land. Med tanke på den korta tid som gått sedan utvidgningen anses det dock för tidigt att dra några slutsatser om effekten på längre sikt och en fortsatt studie förordas. En projektgrupp tillsatt inom Socialdepartementet rapporterade också den 30 november 2004 om hur det svenska socialförsäkringssystemet fungerar i internationella förhållanden.

Socialstyrelsen kommer i juni 2005, i samband med att årsstatistik publiceras, kunna rapportera hur många medborgare från de nya medlemsländerna som sökt och beviljats ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). En utredning om bl.a. möjligheterna att begränsa rätten till sådant bistånd för vissa medborgare i annan EU-stat lämnade i maj 2005 ett förslag på en begränsningsregel i socialtjänstlagen.<sup>19</sup> Medborgare från de nordiska länderna omfattas inte av begränsningsregeln. Utredningen föreslår att en medborgare i annan EU-stat och dennes familjemedlemmar som vistas i Sverige som huvudregel inte skall ha rätt till bistånd under de tre första månaderna här. Regeln skall dock inte gälla för arbetstagare eller egenföretagare eller deras familjemedlemmar

---

<sup>19</sup> SOU 2005:34.

(eller för personer som behåller sådan ställning på grund av t.ex. ofrivillig arbetslöshet). För arbetsökande från annan EU-stat går förslaget längre. Någon rätt till bistånd kommer som huvudregel inte att finnas under den tidsperiod på sex månader som medborgaren i en EU-stat söker arbete i Sverige. För såväl arbetsökande som andra skall dock rätt till bistånd alltid finnas i akuta nödsituationer. Förslaget är anpassat till EG:s direktiv om fri rörlighet som skall vara genomfört i svensk rätt senast den 30 april 2006 (se 3.2.6).

Arbetsmiljöverket har analyserat vilka problem som kan uppstå i samband med utvidgningen med avseende på tillsynen av arbetsmiljön. Det konstateras att utländska företag och företagare utan känd adress eller bosättning i Sverige ofta återfinns i riskutsatta branscher. Verket anser att tillsynen måste ges ökade resurser för att säkerhetsnivån skall kunna upprätthållas och har bl.a. föreslagit att behovet av ett särskilt beställaransvar för t.ex. byggföretag som anlitar sådana företag skall utredas.

En arbetsgrupp inom Näringsdepartementet tillsattes för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden efter utvidgningen. Gruppen skall sammanställa och analysera information från myndigheter och organisationer. En utredning om möjlighet till bättre bevakning av kollektivavtal, även då en facklig organisation saknar medlemmar på en arbetsplats, har tillsatts.<sup>20</sup> Uppdraget skall redovisas den 31 oktober 2005. En interdepartemental grupp har också tillsatts för att överväga åtgärder som har med svartarbete i hushållen att göra, t.ex. att ändra omfattningen av skyldigheten att betala arbetsgivaravgifter och göra avdrag för preliminär skatt.

Skatteverket fick i uppdrag att redogöra för kontrollen såväl vid utfärdandet av F-skattsedel för medborgare från EU10, som av dem som redan innehar sådan. Verket föreslog bl.a. att tidsbegränsad F-skatt skall kunna utfärdas i vissa fall och att samarbetet inom EU/EES avseende informationsutbyte förbättras. Verket kommer att fortsätta arbeta med att ta fram rutiner för kontrollen.

---

<sup>20</sup> Dir. 2004:98.

### 3.2.4 Utvidgningens påverkan på rörligheten

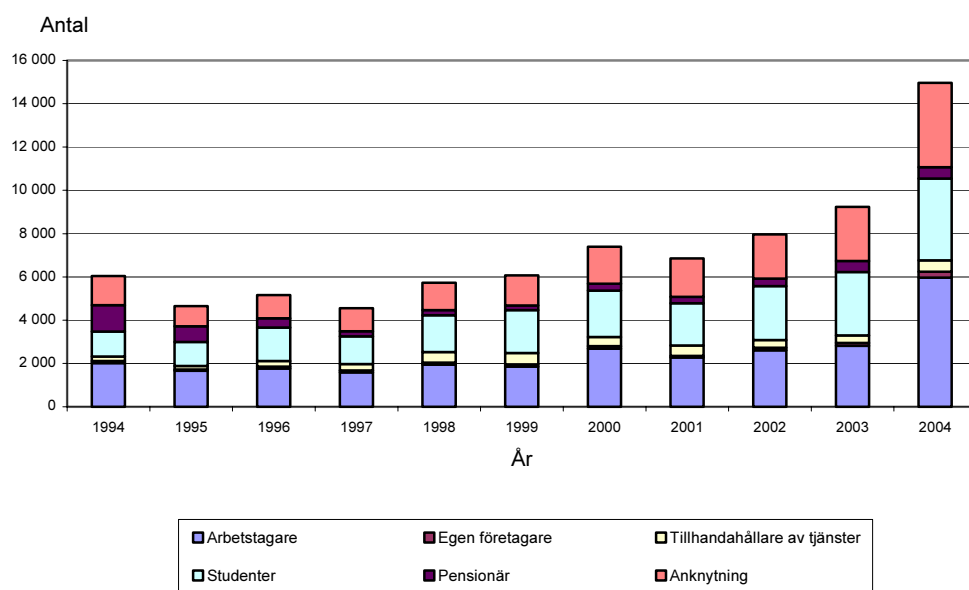
Det råder fortfarande stor osäkerhet om hur utvidgningen kommer att påverka arbetskraftens rörlighet inom Europa och arbetsmarknaden i Sverige. Den gängse uppfattningen är att det inte kommer att bli någon omfattande migration av arbetskraft från de nya EU-staterna. Enligt en rapport från Dublin Institutet<sup>21</sup>, uppskattas att ca 1 procent (220 000 personer) av befolkningen från de nya medlemsländerna kommer att flytta till en annan medlemsstat. Rapporten visar också att de typiska framtida flyttarna från de nya medlemsstaterna är unga och välutbildade. Runt 2–3 procent av de i åldern 15–18 år svarade att de planerar att flytta från sitt hemland. Arbetslöshet som skäl för utvandring uppgick till ca 2 procent. En av slutsatserna är att utvidgningen kommer att innebära positiva möjligheter för EU15 att få tillgång till kvalificerad arbetskraft, vilket i sig kommer att öka konkurrensen om den välutbildade arbetskraften i ett alltmer åldrande EU. En negativ aspekt är risken för s.k. brain drain i de nya staterna.

År 1994 beviljades i Sverige totalt 6 040 uppehållstillstånd enligt EES-avtalet och detta hade år 2004 ökat till knappt 15 000. Nästan 6 000 av dem fick uppehållstillstånd som arbetstagare, medan ca 3 400 tillstånd gavs för vardera kategorin studier och anknytning. De medborgare från en EU-stat som vistats i Sverige under kortare tid än tre månader, finns inte med i statistiken eftersom de inte behöver ansöka om uppehållstillstånd.

---

<sup>21</sup> Undersökningen är baserad på data från Eurobarometern. Undersökningen genomfördes i de 13 kandidatländerna under våren 2002. Dublin Institutet (2004).

## Antalet beviljade uppehållstillstånd i Sverige enligt EU/EES-avtalet år 1994–2004



Källa: Migrationsverket.

Antalet beviljade uppehållstillstånd har ökat sedan Sverige anslöt sig till EES-avtalet 1994. Förändringen är störst mellan år 2003 och 2004, vilket till stor del kan förklaras med den senaste utvidgningen av unionen.

Ungefär dubbelt så många ansökningar om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl kom från de nya medlemsländerna under tiden maj–december 2004<sup>22</sup> jämfört med under motsvarande tid 2003<sup>23</sup>. Ungefär 90 procent av alla som sökte fick tillstånd år 2004. Det är dock vanskligt att jämföra statistik avseende antal medborgare från de nya medlemsstaterna i EU som år 2003 ansökte om arbetstillstånd av arbetsmarknadsskäl enligt nationella regler för tredjelandsmedborgare, med statistik avseende antal personer från samma länder som år 2004 ansökt om uppehållstillstånd som arbetstagare enligt nationella regler för unionsmedborgare, eftersom det rör sig om helt olika regelsystem.

När det gäller medborgare från de nya medlemsstaterna är det enligt uppgift från Migrationsverket tillstånd avseende bygg-

<sup>22</sup> Se tabell 3.2.2 i bilaga 3.

<sup>23</sup> Se tabell 3.2.3 i bilaga 3.

branschen, jord- och skogsbruk och trädgårdsnäring som dominerar. Tillstånd rörande byggbranschen dominerar i Stockholmsområdet, medan jordbruk och trädgårdsnäring dominerar i södra Sverige. Trädgårdsnäringen och jordbruket har många säsongsarbetande och här finns det ett stort mörkertal vad gäller de korta anställningarna upp till tre månader. Mycket tyder på att de som tidigare haft säsongarbetstillstånd även i framtiden kommer hit och arbetar under säsongen, men med den skillnaden att de nu inte behöver något arbetstillstånd. I övrigt är det lokalvård, restaurangarbete och diverse andra, i regel mindre kvalificerade arbeten, som förekommer. Arbete som au-pair är förhållandevis vanligt och medborgare från de baltiska staterna dominerar i de ärendena.

Det förekommer lokala avvikelser. I exempelvis Uppsala dominerar anställda vid universitetet och då rör det sig framför allt om doktorander och forskare, men även läkare och tandläkare.

### 3.2.5 Kommande utvidgningar

EU står sannolikt inför ytterligare förändringar inom en snar framtid. Bulgarien och Rumänien förväntas kunna bli medlemmar från och med år 2007 och Turkiet skall inleda förhandlingar med EU senast den 3 oktober 2005. Även Kroatien och Makedonien har ansökt om medlemskap. För att få inleda förhandlingar krävs att de kan anses uppfylla EU:s politiska, sociala och ekonomiska kriterier (de s.k. Köpenhamnskriterierna). EU:s yttre gräns förändras följaktligen med utvidgningarna. Sedan maj 2004 är Vitryssland, Ukraina, Rumänien, Serbien och Montenegro samt Kroatien nya gränsländer och gränsen mot Ryssland har blivit längre och hanteras av fler medlemsländer.

Om även Bulgarien, Rumänien och Turkiet blir EU-medlemmar ökar EU:s befolkning med ytterligare ungefär 100 miljoner personer, från Turkiet 70 miljoner, Rumänien 22 miljoner och Bulgarien 8 miljoner. Det rör sig således om ett stort tillskott i förhållande till nuvarande folkmängd på ca 455 miljoner fördelat på 25 länder.

Vilken inverkan en sådan utvidgning skulle kunna få mer specifikt för Sveriges del är naturligtvis, på samma sätt som det fortfarande är beträffande den senaste utvidgningen, svårt att bedöma. I dessa länder är också arbetslösheten relativt hög och det är ofta personer under 25 år som är värst drabbade av detta. Men i vilken utsträckning det kommer att medföra ett tillskott till den svenska

arbetsmarknaden är osäkert. Storleken och integrationen av den i Sverige boende befolkningen med ursprung i dessa länder påverkar även den framtida invandringen. En ökad rörlighet till EU i stort, där t.ex. Tyskland kan tänkas bli ett stort mottagarland, lär dock i varje fall på längre sikt leda till invandring även till övriga EU-stater. Även den svenska arbetsmarknaden kan antas påverkas.

### 3.2.6 Arbetet hittills inom EU med arbetskraftsinvandring

Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande tankarna bakom EU. Sedan länge finns ett omfattande regelverk för hur rörligheten kan se ut för medborgare i medlemsstaterna. Men även arbetet med att harmonisera det som gäller förhållanden för tredjelandsmedborgare har pågått länge och det arbetet har under de senaste åren intensifierats.

År 1997 lanserades den europeiska sysselsättningsstrategin. Det är det viktigaste medlet för att nå Lissabonstrategins (se nedan) mål för sysselsättning och arbetsmarknad. Strategin innebär en årlig samordningsprocess med mål och riktlinjer för sysselsättningspolitiken, nationella handlingsplaner, en gemensam rapport om sysselsättning och rekommendationer till medlemsländerna. Förbättrad, och slutligen full sysselsättning, är viktiga del- respektive slutmål. Riktlinjerna, som är tio till antalet, handlar framför allt om att på olika sätt göra det attraktivt för arbetsgivare att anställa och för arbetstagare att arbeta, samt att få ett på olika sätt jämställt deltagande i arbetslivet.

De rekommendationer<sup>24</sup> som Europeiska unionens råd gav Sverige för 2004 var att bättre gynna tillväxten av små och medelstora företag, i synnerhet genom att minska de administrativa bördorna. Insatser behövs även för att motverka det ökande antalet långtidssjukskrivna genom arbetsinriktade lösningar och förbättrade arbetsvillkor. För att höja sysselsättningen behövs åtgärder för att öka drivkraften till arbete och minska orsaker som gör att en del hellre stannar utanför arbetskraften. Sverige rekommenderas även att bättre följa upp resultaten av de insatser som görs för att integrera invandrare i arbetskraften. Vidare rekommenderas att satsningar görs för att minska antalet ungdomar som lämnar skolan i för tid, samt förbättra möjligheterna till utbildning för personer med kort utbildning och för personer utanför arbetskraften. In-

<sup>24</sup> Regeringskansliet (2004).

satser behövs även för att motverka brist på arbetskraft och risken för flaskhalsar inom vissa sektorer. Matchningen mellan utbudet och efterfrågan på arbetskraft måste bli effektivare.

I och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft år 1999 har strävandena att samarbeta i rättsliga och inrikes frågor, inte minst invandrings- och asylfrågor, förstärkts. Det har följts av Europeiska rådets uttalanden (t.ex. i Tammerfors samma år), program, riktlinjer och meddelanden om invandringspolitiken, allt för att nå ett gemensamt regelverk för tredjelandsmedborgares rättsliga ställning och ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med de för medborgare i EU-stater.

Under år 2000 lanserades Lissabonstrategin, EU:s strategi för att det kommande decenniet bli ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”. Betydelsen av att integrera de tredjelandsmedborgare som kommer till EU, liksom vikten av att snabbt anta de olika förslag till lagstiftning som kommissionen lagt fram, har betonats.

Flera av kommissionens förslag har också antagits. Det gäller för det första ett direktiv om rätten till familjeåterförening. Det behandlar inte primärt sysselsättning, men upptar bestämmelser av intresse även på detta område. Den tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd som anhörig skall ha samma rätt som referenspersonen att få tillträde till bl.a. utbildning, anställning, egen företagsverksamhet och yrkesutbildning. Medlemsstaterna har dock vissa möjligheter att begränsa tillträdet till anställning eller egen företagsverksamhet. En utredning har lämnat ett delbetänkande om hur direktivet skall genomföras i svensk rätt.<sup>25</sup>

För det andra har det antagits ett direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Även detta innehåller bestämmelser som rör tillträde till arbetsmarknaden. En tredjelandsmedborgare som varit lagligen bosatt i en medlemsstat i fem år skall ha rätt att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Medlemsstaterna har rätt att kräva bevis om försörjningsförmåga och sjukförsäkring. Varaktigt bosatta skall enligt huvudregeln ha samma rätt som landets egna medborgare i fråga om bl.a. tillträde till arbetsmarknaden, studier och socialt bistånd. Om landet väljer att utfärda uppehållstillstånd med förmånligare villkor än direktivets

---

<sup>25</sup> Se SOU 2005:15. Slutbetänkande skall lämnas senast den 30 juni 2005.

ger tillståndet inte rätt till bosättning i andra medlemsstater, vilket annars är huvudregel. Ovan nämnda utredning behandlar även detta direktivs genomförande i svensk rätt.

Ett tredje direktivförslag avsåg villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egen företagare. Efter försök att nå politisk enighet i frågan har kommissionen i stället gett ut en Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU.<sup>26</sup>

Kommissionen presenterade i januari 2004 ett förslag till tjänstedirektiv för hur tjänster skall kunna röra sig fritt över gränserna inom EU. Tjänstesektorn genererar närmare 70 procent av BNP inom EU och står för mellan 60 och 70 procent av alla nya arbetstillfällen. Den fria rörligheten för tjänster har en avgörande betydelse för att kunna uppnå de mål som är satta inom ramen för Lissabonstrategin. Förslaget innebär att ett försök till en rättslig ram för företagsetablering och tjänstehandel mellan länderna. Ambitionen är att minska byråkratin samt att öka den ekonomiska aktiviteten och konkurrensen. Det förslag som lagts fram har fått hård kritik, främst från delar av fackföreningsrörelsen, som befarar att direktivet kan komma att leda till snedvriden konkurrens på arbetsmarknaden mellan olika medlemsstater. Efter EU-toppmötet våren 2005 enades stats- och regeringscheferna om att gå vidare med direktivet, dock med en grundlig omarbetning.

För att förverkliga Lissabonmålet om konkurrenskraftighet och dynamik har forskningsverksamhet ansetts vara av central betydelse. Som en del i arbetet att nå ett samhälle och en ekonomi som bygger på kunskap har det ansetts viktigt med en positiv hållning till forskares möjligheter att röra sig mellan medlemsstaterna. Ytterligare medel för att förverkliga Lissabonmålet är det direktiv vilket förhandlas för närvarande och som behandlar underlättandet av tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i EU i forsknings-syfte.<sup>27</sup> Motsvarande syfte ligger bakom ett antaget direktiv för studenter och volontärer.<sup>28</sup>

För att få ett ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer och ett formellt förfarande för erkännande pågår också ett arbete med att sammanföra flera direktiv på området till ett. Slutligen har förändringar också genomförts genom ändringar i bestämmelserna om

<sup>26</sup> Grönboken behandlas närmare i avsnitt 3.2.7.

<sup>27</sup> Rådets direktiv 2004/16188.

<sup>28</sup> Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

familjemedlemmar till medborgare i medlemsstaters rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen (det s.k. fri rörlighetsdirektivet).<sup>29</sup>

### 3.2.7 Det framtida arbetet med arbetskraftsinvandring

Hösten 2004 antog EU ett nytt flerårigt program, Haagprogrammet, för att möta nya utmaningar och som en del av förberedelserna inför ett ev. ikraftträdande av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Syftet är att förbättra unionens gemensamma kapacitet i frågor om polisiärt och rättsligt samarbete och därmed uppnå ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det förs fram att laglig migration har stor betydelse för att stärka den kunskapsbaserade ekonomin i Europa och främja ekonomisk utveckling för att på så sätt bidra till genomförandet av Lissabonstrategin. Europeiska rådet har uppmanat kommissionen att före slutet av år 2005 lägga fram en strategisk plan för migration som inbegriper förfaranden för inresetillstånd som snabbt kan svara på förändringar i efterfrågan på invandrad arbetskraft. Eftersom den informella ekonomin kan öka olaglig invandring och leda till exploatering, uppmanar Europeiska rådet medlemsstaterna att också se till att de uppnår de tidigare fastställda målen för minskning av den informella ekonomin.

Av direkt betydelse för frågan om arbetskraftsinvandring är slutligen den Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU<sup>30</sup>, som tidigare nämnts, som kommissionen presenterade i januari 2005. Arbetet med grönboken tog vid när försöken att nå enighet kring ett direktiv på området misslyckades. Som bakgrund påtalas bl.a. Lissabonstrategins sysselsättningsmål, den demografiska utvecklingen och hur en legal invandring kan ha positiv inverkan på sysselsättningen. Det sägs bl.a., med hänsyn till antalet sysselsatta de närmaste 25 åren, att ”i detta läge kommer en mer kontinuerlig invandring att få allt större betydelse när det gäller att fylla EU-arbetsmarknadens behov och garantera Europas välstånd, även om invandringen i sig inte utgör lösning på problemet med åldrande befolkningar. Invandring har dessutom allt större effekter på företagsamheten. EU måste också ta hänsyn till att de viktigaste regionerna i världen redan konkurrerar för att dra till sig invandrare

<sup>29</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004.

<sup>30</sup> KOM(2004) 811 slutlig.

som kan fylla deras ekonomiers behov. Det visar hur viktigt det är att se till att EU genom sin politik för ekonomisk migration ger en säker rättslig ställning och garanterar rättigheterna för dem som tas in för att underlätta deras integrering.<sup>31</sup>

I dag gäller ett s.k. gemenskapsföreträde som innebär att en begäran från en tredjelandsmedborgare om inresa och vistelse i en EU-stat för att arbeta beaktas bara om lediga platser inte kan tillsättas av inhemska arbetssökande, arbetssökande från annat medlemsland eller av tredjelandsmedborgare som är lagligen varaktigt bosatta i den medlemsstaten. Inom ramen för några alternativa former diskuterar grönboken utformningen av det nu gällande företrädet. Det diskuteras även huruvida ett företräde skall ges till arbetskraft från tredjeland som redan vistas i unionen framför nyanlända tredjelandsmedborgare eller till den som har vistats inom EU tidigare, men sedan återvänt hem.

Grönboken syftar till att inom unionen få en djupgående diskussion om hur eventuella gemensamma regler för ekonomiska flyttare skulle kunna utformas. Oavsett gemensamma regler skall medlemsstaterna själva få bestämma hur många tredjelandsmedborgare som skall få resa in i landet för att arbeta. Vad man vill är att klarlägga de viktigaste frågeställningarna och diskutera graden av och sättet för harmonisering. Olika former som omnämns är:

- en övergripande strategi som upptar villkoren för alla tredjelandsmedborgare som anställd eller egen företagare,
- sektorsvisa förslag där vissa yrkeskategorier väljs ut,
- ett s.k. gemensamt påskyndat förfarande med snabb beslutsångång när någon viss del av arbetsmarknaden drabbas av brist på särskild arbetskraft eller särskilda kunskaper.

Andra grundläggande frågor för de gemensamma reglerna är efter vilka mer specifika kriterier arbetskraft skall väljas ut, t.ex. om tillståndet skall kopplas till viss arbetsgivare, om det skall förutsätta en viss given anställning eller ge tillträde till en större del av arbetsmarknaden. Sammanhängande med dessa frågor är hur tillståndet skall se ut tidsmässigt, begränsat eller permanent, och därmed också vilka rättigheter som skall följa av det. Även möjligheten att bevilja ett tillstånd för att söka arbete nämns.

Större delen av grönboken behandlar formaliteter kring personerna och tillstånden. I ett avslutande avsnitt tas dock upp

---

<sup>31</sup> Ibid.

anknyttande frågor som det kan finnas behov av att reglera med invandrarens hemland. Det kan gälla vikten av integration och av invandrarens kontakter med och bidrag till sitt hemland.

Den fortsatta behandlingen av frågan är att kommissionen, efter ett heltäckande samrådsförfarande kring grönboken, skall lägga fram en åtgärdsplan för laglig migration. Detta skall i enlighet med Haagprogrammet ske före utgången av år 2005. Den svenska regeringen har under förfarandet kommenterat de frågor grönboken tar upp, men har i flera delar haft anledning att hänvisa till kommitténs pågående arbete.

I en annan och något senare grönbok<sup>32</sup> har kommissionen särskilt uppmärksammat Europas demografiska situation och behovet av att snabbt implementera Lissabonstrategin. Invandring nämns som ett sätt att mildra, men inte lösa, konsekvenserna av en åldrande befolkning.

### 3.2.8 Sverige konkurrerar om kvalificerad arbetskraft

På olika sätt uppmärksammas i höginkomstländerna, t.ex. genom EU:s grönbok, att man står inför en problembild med en åldrande befolkning och minskande arbetskraft. I många fall ses arbetskraftsinvandring som något som kan bidra till att påverka utvecklingen i en positiv riktning.

I Sverige kommer de framtida behoven av arbetskraft enligt prognoserna att finnas inom tjänstenäringarna och då främst inom den offentliga tjänstesektorn. Behovet kommer att vara stort av personer med högskoleutbildning, men även på personer utan högre utbildning. I det senare fallet främst inom vård-, bygg- och servicesektorn.

En viktig fråga är var Sverige kan rekrytera den arbetskraft från länderna utanför EU/EES som vi önskar skall komma till landet. Sverige är ett litet land, med ett litet språk och med ett geografiskt perifert läge. Rekryteringen kommer att ske i skarp konkurrens med andra länder som också är i behov av arbetskraft med samma utbildning och kompetens. I vårt geografiska östra närområde kommer befolkningarna att minska i storlek och själva stå inför liknade utmaningar som Sverige, vilket medför att tillgången på attraktiv arbetskraft för Sverige kommer att minska i dessa länder. I Nordafrika är befolkningsutvecklingen en annan och det kommer

---

<sup>32</sup> COM(2005) 94 final.

att finnas en stor arbetskraft. I de stora befolkningsrika länderna i Asien, som Kina och Indien, finns en växande utbildad medelklass, vilken torde vara av stort intresse som potentiell arbetskraft i många länder i den rika världen.<sup>33</sup>

En konkurrensfördel för Sverige är den relativt stora invandrade befolkningen som är bosatt i landet och de informella nätverk de utgör.<sup>34</sup> Ett vanligt migrationsmönster är att invandring till ett land skapar fortsatt invandring. Information om möjligheter till invandring och förvärvsarbete sprids ofta genom informella kanaler mellan landsmän. Stegvis byggs det upp en sammanhållen grupp av invandrare från ett land i invandringslandet. De kan sedan vara en källa för information till potentiella utvandrare i hemlandet. De kan även genom eget entreprenörskap skapa sysselsättning i invandringslandet, vilket kan komma de nya invandrarna till del. Vid ny rekrytering av arbetskraft kan det faktum att det redan finns en grupp landsmän, och därmed viss tillgång till hemlandets språk, kultur, religion och liknande, ha positiv betydelse vid valet av det land man vill flytta till.

Konkurrensen om de internationella studenterna kommer att öka. Det är inte enbart genom bra marknadsföring länder lyckas locka till sig studenter. Exempelvis har de engelskspråkiga länderna en klar fördel av språket. Flera länder, inklusive Sverige, har satsat på att fler utbildningar och kurser hålls på engelska för att eliminera språkhindren. Andra viktiga faktorer för konkurrens är om själva utbildnings- och examensstrukturen är internationellt jämförbara, kvalitetsaspekten i utbildningarna samt avgiften för en studieplats. Motiven till att studenter söker sig utomlands varierar. Ofta är det en kombination av olika push- och pullfaktorer som får studenten att börja studera i ett annat land. En viktig bidragande orsak är ofta att det saknas lämpliga utbildningsmöjligheter i hemlandet. Andra viktiga faktorer är möjligheten till arbete under eller efter studierna, samt inkomst- och kostnadsnivåerna i hemrespektive studielandet. Viktiga faktorer är ofta historiska, ekonomiska och koloniala band till värdlandet eller ett gemensamt språk och gemensamma kulturella värderingar.<sup>35</sup>

En ökande trend förefaller vara att stater genom bilaterala avtal med intressanta länder skapar kanaler för en önskad arbetskrafts-

---

<sup>33</sup> ITPS (2004b).

<sup>34</sup> Malmberg och Sommerstad (2002). Se även tabell 3.1.1 i bilaga 3 som visar vilka länder de utrikesfödda i Sverige kommer ifrån.

<sup>35</sup> Mazzarol & Norman (2001).

invandring. En annan utveckling är att skapa förutsättningar så att gäststudenter och gästforskare ges möjlighet och i större utsträckning stannar kvar i studielandet och förvärvsarbeta efter avslutade studier.

### **3.3 Svensk arbetsmarknad mer internationellt beroende**

#### **3.3.1 Informations- och kommunikationssamhället**

Rörlighet av kunskap kan ske på flera sätt än genom att arbetstagare eller arbetsgivare flyttar. I dag finns möjligheter att arbeta på distans, eller i s.k. virtuella företag, vilket gör att arbetsplatsens fysiska placering blir mindre viktig och därigenom kan regionala och internationella hinder för anställning av arbetskraft motverkas. Företagen behöver därigenom inte investera i stora och kostsamma gemensamma lokaler, och de anställda kan bo kvar på hemorten även om de samarbetar med andra företag på helt andra ställen i landet eller i världen. Samhället har genomgått stora förändringar i och med övergången från ett jordbruks- till industrisamhälle och därefter till dagens allt mer kommunikations- och informationsinriktade samhälle.<sup>36</sup> Det som kännetecknar kommunikationssamhället är att det drivs fram i en växelverkan mellan globaliseringen och förändrade sociala och ekonomiska beteenden. Vårt tidigare relativt homogena och nationella samhälle och arbetsmarknad såg väsentligt annorlunda ut jämfört med dagens allt mer internationella samhälle. Nya sätt att kommunicera och förmågan att skapa och sprida information via olika nätverk har avgörande betydelse för att föra vidare ny kunskap. Väl fungerande nätverk blir en överlevnadsfråga för företagen. Arbetsplatserna har blivit allt mer flexibla och mindre hierarkiskt organiserade. Nya sätt att organisera verksamheten förutsätter bl.a. en ändrad attityd till hur vi tidsmässigt och geografiskt organiserar vårt arbete. I dag är t.ex. flera myndigheter och företag tillgängliga för information och service dygnet runt genom t.ex. Internet och telefon.

---

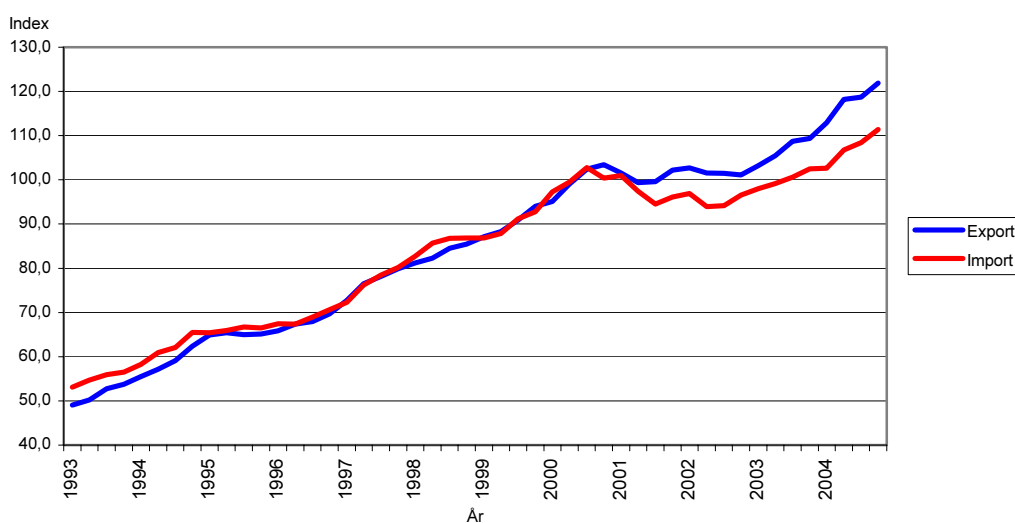
<sup>36</sup> Magnusson (2004).

### 3.3.2 Företagen blir allt mer internationella

Den svenska marknaden har blivit allt mer beroende av omvärlden. Detta gäller såväl vårt beroende av att kunna exportera varor för försäljning utomlands, som import av varor för inhemsk konsumtion. De senaste decennierna har karaktäriserats av att de nationella ekonomierna har flätats samman och företagsägandet har blivit mer internationaliserat. För Sverige har utrikeshandeln vuxit, som andel av den samlade produktionen, från drygt 20 procent av BNP i början av 1960-talet till ca 50 procent i dag.

Sedan år 1993 till sekelskiftet har såväl Sveriges import som export fördubblats. Efter en stagnation under några år efter år 2000 har handeln åter ökat, men nu med en större skillnad i nivå mellan export och import.

#### Export och import av varor och tjänster



Källa: SCB.

Anmärkning: Index 100 = år 2000. Fasta priser. Säsongsrensade värden.

*Sverige är en del av en allt mer internationaliserad arbetsmarknad. Exporten och importen av varor och tjänster har i fasta priser ökat kraftigt sedan början av 1990-talet. Under de senaste åren har den svenska exporten varit större än importen.*

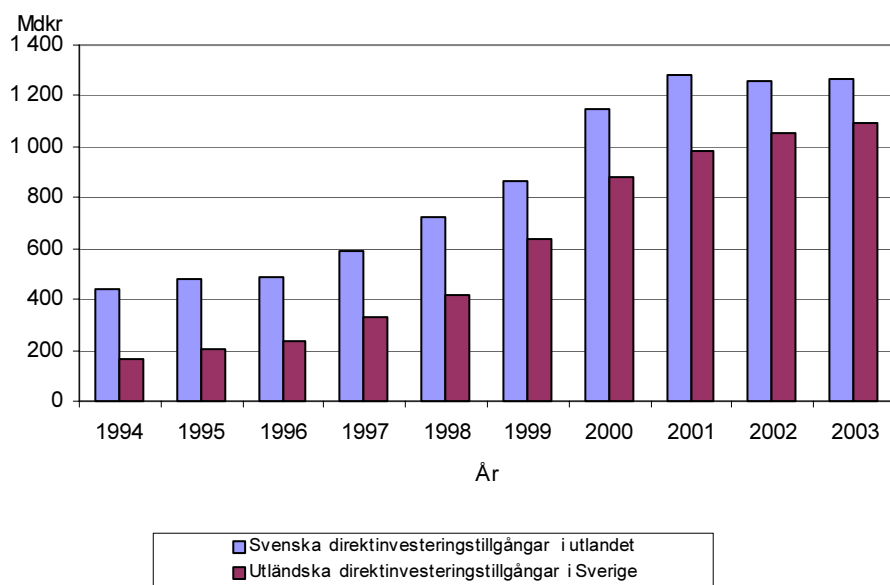
Att ett lands ekonomi blir allt mer integrerad med omvärlden innebär att företag investerar i utlandet och förlägger en del av sin verksamhet utomlands. Detta för att få tillgång till nya marknader för avsättning av varor eller där det finns särskilda produktionsförutsättningar, såsom råvaror och speciellt efterfrågad arbetskraft. Sådana långsiktiga placeringar över gränserna definieras som direktinvesteringar<sup>37</sup>. Direktinvesteringarna varierar både storleksmässigt och till antal mellan åren. Vid utgången av 2003 var Sverige det tionde största investerlandet i världen i absoluta tal. Sedan 1994 har direktinvesteringstillgångarna ökat kraftigt, vilket gäller både för svenska tillgångar i utlandet och utländska tillgångar i Sverige. Störst procentuell ökning skedde mellan 1997 och 2000, medan ökningstakten därefter har mattats av något. Under de senaste åren har de utländska direktinvesteringstillgångarna i Sverige ökat mer än de svenska tillgångarna i utlandet, som legat kvar på relativt oförändrad nivå. År 2003 uppgick de svenska direktinvesteringstillgångarna i utlandet till 1 266 miljarder kronor, jämfört med 442 miljarder 1994. Under samma period var de utländska direktinvesteringstillgångarna i Sverige 166 miljarder kronor 1994, jämfört med 1 094 miljarder 2003.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Definitionen av direkta investeringar utgår från begreppet "direktinvesteringsförhållande", som innebär att det finns ett direkt eller indirekt ägande mellan två företag på minst 10 procent av aktiekapital eller röster. Alla finansiella transaktioner mellan sådana företag ses som direkta investeringar. Tidigare ingick endast långfristiga transaktioner i begreppet direktinvestering. I statistiken fr.o.m. oktober 1997 ingår även kortfristiga transaktioner samt kund- och leverantörskrediter. En direkt investering kan ske genom nybildande eller förvärv av företag och genom följdinvesteringar, t.ex. lån, aktieägartillskott och nyemission. (Sveriges Riksbank (2005)).

<sup>38</sup> Sveriges Riksbank (2005).

## Direktinvesteringstillgångar år 1994–2003



Källa: Sveriges Riksbank.

*Den svenska marknadens beroende av omvärlden framgår av de flöden och tillgångar av investeringar som sker över gränserna. Direktinvesteringstillgångarna har ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden.*

Den ökade internationella företagsrörligheten har i samhällsdebatten utmålats i både negativa och positiva ordalag. En ökad handel och etablering av verksamhet utomlands kan komma att öka behovet av specialiserad arbetskraft och bidra till att göra högutbildade mer efterfrågade, vilket gör att konkurrensen om denna arbetskraft kommer att öka på den globala arbetsmarknaden. Bedömningarna av vilka effekter företagsrörligheten har på den svenska arbetsmarknaden är flera och omtvistade. Men det finns få studier kring vilka effekter detta fenomen har för arbetsmarknaden. Under olika perioder både försvinner och skapas nya jobb och det sker både en in- och utflyttning av arbetstillfällen till Sverige. Enligt en rapport<sup>39</sup> från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) går det inte alltid att se ett direkt samband mellan t.ex. nedläggning eller personalminskningar i en del av ett företag med

<sup>39</sup> ITPS (2004c).

en nyetablering eller personalökningar i ett annat land. Samtidigt som företag flyttar ut delar av verksamheten kan detta leda till ökad tillväxt och efterfrågan i hemlandet vilket i sin tur skapar nya arbetstillfällen.

#### *Internationella koncerner i Sverige och i utlandet*

I många av de största internationella koncernerna i Sverige är antalet anställda i utlandet större än anställda i Sverige.<sup>40</sup> Företagens internationalisering följer ungefär samma mönster i Sverige som i andra industrialiserade länder och det är framför allt tjänsteföretagen som blivit mer internationaliserade. Sveriges största marknad är EU och USA. Flest anställda i svenskägda koncerner utomlands finns i USA och Tyskland. Av dem som var anställda i utlandsägda företag i Sverige var flest anställda i företag ägda av amerikanska eller brittiska företag.<sup>41</sup> Antalet anställda i utlandsägda företag har ökat både inom industrin och i tjänsteföretagen. Sedan år 1997 har ökningen varit något större i tjänsteföretagen.

#### *Motiv vid val av lokalisering av företag*

Vid en undersökning som ITPS har genomfört<sup>42</sup> visade det sig att de viktigaste faktorerna vid beslut om var stora nyinvesteringar planeras i framtiden är stabila regler, tillgång till en växande marknad samt personal med rätt kompetens. Närheten till kunder nämns också som en viktig faktor vid lokalisering av företag. Låga skatter och löneläget i de aktuella länderna visar sig ha minst betydelse. Utlandsägda företag lägger något större vikt vid löneläget och låga skatter än vad de svenskägda företagen gör.

---

<sup>40</sup> Se tabell 3.3.1 i bilaga 3.

<sup>41</sup> Se tabell 3.3.2 och 3.3.3 i bilaga 3.

<sup>42</sup> Undersökningen, som redovisas i rapporten Näringslivets internationalisering (ITPS(2004c)), omfattar de 18 största företagen, mätt i antal anställda, i varje bransch som bedriver affärsverksamhet. Urvalet uppgick till 306 företag, vilka svarade för ca 28 procent av alla anställda i näringslivet 2002. Drygt en tredjedel av företagen i urvalet var utlandsägda. Svarefrekvensen uppgick till 83 procent.

**Faktorer som angavs ha störst betydelse för var företag avsåg att förlägga större nyinvesteringar år 2003–2007**

Viktiga lokaliseringsfaktorer	Andel (%) som uppgivit resp. faktor som viktig	
	Svenskägda privata företag	Utlandsägda privata företag
Stabila lagar och regler	76	74
En växande marknad	79	74
Personal med rätt utbildning och kompetens	75	74
Närheten till kunder	71	67
Företagsklimatet i aktuella länder	59	64
Löneläget i aktuella länder	19	31
Låga skatter	21	25

*Källa:* SCB:s Företagsbuss oktober 2002, bearbetning av ITPS (2004c).

*Anmärkning:* Den procentuella fördelningen av dem som angett svarsalternativ viktigt eller mycket viktigt. Fler svarsalternativ kunde lämnas.

*När ett företag väljer att investera och flytta verksamhet utomlands finns det olika faktorer som påverkar valet av lokaliseringsland. I ITPS:s undersökning visade det sig att stabila lagar och regler och en växande marknad hade störst betydelse.*

### *Utlökalisering till låglöneländer*

Det finns företag som flyttar hela eller delar av verksamheten till låglöneländer där arbetskraftskostnader och skattenivåer är lägre, vilket inte är något nytt fenomen. På 1960- och 1970-talen valde svenska textilföretag att utlokalisera produktionen till Portugal eller andra länder med låga arbetskraftskostnader. Skillnaderna är att i dagens samhälle är förändringarna lättare att genomföra eftersom det blivit enklare och mindre kostsamt att flytta kapital, varor och tjänster mellan olika länder.<sup>43</sup>

Den största utflyttningen av företag till låglöneländer har skett inom traditionell tillverkningsindustri där den internationella konkurrensen och prispressen är mycket hård. Hela 37 procent av industri- och kemiföretagen och 34 procent av teknikföretagen uppger att de flyttat hela eller delar av verksamheten utomlands.<sup>44</sup> Även inom tjänstesektorn ökar utflyttningen, vilket till stor del rört sig om enklare tjänster, exempelvis s.k. callcenterverksamhet och fakturahantering. Men samtidigt ökar även utflyttningen av

<sup>43</sup> Svenskt Näringsliv (2005).

<sup>44</sup> Ibid.

mer specialiserade verksamheter som t.ex. programutveckling och andra IT-tjänster. Utflyttning av arbetstillfällen till låglöneländer går främst till länder i Östeuropa samt Kina och Indien. En undersökning från Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) visar att de nya medlemsstaterna i EU är mycket attraktiva för företag som vill lägga hela eller delar av sin produktion utomlands.<sup>45</sup> Exempelvis var antalet anställda i svenskägda koncerner med dotterbolag i något av de nya medlemsstaterna under år 2002 ca 72 000 personer, varav knappt 40 procent var anställda i Polen. De nya medlemsländerna har en betydligt högre arbetskostnadsnivå än Kina och Indien, men enligt SEB erbjuder de nya medlemsstaterna vissa fördelar, bl.a. genom att de nu är en del av EU:s inre marknad och dess regel-system. De kulturella och språkliga hindren är förhållandevis små och den geografiska närheten kan vara en fördel, t.ex. när det gäller transportkostnader.

#### *Återinflyttning av arbetstillfällen till Sverige*

I skuggan av debatten om utflyttning av arbetstillfällen från Sverige sker även en återflyttning av produktion till Sverige, dvs. svenskägda koncerner som väljer att flytta tillbaka produktion, i första hand inom tillverkningsindustrin, till Sverige.<sup>46</sup> Återflyttning av arbetstillfällen anses, enligt Invest in Sweden Agency (ISA), ha ägt rum när företag har koncentrerat tidigare globalt utspridd produktion till Sverige. Företaget kan ta hem tillverkning från utländska dotterbolag till egna fabriker i Sverige. Men flyttning kan även ske från utländska underleverantörer till egna fabriker och/eller från egna dotterbolag till en svensk underleverantör. Skälen till att företag flyttar hem produktion igen är bl.a. de produktivitetsvinster som kan uppstå genom att företaget koncentrerar och samordnar sin verksamhet, t.ex. genom att forskning och utveckling samordnas med övrig verksamhet. Andra faktorer som varit avgörande för hemflyttning till Sverige har varit internationellt sett relativt låga löner för t.ex. civilingenjörer, starka forsknings-traditioner och en öppen företagskultur.

---

<sup>45</sup> SEB (2005).

<sup>46</sup> ISA (2005).

### 3.4 Antalet gäststudenter ökar

Om migration generellt blir vanligare och mindre komplicerat så finns det områden där utbyten och utlandskontakter sedan länge är ett vanligt och givet inslag i verksamheten. Ett sådant är universitets- och högskoleområdet, både vad gäller studenter och forskare.

Studenter befinner sig ofta i en ålder och situation då det är relativt lätt och naturligt att söka sig utomlands för i vart fall en tid. Vissa hittar sin ideala utbildning i annat land och andra kan bo i länder som inte alls kan erbjuda utbildning på den nivå eller med den kvalitet som söks. Rörligheten anses allmänt ha stor betydelse för både grundutbildningens och forskningens kvalitet.

De internationella studenterna har blivit en viktig del av den generella personrörligheten mellan länder. Personer som studerar i andra länder kan utgöra en framtida rekryteringsbas av högutbildad arbetskraft med goda språkkunskaper och med vana att arbeta och verka i internationella miljöer. Den internationella rörligheten bland studenter har dessutom ökat markant under de senaste decennierna. Enligt OECD<sup>47</sup> fanns det år 2002 totalt 1,9 miljoner studenter inskrivna vid läroanstalter utanför sina ursprungsländer, vilket är en ökning med 34 procent sedan 1998.<sup>48</sup> De största mottagarländerna i absoluta tal av gäststudenter är USA, Australien, Storbritannien samt Frankrike och Tyskland. Dessa länder tar tillsammans emot över 70 procent av gäststudenterna inom OECD-området. Inom OECD kommer de flesta utländska studenterna från Frankrike, Tyskland, Grekland, Japan, Korea och Turkiet. De flesta utländska studenterna från partnerländerna kommer från Kina, Indien och Sydostasien. I relation till totalt antal inskrivna studenter per land finns störst andel utländska studenter i Australien och Schweiz, närmare 18 procent i respektive land.

#### *Störst ökning av studenter från Asien*

En allt mer dominerande åsikt är att det i framtiden kommer bli en stark ökning av efterfrågan på högre utbildning i många delar av världen. Studier visar att det är studerande från Asien som kommer

<sup>47</sup> OECD (2004).

<sup>48</sup> Ökningen avser inom OECD och aktuella partnerländer. Partnerländer avser de länder som deltar i OECD: s och UNESCO: s internationella system för utbildningsredovisning. Partnerländerna är Argentina, Brasilien, Chile, Egypten, Filippinerna, Indien, Indonesien, Jamaica, Jordanien, Kina, Malaysia, Paraguay, Peru, Ryska Federationen, Sri Lanka, Thailand, Tunisien, Uruguay och Zimbabwe.

att dominera efterfrågeökningen. Man räknar med att år 2025 kommer asiatiska studenter, främst från Kina och Indien, att stå för 70 procent av den sammanlagda efterfrågan på internationell högre utbildning.<sup>49</sup>

I och med att studier utomlands har blivit allt vanligare har fler lärosäten och länder visat att man vill vara med och konkurrera om de internationella studenterna av såväl ekonomiska skäl som att man vill knyta de bästa studenterna till sig. Flera länders regeringar har antagit nationella strategier för internationaliseringen av högre utbildning. Argumenten för rekrytering är många, bl.a. att få tillgång till presumtiv arbetskraft och en möjlighet att mildra arbetskraftsbrist, samt att möjliggöra ekonomiska vinster och framtida handelspolitiska fördelar. Ett ytterligare argument är att internationaliseringen är bra för kvaliteten på den högre utbildningen, eftersom högskolan då måste konkurrera med utländska lärosäten.

### *Utvecklingen i Sverige*

Sverige har blivit populärare som utbildningsland. Statistik från OECD visar att antalet utländska studenter i Sverige har ökat med 64 procent mellan 1998 och 2001.<sup>50</sup> Men trots en kraftig ökning är Sverige relativt andra länder en liten mottagare av studenter. Under 2001 tog Sverige emot ca 1,5 procent av det totala antalet utländska studenter inom OECD-området.

Migrationsverket för statistik över hur många uppehållstillstånd som beviljas för gäststudenter.<sup>51</sup> Sedan 1986 har antalet beviljade uppehållstillstånd för studier ökat kraftigt, från drygt 500 ansökningar 1986 till 5 500 år 2003.

---

<sup>49</sup> Högskoleverket (2004a).

<sup>50</sup> Dessa siffror baseras på svensk statistik över studenter med utländsk bakgrund. I statistiken ingår även personer med utländsk bakgrund som är här av andra skäl än studier under en avgränsad tid.

<sup>51</sup> I gruppen gäststudenter ingår de som studerar på gymnasienivå, eftergymnasial nivå eller bedriver forskarstudier.

**Beviljade uppehållstillstånd för gäststudenter efter medborgarskap år 1994–2003  
(exklusive EU/EES)**

År	Europa	Afrika	Nordamerika	Latinamerika	Asien	Oceanien	Totalt
1994	457	123	76	83	303	41	1 083
1995	477	161	370	70	386	37	1 501
1996	535	158	405	98	486	87	1 769
1997	674	182	630	131	594	160	2 371
1998	857	166	719	133	621	162	2 658
1999	862	216	603	150	780	178	2 789
2000	1 128	266	482	196	829	160	3 061
2001	1 293	369	698	268	1 183	169	3 980
2002	1 425	407	530	308	1 665	231	4 566
2003	1 537	519	523	319	2 375	229	5 502

*Källa: Migrationsverket.*

*Intresset för att studera i Sverige har ökat kraftigt under de senaste tio åren. Under år 2003 var det flest från Asien och Europa som fick uppehållstillstånd för studier i Sverige. År 2003 beviljades fem gånger så många tillstånd som år 1994.*

Förutom en allmän trend med ökad internationell studentrörlighet kan de senaste årens ökande antal inresande studenter till högre utbildning i Sverige delvis förklaras med expansionen av antalet högskoleplatser under 1990-talet, ökad internationell marknadsföring av de regionala utbildningsinstanserna samt att mer utbildning sker på engelska.

*Från vilka länder kommer studenterna?*

Under perioden 1994 till 2001 kom flest gäststudenter från Europa. Men under de senaste åren kom flest studenter från Asien. Under år 2003 kom knappt 2 400 studenter från Asien, varav ca 660 från Kina. Bland studenterna från Europa är det främst studenter från forna Östeuropa och Ryssland som har ökat. Av dem som kom från Europa och fick uppehållstillstånd för studier 2003 beviljades flest tillstånd för dem med polskt medborgarskap.

*Ut- och inresande studenter*

Den internationella studentrörligheten har ökat kraftigt sedan början av 1990-talet. Den internationella studentrörligheten kan delas in i olika kategorier där inresande studenter bl.a. avser personer som studerar på svensk högskola eller universitet inom ramen för ett utbytesprogram. Personer kan även studera utan att delta i ett utbytesprogram, s.k. free movers, vilket innebär studenter som angivit studier som grund för bosättning hos Migrationsverket och som invandrat mindre än två år innan studierna påbörjades. Enligt Högskoleverket ökade antalet inresande högskolenybörjare från knappt 5 400 inresande läsåret 1996/97 till drygt 14 100 läsåret 2003/04.<sup>52</sup>

**Antalet inresande högskolenybörjare läsåren 1996/97 – 2003/04**

Läsår	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
Utbytesstudenter	3 860	4 210	5 270	6 020	6 510	7 220	7 630	8 820
Free mover	-	-	-	-	-	-	1 380	1 680
Okänd bakgrund	1 580	1 540	1 400	1 480	1 620	2 480	2 980	3 680
Totalt inresande	5 440	5 750	6 670	7 500	8 130	9 700	11 990	14 180

*Källa:* SCB och Högskoleverket (2004).

*Anmärkning:* Fr.o.m. läsåret 2003/03 särredovisas free mover-studenterna, vilket avser personer som angivit studier som grund för bosättning hos Migrationsverket. En stor del av gruppen med okänd bakgrund består av free mover-studenter, men som inte ansökt om uppehållstillstånd. Enligt HSV: s bedömningar kommer dessa studenter i huvudsak från EU/EES, eftersom EU/EES-medborgare inte behöver ansöka om uppehållstillstånd för att få resa in i Sverige.

*Andelen inresande studenter har ökat med ca 60 procent mellan läsåret 1996/97 och 2003/04. Under det senaste läsåret stod utbytesstudenterna för det största antalet inresande studenter.*

Antalet utresande studenter, dvs. svenska<sup>53</sup> studenter som flyttar utomlands för att studera i någon form av utbytesprogram eller som free-movers, har dock inte ökat i samma utsträckning som antalet inresande studenter, utan har legat på ungefär samma nivå sedan 1996.

Svenska Institutet administrerar ett antal program inom utbildnings- och forskningsområdet. Programmen innehåller både individuella stipendier och möjligheter att söka stöd för institutionellt

<sup>52</sup> SCB och Högskoleverket (2004).

<sup>53</sup> Inkluderar både svenska och icke svenska medborgare.

samarbete. Det avser i första hand utbyte på universitets- och högskolenivån.

I princip alla stipendiater genom Svenska Institutet är free-movers, även de som finansieras över biståndsanslaget. Under de senaste tre åren har det utdelats runt 200 stipendier per år. De flesta studenterna kom för studier på universitetsnivå. Ett litet antal kom för studier på folkhögskola, efter att ha läst något nordiskt språk på universitet i hemlandet. Från Östeuropa (Ryssland, Ukraina, Vitryssland, Bulgarien och Rumänien) kom årligen knappt 180 stipendiater för studier på universitetsnivå och dessutom ca 70-80 personer för studier på folkhögskola, gymnasium eller inom vuxenutbildning. Utan att kunna anges exakt kan dock siffrorna för stipendiater från Östeuropa beräknas vara betydligt högre, eftersom Svenska Institutet också finansierar samarbeten (ca 200 med varierande antal deltagare) mellan universitetsinstitutioner med utbyten på olika utbildningsnivåer.

Gäststipendieprogrammet vänder sig till studerande på avancerad akademisk nivå samt forskare från alla länder utanför Norden. Under år 2003 startade Svenska Institutet en uppföljning av tidigare stipendievistelser med huvudsakligt syfte att skapa en bild av i vilken mån stipendievistelsen bidragit till stipendiatens nuvarande position och om den lett till fortsatta kontakter med Sverige. Av denna framkom bl.a. att närmare 90 procent ansåg att vistelsen i Sverige haft ett direkt och positivt inflytande på deras fortsatta karriär och att de är professionellt aktiva inom de områden som de studerade eller forskade inom. Ett fåtal stipendiater fortsatte efter stipendietidens slut studier eller forskning i Sverige eller tredje land innan de återvände hem, och nästan alla har täta professionella kontakter med Sverige. Ett mindre antal studenter har stannat kvar i Sverige och fått akademiska arbeten här. De som har stannat menar att det inte är att betrakta som brain drain och att den möjligheten har bidragit till att de har orkat engagera sig och behålla och stärka forskningskontakterna med hemlandet på ett sätt som de inte kunnat om de hade återvänt hem. De återvänder hem flera gånger per år för att undervisa och handleda studenter. Genom detta medverkar de till att studenter och forskare vid hemuniversitetet får möjlighet att komma till Sverige för studier eller forskning.

Vidare finns inom Internationella programkontoret för utbildningsområdet ett Sida-finansierat utbildningsprogram, Linnaeus-Palmeprogrammet, som bl.a. erbjuder lärare och studenter i

utvecklingsländer att komma till Sverige. För läsåren 2002/03 och 2003/04 har 105 respektive 181 studenter kommit hit, liksom 151 respektive 185 lärare.

### *Åtgärder och nationell strategi*

Den svenska regeringen har ambitionen att öka utlandsrekryteringen av studenter till Sverige. I en satsning<sup>54</sup> för att öka antalet utländska studenter vid svenska universitet och högskolor finns bl.a. en ökad satsning på rekrytering av utländska studenter, en utökning av antalet utbildningar på engelska samt införandet av en särskild internationell masterexamen. Principen om avgiftsfria studier har dock legat fast. Traditionellt har utbildning i Sverige inte i så stor utsträckning diskuterats i kommersiella sammanhang, men under de senaste åren finns en ökad marknadsmedveten riktning vad gäller synen på högre utbildning, med aktiva rekryteringsåtgärder och marknadsföring gentemot utländska studenter. Frågan om bl.a. studieavgifter för personer utanför EU/EES-området skall nu utredas särskilt.<sup>55</sup>

## **FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN<sup>56</sup>**

### **– gäststudenters ursprung och möjlighet att stanna kvar i landet efter studietiden**

#### *Några länderspecifika kommentarer från Europa, Nordamerika och Japan*

Sett till *Finlands* relativt begränsade invandring uppehåller sig ett stort antal gäststudenter, främst från Kina, i landet. Det officiella finska ställningstagandet är att gäststudenter inte får stanna kvar i landet efter avslutade studier, utan skall åka hem för att bidra med sina kunskaper i hemlandet istället. Erfarenheterna visar att studenterna flyttar till t.ex. Kanada eller USA istället för att åka hem. Den som vill stanna och arbeta i *Danmark* efter studierna måste söka nytt uppehålls- och arbetstillstånd. Ingen statistik finns över hur många som gått från att vara gäststudenter till att arbeta i

---

<sup>54</sup> Prop. 2001/02:15.

<sup>55</sup> Dir. 2004:183.

<sup>56</sup> se not 21 i kapitel 2.

Danmark, vilket antyder att det rör sig om låga siffror. De gäststudenter som kommer till Danmark kommer främst från de nya EU-staterna i Öst- och Centraleuropa samt Kina.

Utgångspunkten för systemet i *Norge* är att det ställs krav på studenten att återvända hem efter avslutade studier. Undantag görs för studenter som uppfyller villkoren för ett specialisttillstånd, vilka kan ansöka om arbetstillstånd. Det finns även speciella biståndsprogram, eller kvotprogram. Kvotprogrammet är utformat som så att biståndsstudenten får studiebidrag från norska staten under utbildningen och har vid avslutade studier två möjligheter. Om gäststudenten väljer att stanna kvar i landet, alternativt flytta till tredjeland, får denna betala av studielånet precis som övriga norska medborgare. Återvänder man däremot till sitt hemland kan man efter ett kalenderår få hela studietidens lån efterskönt som ett stipendium.

En stor andel av gäststudenterna i *Belgien* kommer från Kina, Kongo och Marocko. Avsikten är att studenterna skall återvända till sina hemländer med sina kunskaper, men i praktiken stannar en mycket stor andel kvar. Tio till tolv tusen studenter från länder utanför EU söker sig varje år till universiteten i *Holland*. Gäststudenter som sökte arbete var tidigare tvungna att genomgå en arbetsmarknadsprövning men enligt lagen om kunskapsintensiv arbetskraftsinvandring öppnas dörren till arbete utan att behöva genomgå ett sådant test.

I *Luxemburg* har gäststudenter inte möjlighet att stanna i landet efter avslutade studier. Om man vill arbeta i Luxemburg efter slutförda studier får man resa hem och söka arbetstillstånd från hemlandet. Gäststudenter i *Storbritannien*, från länder utanför EU/EES, betalar ca tio gånger så mycket som övriga studenter och utgör en viktig inkomstkälla för universiteten. Studenterna för läsåret 2001/2002 kom främst från Asien och då framförallt från Kina och Malaysia. För att motverka brist på utbildad arbetskraft erbjuder den brittiska regeringen, sedan oktober 2004, utländska studenter inom utvalda ämnen/kurser behörighet att stanna och arbeta i landet upp till ett år efter avslutade studier. Återvändarkriteriet finns, men lagen tillåter att en student ansöker om arbetstillstånd efter färdig examen.

Inom ramen för utvecklingsbiståndet i Schweiz antas gäststudenter från Afrika och Asien, med förbehåll om att de skall återvända efter avslutade studier. I Tyskland ges studenter möjlig-

het att stanna i landet under ett år efter avslutade studier för att söka arbete.

I *Frankrike* är sedan sekelskiftet ca 10 procent av studenterna av utländsk härkomst. Hälften av dessa kommer från Afrika, främst Maghrebländerna. *Spaniens* gäststudenter kommer huvudsakligen från Europa och Latinamerika. Man tillämpar ett strikt återvändarkriterium.

Gäststudenterna i *Lettland* kommer främst från Estland och Litauen. I Litauen måste studenter från tredjeland få ett tillfälligt uppehållstillstånd omfattande tiden de studerar. Tillstånden får inte överstiga ett år, men kan förlängas i de fall studierna så kräver. Utländska studenter har inte rätt att arbeta och har inte heller rätten att ansöka om permanent uppehållstillstånd.

Det finns olika typer av system för gäststudenter i *Tjeckien*, dels finns utbytesprogram mellan centraleuropeiska universitet, dels utvecklingsprogram för mindre utvecklade länder. Även enskilda avtal mellan universitet förekommer. De utländska studenter som kommer härstammar främst från Slovakien. De gäststudenter som i dag studerar i *Ungern* kommer främst från ungerska minoritetsgrupper i grannländerna. Antalet svenska utbytesstudenter uppges för läsåret 2003/2004 vara 97 personer där flertalet antas vara medicinstuderande. Hittills har gäststudenter till *Polen* främst kommit från Vitryssland, Ukraina och Ryssland, men även studenter från väst söker sig numera till landet för speciella utbildningar som är lättare att kvalificera sig för än i hemlandet.

Gäststudenter som kommer till *Kanada* måste söka tillstånd och vissa måste dessutom ha visum. Ett sådant tillstånd är tillfälligt och medför fler restriktioner än vanligt, t.ex. får man inte arbeta och tillståndet är tidsbegränsat till studiernas avslutning. Årligen kommer ca 70 000 utländska studenter till Kanada. De sex vanligaste ursprungsländerna är Sydkorea, Kina, Japan, USA, Mexiko och Frankrike. Den som antagits för studier vid något av USA:s College eller Universitet får tillstånd/visa för studietiden. Dessa studenter betalar en avsevärd skolavgift och utgör således en god inkomstkälla. Syftet med att anta ett stort antal utländska studenter är dels att det är en god affär för utbildningsanstalten som drivs kommersiellt, dels en metod för att rekrytera talanger från andra delar av världen. Uppgifter över i vilken utsträckning dessa studenter stannar kvar är svåra att finna i statistiken.

*Japan* har nyligen uppnått det mål som sattes i början på åttiotalet: att vid sekelskiftet acceptera 100 000 utländska stu-

denter. År 2004 fanns det 117 300 gäststudenter varav 77 700 kom från Kina. Japanska myndigheter befarar att studenttillstånden används för illegal arbetskraftsinvandring och tillämpar numer en hårdare tillståndsprövning.



## 4 Sveriges demografi och arbetsmarknad

De framtida förändringarna i befolkningens storlek och ålderssammansättning kommer att förändra utbudet av arbetskraft. Förutom de demografiska förändringarna påverkas arbetskraftens storlek och ålderssammansättning också av migration och av åldern vid in- och utträde till och från arbetsmarknaden samt av hur närvaron ser ut på arbetsmarknaden. Nya generationer som träder in på arbetsmarknaden har nya kunskaper och därmed andra krav och preferenser på arbetslivet än vad den äldre generationen har. Parallellt med detta förändras även efterfrågan på varor och tjänster, vilka i sin tur påverkar arbetskraften. Ökad internationell konkurrens och införandet av ny teknik ställer krav på förändrade kunskaper. Nya yrken tillkommer samtidigt som gamla yrken försvinner.

Åtgärder och insatser behövs för att bättre ta tillvara dem som står utanför arbetsmarknaden och höja förvärvsfrekvensen bland främst ungdomar, äldre, och utlandsfödda. Men det är inte säkert att åtgärder för att ta till vara de resurser som finns i Sverige är tillräckliga för att tillgodose det framtida behovet av arbetskraft, nationellt eller regionalt. Ökad rörlighet inom EU samt arbetskraftsinvandring från tredjeland kan vara en av flera kompletterande möjligheter för att lösa den framtida arbetskraftsförsörjningen.

Mot bakgrund av de framtida demografiska förändringarna med färre i yrkesaktiv ålder är behovet stort av ett så högt deltagande som möjligt på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att få bort strukturer som hindrar eller försvårar inträdet till arbetsmarknaden och utvecklingen på arbetsplatserna.

Under 1990-talets turbulenta arbetsmarknad och genom den ökade internationaliseringen skedde stora strukturella förändringar på arbetsmarknaden både i utbudet av och i efterfrågan på arbetskraft. Den ålder när man normalt är aktiv på arbetsmarknaden har minskat genom ungdomars senare inträde på arbetsmarknaden och

genom att äldre lämnar arbetslivet innan pensionsåldern. Samtidigt har ohälsan i arbetslivet ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet och vi har en arbetslöshet som, med svenska mått sett, ligger kvar på en hög nivå. Under 1990-talet expanderade den eftergymnasiala och kommunala vuxenutbildningen. Numera är också samtliga gymnasieprogram treåriga. Detta har bidragit till att befolkningens generella utbildningsnivå har ökat. Arbetsplatserna förändras och antalet lösa och flexibla anställningsformer, t.ex. projektanställningar, har ökat. Allt fler är sysselsatta inom tjänstesektorn och i dag sysselsätter denna sektor drygt 70 procent av arbetskraften.

## **4.1 Sveriges demografi**

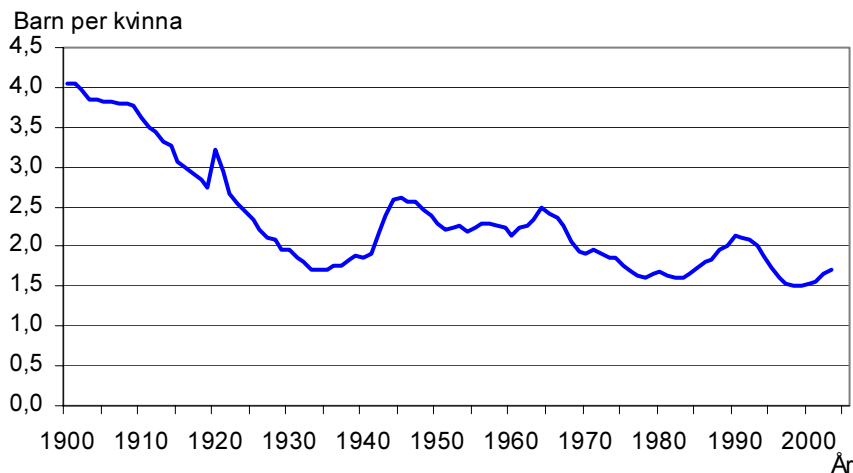
Befolkningens storlek och åldersstruktur är av grundläggande betydelse för diskussioner om utbud av och efterfrågan på arbetskraft. Olika demografiska processer har lett fram till den befolkning vi har i dag och kommer fortsatt att påverka den framtida befolkningen. Skillnader i årskullarnas storlek har genomslag på utbud och efterfrågan av arbetskraft under hela livscykeln.

### **4.1.1 Faktorer som bestämmer befolkningens storlek och ålderssammansättning**

Befolkningens storlek och åldersfördelning vid en given tidpunkt beror inte bara på den nivå som födelse- och dödstaten har haft under de senaste 100 åren utan även på migrationen. In- och utvandrarernas åldersfördelning avviker starkt från hela befolkningens genom att de är yngre än genomsnittet. Är inflyttningen större än utflyttningen får befolkningen ett tillskott av unga människor, vilket påskyndar befolkningstillväxten. De årliga variationerna av födelse- och dödstal påverkar en befolknings storlek och ålderssammansättning under lång tid och därigenom också samhällsplaneringen.

*Låga födelsetal ger liten befolkningstillväxt*

Födelsetalen beskrivs genom ett sammanfattande mått<sup>1</sup> och presenteras som antal barn per kvinna.

**Barn per kvinna år 1900–2004**

Källa: SCB.

*Födelsetalen föll kraftigt under början av förra seklet. Stora variationer mellan tidsperioderna under de senaste 80 åren skapar olika stora generationer som sedan under lång tid påverkar samhällsplaneringen.*

Jämfört med kvinnor i central- och sydeuropeiska länder har de svenska kvinnorna höga födelsetal. Historiskt sett har födelsetalen varit låga i Sverige sedan 1930-talet, med undantag för några perioder i mitten av 1940-talet och 1960-talet samt runt 1990 ofta populärt kallade "baby-booms". Variationerna i födelsetalen ger avtryck i åldersfördelningen för befolkningen under åtminstone de kommande 80 åren, dvs. under en persons hela livslängd. De större årskullarna ställer mer omfattande krav på samhällsservice och ger påfrestningar i samhällsplaneringen under olika delar av livscykeln. Dessa krav följer livscykeln och sker inledningsvis i mödravården och barnomsorgen, sedan i skolan, utbildningssystemet, bostadsmarknaden, arbetsmarknaden och slutligen i vården. Påfrestningen

<sup>1</sup> Det summerade fruktsamhetstalet anger det beräknat antal barn som en kvinna får under sin reproduktionsperiod enligt aktuell fruktsamhet under förutsättning att ingen dödlighet förekommer till och med 49 år. För full reproduktion krävs 2,1 barn per kvinna.

för samhällsförvaltningen består ofta i att kapacitet och resurser måste anpassas till växelvis ökande och minskande befolkningsunderlag

### *Längre livslängd medför fler äldre*

Livslängden har förlängts avsevärt under 1900-talet. Spädbarnsdödligheten är numera mycket låg, samtidigt som dödligheten i infektionssjukdomar har minskat tack vare bl.a. antibiotika. Dödligheten i hjärt- och kärlsjukdomar har också minskat. Bättre levnadsförhållanden och större insikt om livsstilens betydelse för hälsan har positivt påverkat överlevnaden. Över hundra års omfattande och kostsamma kamp mot ohälsa och för tidig död har givit resultat. Under 1900-talet ökade medellivslängden för såväl kvinnor som män med omkring 25 år. År 2004 var kvinnornas medellivslängd 82,7 år och männens 78,4 år, en skillnad på 4,3 år.

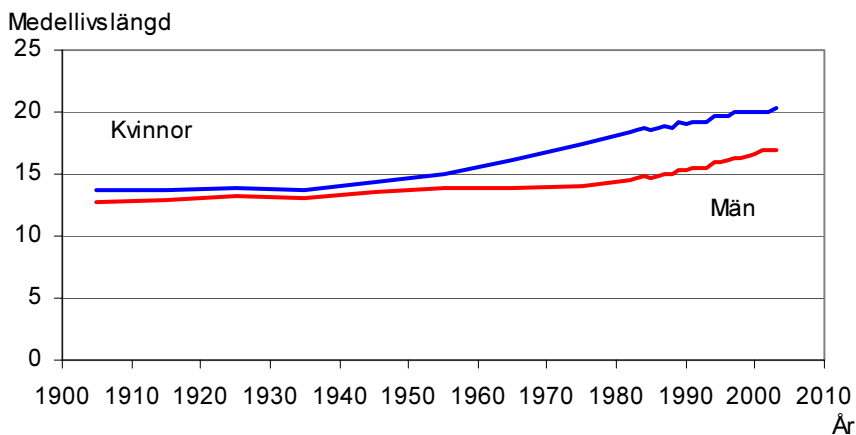
Utvecklingen sedan 1980-talet är att männens medellivslängd ökar med drygt två år per decennium medan ökningstakten bland kvinnorna är långsammare, 1,5 år. Internationellt sett är medellivslängden för både män och kvinnor hög i Sverige. Enligt den dödlighet som observerats vid sekelskiftet avlider 9 procent av kvinnorna och 13 procent av männen före 65 års ålder. Hundra år tidigare var motsvarande procenttal 45 för kvinnor och 50 för män.

Att dödligheten har minskat i lägre åldrar påverkar medellivslängden, men dödligheten har minskat även bland äldre. För pensionärer har medellivslängden ökat kraftigt. Under första delen av 1900-talet var nedgången i dödligheten koncentrerad till åldrarna under 65 år och den förväntade livslängden vid pensionen var i stort sett oförändrad. Efter andra världskriget har medellivslängden för 65-åringarna börjat öka, först för kvinnorna och 30 år senare för männen. Pensionärer har i dag en betydligt längre ålderdom att se fram emot än vad deras föräldrar hade.

En omdebatterad fråga är om den längre livslängden innebär fler år av ohälsa eller flera friska år. Förutom individens välbefinnande påverkar detta såväl i vilken utsträckning man kan vara tillgänglig för arbetsmarknaden, som i vilken grad man efterfrågar vård och omsorg. Sammanvägningar av utvecklingen inom demografi, hälsa och sysselsättning visar att för kvinnor ökar tiden med god hälsa

mer än ökningen i livslängd. För män ökar åren med ohälsa i ungefär samma utsträckning som den längre livslängden.<sup>2</sup>

#### Återstående medellivslängd för 65-åringar



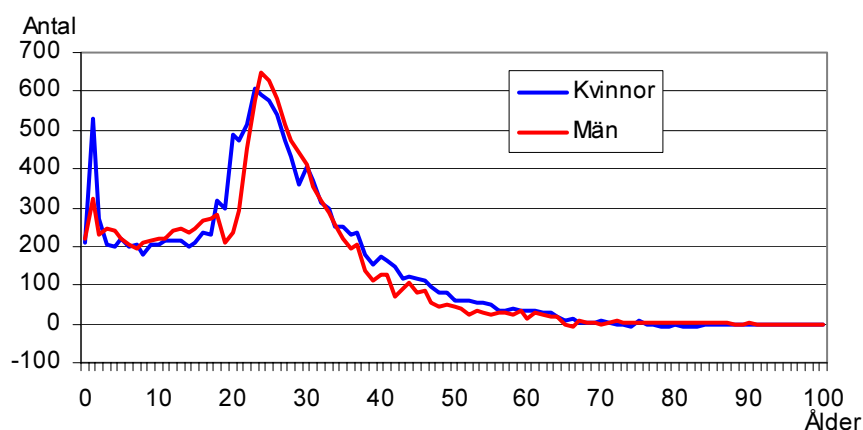
Källa: SCB.

*Under det senaste seklet har den återstående medellivslängden för pensionärer ökat med cirka sju år för kvinnor och fyra år för män. Kvinnor har haft en bättre utveckling än vad män har haft, vilket skapar ett kvinnoöverskott bland de äldre.*

#### *Migrationsöverskott förnygrar befolkningen*

Det är främst ungdomar och unga föräldrar som flyttar, vilket medför att befolkningen förnygras. Med ett konstant inflyttningsöverskott avtar dock förnygringseffekten vartefter tiden går. Har man som mål att befolkningen ska förnygras med hjälp av inflyttning måste inflyttningsöverskottet successivt bli större med tiden.

<sup>2</sup> SCB (2002b).

**Migrationsöverskottet efter kön och ålder – genomsnitt för åren 2000–2004**

Källa: SCB (2004).

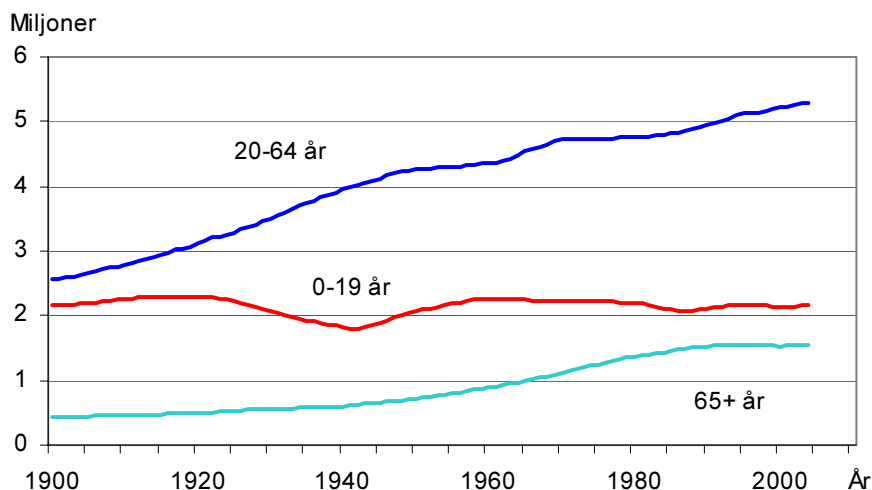
*Migrationsöverskottet har framför allt skett i de yngre åldrarna. Många av de invandrade har varit barnfamiljer. Skall invandringens positiva påverkan på befolkningsstrukturen kvarstå över tiden krävs ett kontinuerligt migrationsöverskott.*

Sedan andra världskrigets slut har migration gett ett direkt befolkningstillskott på en miljon personer. Inkluderas invandrarnas barn blir tillskottet ungefär dubbelt så stort. Under efterkrigstiden har Sveriges befolkning ökat med 2,4 miljoner, varav cirka två miljoner följaktligen förklaras av invandringen.

#### 4.1.2 Befolkningens ålderssammansättning idag

Under hela 1900-talet har antalet barn och ungdomar uppgått till cirka två miljoner. Trots att antalet barn varit tämligen konstant har antalet personer i de förvärvsarbetande åldrarna under perioden fördubblats från 2,5 miljoner till drygt 5 miljoner. Fram till mitten av förra seklet ökade antalet i de förvärvsarbetande åldrarna mycket snabbt tack vare den snabba nedgången i dödlighet. Ökningen skedde trots den omfattande utvandringen före första världskriget. Under efterkrigstiden har ökningstakten avtagit trots en betydande invandring.

## Befolkningen i tre åldersklasser 1900–2004



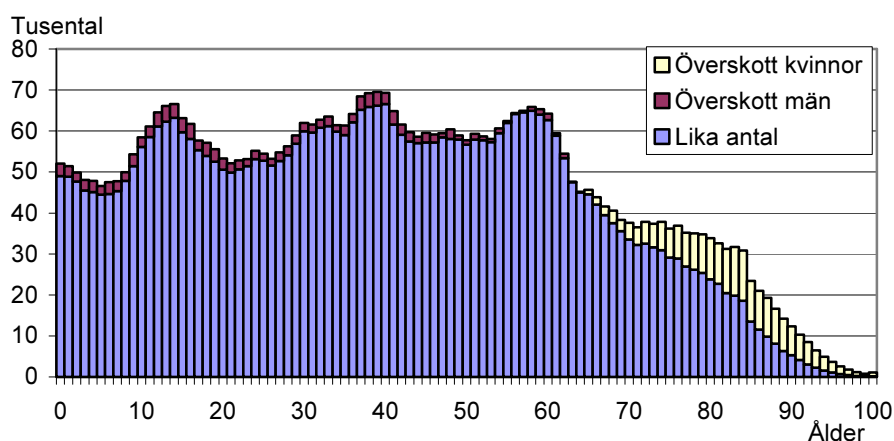
Källa: SCB.

Det senaste seklet har arbetskraften vuxit kraftigt i Sverige, vilket ställt stora krav på skapandet av nya arbetstillfällen. Den ökade medellivslängden har medfört att antalet personer i åldersgruppen över 65 vuxit. År 1921 översteg antalet en halv miljon, år 1966 en miljon och 1988 en och halv miljon personer. De små födelsekullarna från 1930-talet har inneburit att antalet över 65 förblivit i det närmast konstant under de senaste 15 åren. Antalet barn och ungdomar har varit relativt konstant.

De demografiska variationerna och förändringarna över tiden kan avläsas i skillnaderna i storlek mellan olika årskullar,<sup>3</sup> men också i skillnader i könsfördelningen inom och mellan årskullarna.

<sup>3</sup> Diagram 4.1.1 i bilaga 3 visar en traditionell ålderspyramid med varje årskull av män och kvinnor redovisad var för sig.

## Befolkningens köns- och åldersfördelning år 2004



Källa: SCB.

*De stora årskullarna födda under 1940-, 1960- och 1990-talen återfinns som pucklar i åldersfördelningen. Det finns något fler män än kvinnor upp till strax över 60-års ålder. Bland de äldre finns det ett stort överskott av kvinnor.*

#### 4.1.3 Prognos över Sveriges framtida befolkning

Befolkningsförändringarna sker långsamt över tiden. Att vi varje år blir ett år äldre är förutsägbart. I och med den demografiska förändringens starka koppling till ekonomisk tillväxt, behov av offentlig och privat service, skatteintäkter och andra delar av samhällets organisation är det viktigt med kunskap om hur befolkningen förändrats. Denna kunskap om den långsamma befolkningsförändringens påverkan på samhällets organisation och ekonomi ger också en handlingsfrihet att hantera förändringen. Arbetskraftsinvandring kan vara en faktor som kan påverka resultaten av den utveckling som prognoserna förutspår.

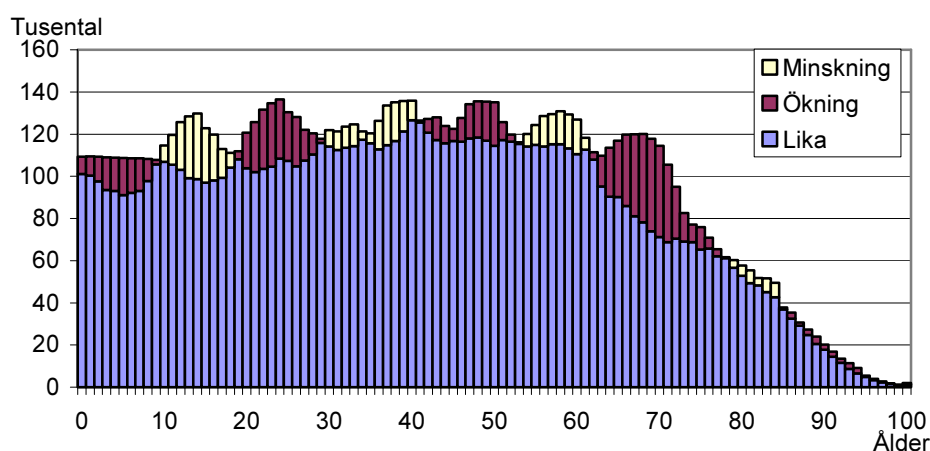
Som underlag till den långtidsutredning som finansdepartementet gör med viss periodicitet framställer SCB en befolkningsprognos.<sup>4</sup> Prognosen innehåller flera alternativ baserade på olika värden för förändringsvariablerna. I beskrivningen nedan används

<sup>4</sup> SCB (2003a).

SCB:s huvudalternativ, dvs. den framskrivning som SCB anser vara den mest troliga.

Resultatet av befolkningsprognosen visar att det under de kommande tio åren sker en del förutsägbara omgrupperingar i befolkningens åldersfördelning. Åldersgrupperna förskjuts uppåt i och med att de blivit tio år äldre (åt höger i diagrammen). De mest påtagliga förändringarna är minskningen av antalet barn i skolåldrarna, ökningen av ungdomar i åldrarna när man går igenom högskoleutbildning eller när man träder in i arbetslivet samt det stora tillskottet av pensionärer i åldrarna 65–75 år. Åldersklassen 0–19 år förväntas minska med några procent, åldersgruppen 20–64 år öka med 3 procent. Den stora ökningen kommer i åldersgruppen över 65 som ökar med hela 21 procent.

#### Befolkningens åldersfördelning 2014 enligt SCB:s prognos jämfört med 2004



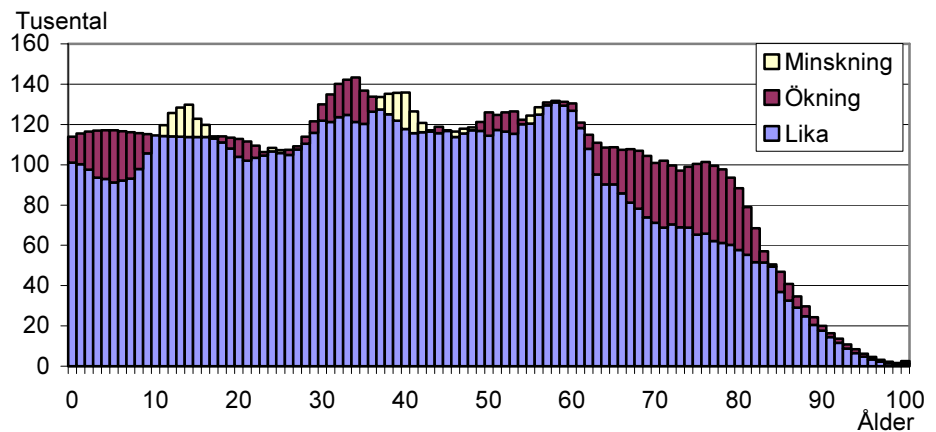
Källa: SCB.

*Om tio år har varje årskull blivit tio år äldre och efterfrågar en annan del av samhällets service. Stora förändringar har skett i gruppen som efterfrågar utbildning på universitet och högskolor och som är på väg ut på arbetsmarknaden. De flesta av fyrtiotalisterna har gått i pension.*

En framskrivning av befolkningen ytterligare tio år, fram till år 2024, visar att åldersfördelningen i de förvärvsarbetande åldrarna förväntas ha samma struktur som i dag. Sextiotalisterna har då nått de åldrar som dagens fyrtiotalister har. Åldersgruppen 60–80 år har

år 2024 fått ett mycket stort tillskott. Antalet barn och ungdomar i åldersklassen 0–19 är osäker eftersom det helt och hållet grundas på individer som ännu inte är födda. I åldrarna mellan 20–64 år kan prognosen för 2024 betraktas som ganska säker i och med att dödligheten är låg i dessa åldrar. Det är framför allt ett annat migrationsmönster som kan förändra bilden i dessa åldrar. Åldersgruppen 20–64 år antas om 20 år vara 3 procent större än år 2004, dvs. lika stor som den förväntas vara år 2014. Åldersgruppen över 65 beräknas år 2024 vara 37 procent större än i dag.

#### Befolkningens åldersfördelning 2024 enligt SCB:s prognos jämfört med 2004

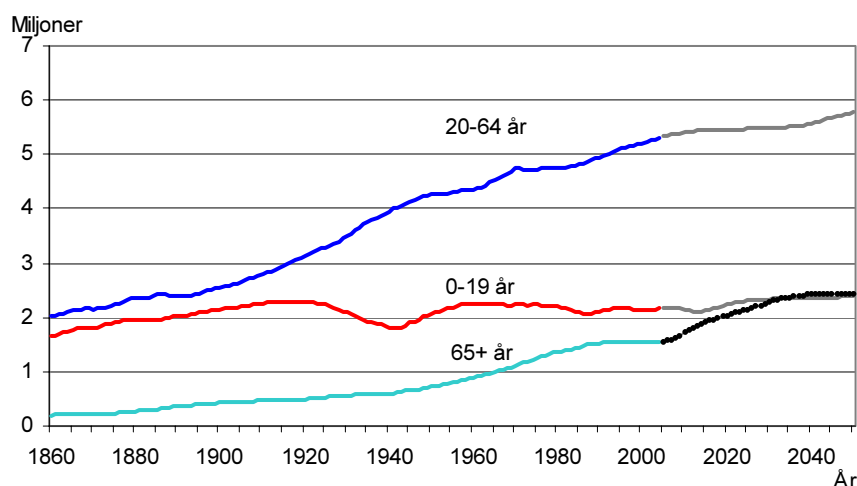


Källa: SCB.

*Om tjugo år kommer den stora förändringen jämfört med i dag vara det stora tillskottet av äldre. Hur stort tillskottet av barn och ungdomar blir råder det större osäkerhet om.*

Under den kommande femtioårsperioden förväntas befolkningen i de arbetsföra åldrarna att öka mycket långsamt. Skulle invandringen bli mindre eller utvandringen större än vad SCB:s prognos räknar med blir det ingen tillväxt alls av befolkningen i de arbetsföra åldrarna eftersom hela ökningen kan tillskrivas ett förväntat migrationsöverskott. I SCB:s prognos antas ett migrationsnetto på cirka 25 000 per år. Blir det årliga nettot endast cirka 15 000 kommer antalet personer i de arbetsföra åldrarna att förbli konstant.

### Befolkningen i tre åldersklasser 1860–2004 samt 2005–2050 enligt SCB:s prognos



Källa: SCB.

*I ett långt perspektiv har befolkningen i arbetsför ålder ökat kraftigt. Det kommer den, med prognostiserad framtida invandring, även att göra de kommande decennierna. Pensionärerna kommer att öka kraftigt i antal.*

## 4.2 Utbud av arbetskraft

Åldersstrukturen hos befolkningen bestämmer den potentiella storleken på utbudet av arbetskraft. I vilken utsträckning man förvärvsarbetar och omfattningen av närvaron på arbetsplatsen bestämmer det faktiska utbudet. De stora utmaningarna i framtiden för att fler skall delta i arbetslivet är att öka de yrkesaktiva åren på arbetsmarknaden genom att underlätta inträdet på arbetsmarknaden samt öka drivkrafterna så att fler kan stanna kvar längre i arbetslivet. En ytterligare utmaning är att minska frånvaron pga. ohälsa genom att motverka de hinder som finns i arbetslivet och på arbetsmarknaden.

### 4.2.1 De yrkesaktiva åren har minskat

De konjunkturrella och strukturella förändringarna under 1990-talet har påverkat såväl ungdomars inträde på arbetsmarknaden, som

äldres successiva nedtrappning och utträde från arbetslivet. Ett nytt mönster är att den yrkesaktiva delen i dag infaller senare i livet och blir kortare, med följd att den förvärvsaktiva perioden kommit att utgöra en allt mindre del av den arbetsföra tiden av livet. Istället för ett arbetsliv mellan 20 och 64 år kan vi i dag snarare tala om ett arbetsliv mellan 25 och 55 år, dvs. en förändring från 44 till 30 år.<sup>5</sup>

#### *Ungas inträde på arbetsmarknaden försöksvis*

Sysselsättningsgraden för personer i åldern 16–24 år är av naturliga skäl lägre än genomsnittet för hela den yrkesarbetande befolkningen eftersom en stor andel ungdomar studerar. Åldersgruppen har dessutom generellt en relativt hög arbetslöshet och arbetsmarknaden för ungdomar är mer konjunkturkänslig. Ett sätt att beskriva ungdomars inträde på arbetsmarknaden är att mäta när en åldersgrupp uppnår en viss sysselsättningsgrad, t.ex. 75 eller 80 procent. Den utveckling som skedde under 1990-talet var att etableringsåldern ökade för både män och kvinnor. Störst var förändringen för unga kvinnor. Ungas etableringsålder (här mätt som när 75 procent av en åldersgrupp är sysselsatt) förändrades mellan 1990 och 2000 från 21 till 26 år för männen samt från 20 till 27 år för kvinnorna.<sup>6</sup> En sysselsättningsgrad på 80 procent uppnådde männen år 2000 vid en ålder av 27 år, jämfört med 40 för kvinnorna.<sup>7</sup>

Några bidragande faktorer till det uppskjutna inträdet på arbetsmarknaden är utbyggnaden av högskolan och den kommunala vuxenutbildningen, samt att unga studerar under en längre tid. Samtidigt var det framför allt under 1990-talet svårt att få ett arbete. Men en låg sysselsättningsintensitet bland ungdomar behöver inte entydigt peka på problem. Att allt fler deltar i eftergymnasial utbildning och att utbildningstiderna förlängs är en viktig långsiktig investering både för individen och för samhället. Det bidrar också till att förhindra utslagning av ungdomar. Samtidigt kan det på kort sikt uppstå en målkonflikt mellan önskemålet om att antalet personer i arbete skall öka och satsningarna på att öka befolkningens utbildningsnivå.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> SCB (2000).

<sup>6</sup> Ibid.

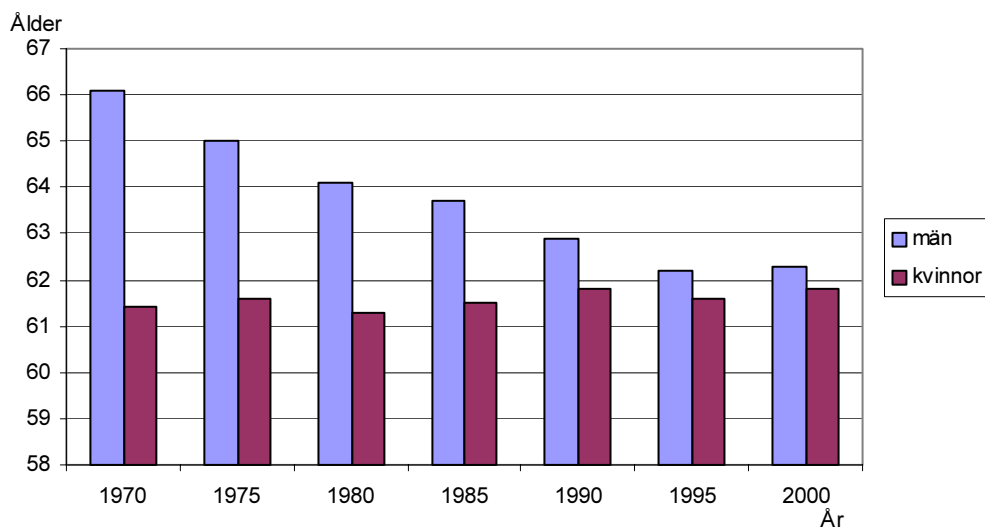
<sup>7</sup> SCB (2002c).

<sup>8</sup> Det finns bl.a. ett utbildningspolitiskt mål om att 50 procent av en årskull skall ha påbörjat studier på högskolan vid 25 års ålder.

### Utträdet från arbetsmarknaden sker allt tidigare

Vid en internationell jämförelse har Sverige, och i synnerhet svenska kvinnor, en hög andel sysselsatta bland den äldre befolkningen. I dag är den faktiska pensionsåldern ca 58 år, men då räknas även förtidspensionering av unga människor med, vilket gör att den direkt åldersrelaterade faktiska pensionsåldern underskattas. Enligt Riksförsäkringsverkets (RFV) beräkningar har den faktiska pensionsåldern minskat kraftigt för männen, från 66,1 år 1970 till 62,3 år 2000.<sup>9</sup> Männen har under en period av trettio år sänkt sin faktiska pensionsålder med fyra år, medan kvinnornas pensionsålder varit relativt konstant. År 2000 var mäns och kvinnors faktiska pensionsålder i det närmaste lika.

#### Den faktiska pensionsåldern i Sverige



Källa: RFV (2000).

*Den faktiska pensionsåldern har förändrats sedan 1970-talet. För männen har pensionsåldern minskat med fyra år under perioden 1970–2000, medan den har varit relativt oförändrad för kvinnorna.*

Pensionssystemets utformning kan påverka viljan bland äldre att vara kvar i arbetslivet. Det nuvarande allmänna pensionssystemet är flexibelt när det gäller vid vilken tidpunkt arbetstagarna kan lämna

<sup>9</sup> RFV (2000).

arbetslivet, men ger även stora möjligheter till successivt utträde. I det nya systemet finns det inte längre någon fast pensionsålder, utan från 61 års ålder finns möjligheten att gå i pension helt eller delvis. Det finns ingen övre åldersgräns för när en arbetstagare måste gå i pension och så länge man arbetar tjänar man in ytterligare pension. En lagändring trädde i kraft den 1 september 2001 som ger arbetstagare rätt att arbeta kvar till 67 års ålder. För att stanna kvar längre krävs medgivande från arbetsgivaren. Det nya systemet kan på lång sikt leda till att fler kommer att fortsätta arbeta helt eller delvis efter 61 års ålder. Sannolikheten är stor att det inte kommer att räcka med 30 år i arbetslivet för att uppnå de pensionsnivåer som gällde i det gamla ATP-systemet.<sup>10</sup>

#### 4.2.2 Befolkningens arbetskraftsdeltagande förändras

Storleken på årskullarna i befolkningen påverkar utbudet av arbetskraft över tiden. I perioder med flera stora årskullar efter varandra kan generationseffekten bli påtaglig inom olika delar av samhället.

Kvinnors deltagande på arbetsmarknaden har ökat. Fram till slutet av 1980-talet lämnade många kvinnor arbetslivet när de fick barn. Genom utvecklingen av barnomsorgen och föräldraförsäkring i växelverkan med en ökande efterfrågan på kvinnlig arbetskraft, främst i den offentliga sektorn, ökade kvinnornas sysselsättning kraftigt. Efter 1987 har förvärvsfrekvensen för kvinnorna utvecklats enligt ungefär samma mönster som för männen. Men kvinnor har generellt ett lägre deltagande än män i samtliga åldersgrupper.<sup>11</sup>

Till arbetskraften räknas även de som är arbetslösa och som vill och kan arbeta. Arbetslösheten har varierat kraftigt över tiden och det finns skillnader mellan ålder och kön. Under lågkonjunkturåren i början av 1990-talet ökade antalet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska program kraftigt. År 1994 var 10,3 procent öppet arbetslösa och 5,5 procent i program, dvs. en total arbetslöshet på 15,8 procent. Arbetslösheten har sedan dess minskat kraftigt, men ligger kvar på en relativt hög nivå. År 2004 var den totala arbetslösheten 7,7 procent. Av denna utgjordes

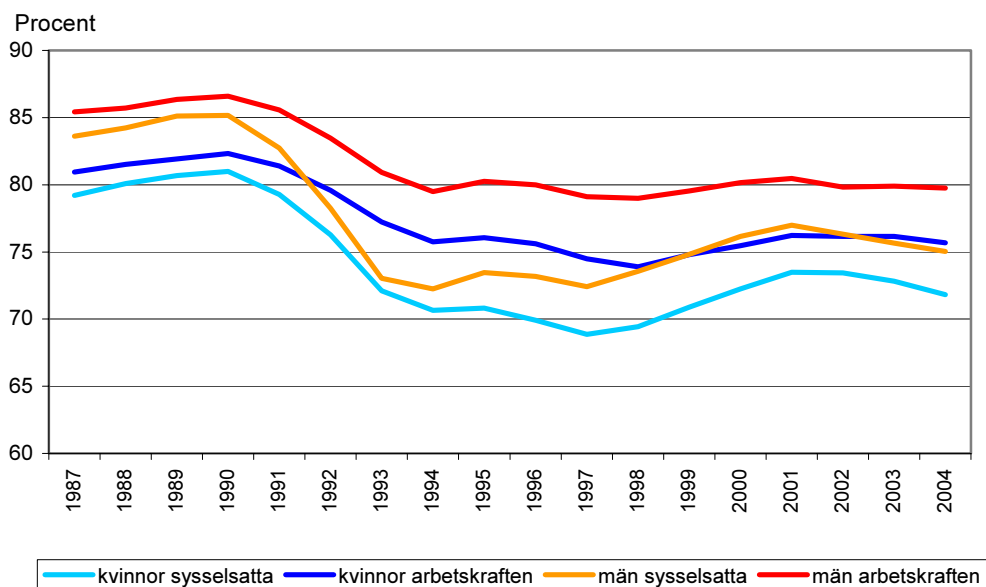
---

<sup>10</sup> Ds 2002:10.

<sup>11</sup> SOU 2004:11.

5,4 procent av öppet arbetslösa och 2,3 procent av personer i program.<sup>12</sup>

#### Arbetskraftstal och sysselsättningsgrad år 1987–2004<sup>13</sup>



Källa: SCB (AKU).

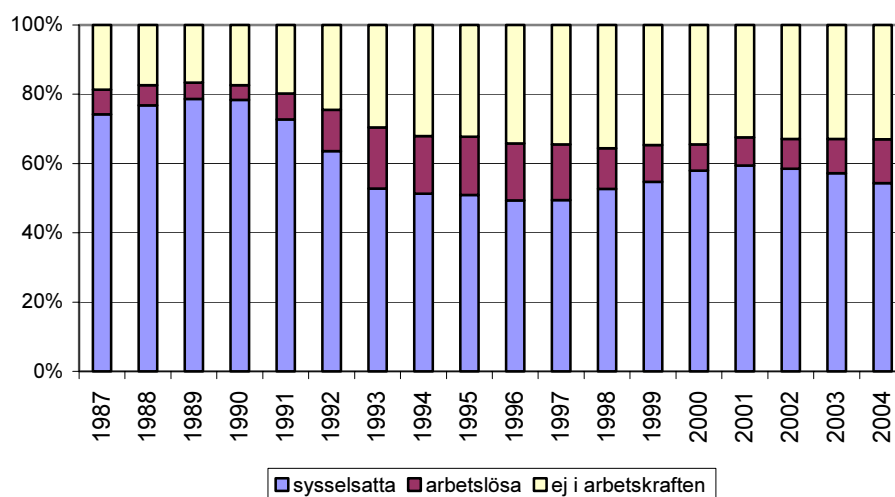
*Deltagande i arbetskraften och antalet sysselsatta varierar över tiden. Männerna har generellt en högre andel som är aktiva på arbetsmarknaden genom arbete. För både män och kvinnor minskade sysselsättningen och deltagandet på arbetsmarknaden under 1990-talets lågkonjunktur.*

<sup>12</sup> AMS.

<sup>13</sup> SCB mäter genom kontinuerligt återkommande intervjuundersökningar befolkningens arbetskraftsdeltagande. I AKU (AKU = arbetskraftsundersökningen) mäts arbetskraftsdeltagandet utifrån ett antal givna definitioner. De som befinner sig i den yrkesaktiva åldern (16-64 år) kan antingen befinna sig i eller utanför arbetskraften. *Arbetskraften* är den del av befolkningen som antingen är *sysselsatt* eller är *arbetslös*. Av de sysselsatta kan personerna under mätveckan antingen ha befunnit sig *i arbete* eller varit *tillfälligt frånvarande*. Som tillfällig frånvaro räknas bl.a. semester, sjukskrivning, vård av barn och tjänstledighet. De personer som är *utanför arbetskraften* delas upp i de som velat arbeta och de som inte velat arbeta. Av dem som velat arbeta finns de latent arbetssökande, t.ex. studerande som egentligen söker arbete, och de som av olika skäl varit förhindrade att arbeta.

*Många ungdomar befinner sig utanför arbetskraften*

Närvaron på arbetsmarknaden bland de allra yngsta (20–24 år) samt de äldsta (60–64 år) avviker kraftigt från den arbetsföra befolkningen (20–64 år) som helhet. Mellan övriga åldersgrupper är skillnaderna relativt små. Under början av 1990-talet minskade deltagandet i arbetskraften påtagligt bland ungdomarna, men har sedan 1997 ökat något. År 2004 var fortfarande ungdomars deltagande i arbetskraften betydligt lägre än 1990. De flesta av de ungdomar som inte är aktiva på arbetsmarknaden bedriver någon form av studier, vilket är en av förklaringarna till att deltagandet har minskat sedan 1990. Det finns även ungdomar med endast förgymnasial eller ofullständig gymnasieexamen, vilka inte lyckats hitta ett arbete eller få fäste på arbetsmarknaden. På lång sikt utgör ungdomar med bristande utbildningsbakgrund den grupp som kommer att ha störst svårigheter på arbetsmarknaden i framtiden.<sup>14</sup>

**Befolkningen 20–24 år som befinner sig i eller utanför arbetskraften**

Källa: SCB (AKU).

Anmärkning: Sysselsatta och arbetslösa utgör arbetskraften.

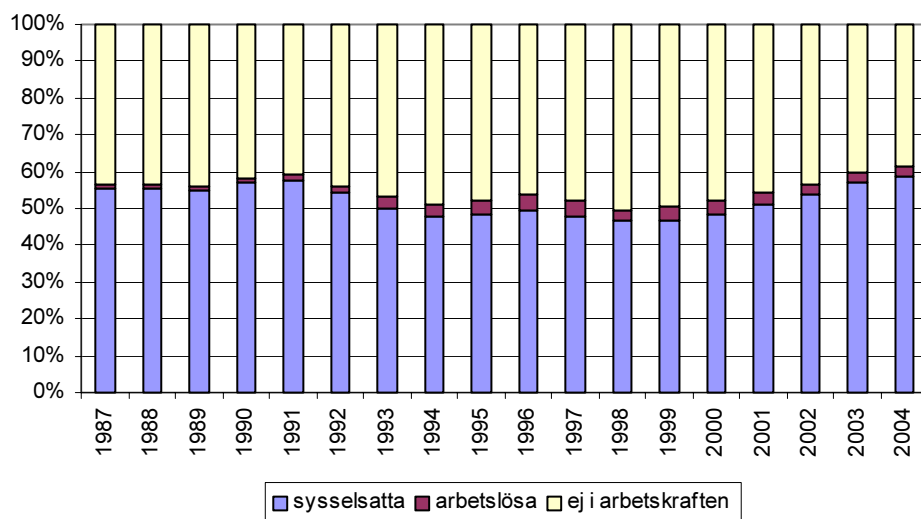
För ungdomar mellan 20–24 år är det många som inte deltar på arbetsmarknaden. Den största förklaringen till detta är att de bedriver någon form av studier.

<sup>14</sup> Ds 2002:30.

### De äldres sysselsättning ökar

Åldersgruppen mellan 60 och 64 år har det lägsta deltagandet på arbetsmarknaden. Flertalet av dem som står utanför arbetsmarknaden i denna åldersgrupp är långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade. Intressant är dock att förvärvsfrekvensen sedan 1997 har ökat för den äldsta åldersgruppen. En förklaring till denna ökning är att kvinnorna i den generation som är födda under 30- och 40-talen har en högre sysselsättning än sina äldre medsyster. Detta beteende med högre sysselsättning tar de också med sig till de sista åren i arbetslivet.

#### Befolkningen 60–64 år som befinner sig i eller utanför arbetskraften



Källa: SCB (AKU).

Anmärkning: Sysselsatta och arbetslösa utgör arbetskraften.

*I jämförelse med övriga åldersgrupper på arbetsmarknaden har de äldre ett lägre deltagande än de yngre. En positiv utveckling är att sysselsättningsgraden för de äldre har ökat under de senaste åren, vilket gäller för både män och kvinnor.*

För männen kan det ökade deltagandet förklaras med att färre i åldrarna över 58 år av olika anledningar lämnar arbetskraften. Bakom denna utveckling kan ligga såväl en attitydförändring som gör att man vill stanna längre i arbetslivet, som att många äldre i

dag har betydligt fler år av sin ålderdom i form av år med god hälsa. Gemensamt för både män och kvinnor är att utbildningsnivån generellt blir allt högre för de äldre och bidrar till att motverka förtida avgångar från arbetslivet.<sup>15</sup>

#### *Antalet arbetade timmar förändras kontinuerligt*

Sverige har vid en internationell jämförelse en hög andel sysselsatta på arbetsmarknaden, vilket särskilt gäller för kvinnor och för äldre. Riksdagens och regeringens sysselsättningsmål innebär att befolkningens sysselsättningsgrad, i åldern 20–64 år, skall öka till 80 procent. Under år 2004 var sysselsättningsgraden 77,0 procent<sup>16</sup>. Vid en jämförelse av antalet arbetade timmar per sysselsatt ligger dock Sverige under många OECD-länder, på 17:e plats år 2002. Några bidragande orsaker till detta är att Sverige har en hög frånvaro i och med en semesterlagstiftning som tillåter relativt lång semester för alla och möjlighet till generös föräldraledighet. En annan är att vi under de senaste åren har haft en förhållandevis hög frånvaro pga. ohälsa.

Den mest gemensamma faktorn över tillstånden i ekonomin och dess utveckling är antalet arbetade timmar. Variationer av antalet arbetade timmar hänger samman med utbudet av arbetskraft, där centrala påverkansfaktorer är förändringen av antalet personer som är i arbete och övertidsarbetet. Det långsiktiga behovet av flera arbetade timmar i ekonomin relaterar till den totala befolkningens omfattning och åldersstruktur. Antalet arbetade timmar per sysselsatt har under de senaste dryga tre decennierna genomgått förändringar. Mellan år 1990 och 2000 har antalet arbetade timmar ökat. En förklaring till detta är delvis att andelen sysselsatta har minskat både för ungdomar under 25 år, vilket kan hänga samman med förlängd skolgång, och för äldre över 60 år. Båda dessa åldersgrupper har en kortare arbetstid än genomsnittet.<sup>17</sup> Sedan år 2000 har dock antalet arbetade timmar minskat, vilket delvis kan förklaras med en ökad frånvaro pga. sjukdom.

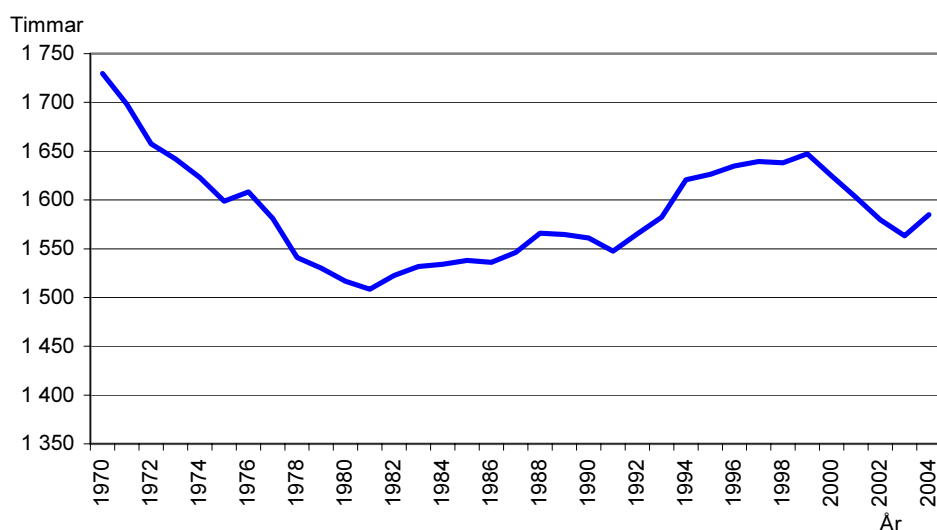
---

<sup>15</sup> Nygren (2005).

<sup>16</sup> SCB.

<sup>17</sup> SOU 2004:11.

## Arbetade timmar per sysselsatt 1970–2004



Källa: SCB (AKU).

Antalet arbetade timmar per sysselsatt har förändrats sedan början av 1970-talet. Förändringar i antalet arbetade timmar påverkas bl. a. av antalet personer i arbete och övertidsarbetet.

Skillnaden mellan män och kvinnor i antalet arbetade timmar är betydande. Kvinnorna har en vid internationell jämförelse hög sysselsättningsgrad, men samtidigt en hög andel undersysselsatta<sup>18</sup>. Det är dubbelt så vanligt att kvinnor är undersysselsatta som att männen är det. Närmare 3,5 procent av männen och 7,9 procent av kvinnorna var undersysselsatta 2003. Flest undersysselsatta arbetade inom kommunal sektor.<sup>19</sup>

### Ohälsan störst bland kvinnor och äldre

Det höga antalet sjukskrivningar<sup>20</sup> i arbetslivet är en stor utmaning för den framtida arbetskraftsförsörjningen. Ett sammanfattande sätt att beskriva ohälsan i arbetslivet är genom det så kallade

<sup>18</sup> En person som är sysselsatt men som av arbetsmarknadsskäl arbetar mindre än han/hon önskar sägs vara undersysselsatt.

<sup>19</sup> SCB.

<sup>20</sup> Se tabell 4.2.1 i bilaga 3 för beskrivning av ohälsotalet.

ohälsotalet<sup>21</sup>. Mellan 1998 och 2004 har det samlade ohälsotalet för kvinnorna ökat med en fjärdedel, från 38 till ca 51 dagar. För männen har ohälsotalet under motsvarande period ökat med 16 procent, från ca 29 till 34 dagar. I samtliga åldersgrupper har kvinnorna en högre ohälsa än männen och det samlade ohälsotalet är högst i de äldsta åldersgrupperna. Men ohälsoproblemen är inte enbart ett åldersfenomen. Under de senaste åren har antalet förtidspensionärer ökat främst bland personer yngre än 35 år och under år 2004 var mer än var tionde förtidspensionär yngre än 40 år.<sup>22</sup> I ett europeiskt perspektiv visar Sverige ett annat mönster vad gäller frånvaron från arbetsmarknaden än genomsnittet. Störst är skillnaden i de äldre åldersgrupperna där frånvaron för äldre svenskar beror på ohälsa, medan pension är den största förklaringen i flertalet andra EU-stater. Skillnaden är tydligast bland äldre kvinnor. En del av förklaringen till de svenska höga ohälsotalen står att finna i den relativt höga förvärvsfrekvensen bland äldre.

### *Regionala skillnader*

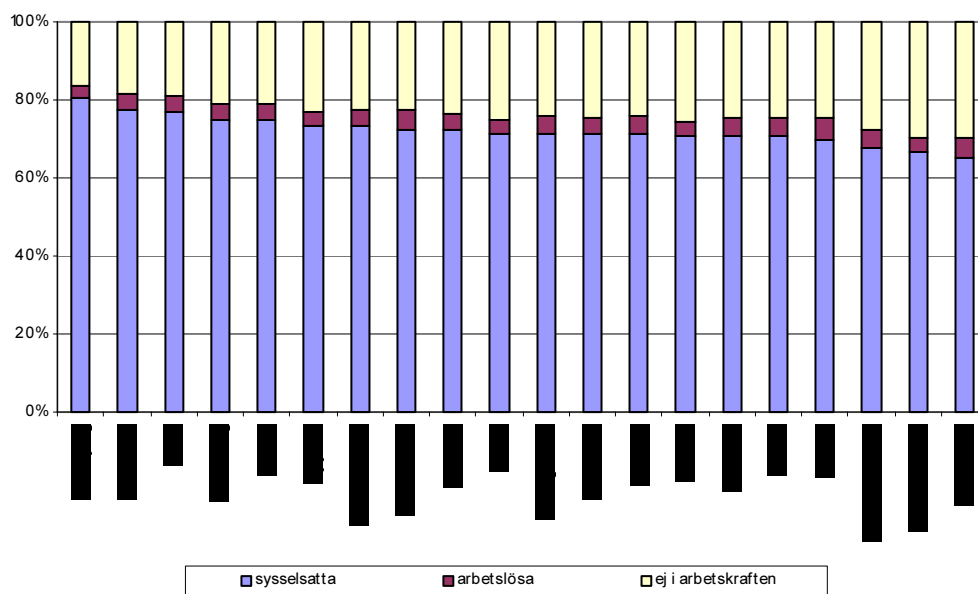
Närvaron på arbetsmarknaden i länen skiljer sig åt. År 2004 var antalet personer i arbetskraften, dvs. sysselsatta eller arbetslösa, högst i Jönköping, Stockholm och Skåne län med ett arbetskraftsdeltagande på över 80 procent. Lägst deltagande fanns i Norrbotten och Västernorrlands län med ca 70 procent.

---

<sup>21</sup> Enligt RFV är ohälsotalet ett mått på antal utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning (före år 2003 förtidspension och sjukbidrag) från socialförsäkringen per försäkrad 16–64 år. Alla dagar är omräknade till heldagar, t.ex. två dagar med halv ersättning blir en dag. Ohälsotalet innehåller dock inte dagar med sjuklön från arbetsgivare.

<sup>22</sup> RFV.

### Befolkningen 16–64 år som befinner sig i eller utanför arbetskraften fördelat på län år 2004



Källa: SCB (AKU).

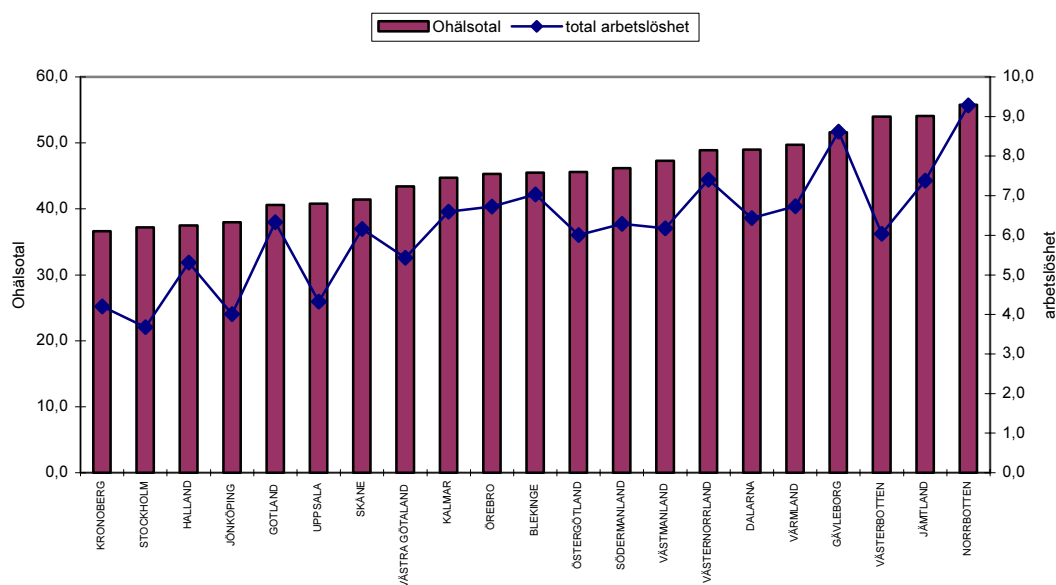
Anmärkning: Sysselsatta och arbetslösa utgör arbetskraften.

De regionala skillnaderna i närvaro på arbetsmarknaden är stora. Jönköping, Stockholm och Skåne är de län som har högst andel av befolkningen som är aktiva på arbetsmarknaden. Lägst deltagande finns i Norrbotten och Västernorrlands län.

Skillnaderna i ohälsotal och relativ arbetslöshet är stora mellan länen och i många av de län med höga ohälsotal är även den totala arbetslösheten<sup>23</sup> hög. Norrbottens län hade under år 2003 högst ohälsotal med 55,8 utbetalda dagar. Norrbottens län hade under samma år även den högsta relativa arbetslösheten i landet, 9,3 procent. Lägst ohälsotal fanns i Stockholm, Kronoberg och Jönköpings län, runt 37 utbetalda dagar. De länen hade också rikets lägsta totala arbetslöshet.

<sup>23</sup> Här ingår både öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende program.

## Total arbetslöshet och ohälsotal fördelat på län 2003



Källa: AMS, RFV.

*De län som har höga ohälsotal har många gånger också hög arbetslöshet. Högst ohälsotal fanns 2003 i Norrbottens län, som också hade den högsta andelen arbetslösa. Lägst ohälsotal fanns i Kronobergs och Stockholms län, som också hade lägst arbetslöshet.*

#### *Framtida förhållande mellan personer i och utanför arbetskraften*

Det framtida förhållandet mellan personer i och utanför arbetskraften styrs dels av demografiska faktorer som befolkningens storlek och åldersstruktur, dels av i vilken utsträckning man förvärvsarbetar.<sup>24</sup>

Den befolkningsprognos som SCB har gjort visar att relationen mellan personer i arbetsför ålder och de yngre och äldre utanför arbetskraften kommer att förändras. Den andel av befolkningen som är i förvärvsarbetande ålder (20–64 år) kommer att minska i relation till barn och ungdomar och de som är äldre än 64 år. Kvoten mellan hela befolkningen och de i arbetskraften ökar från dagens 1,70 till 1,79 år 2010 och 1,86 år 2020. Innebörden av denna

<sup>24</sup> Se bilaga 4 för en redovisning av några olika scenarios av hur förhållandet mellan de i och utanför arbetskraften förändras beroende på dels en återgång till ett högre förvärvsdeltagande, dels en ökning av framtida arbetskraftsinvandring.

ökning är att de i arbetsför ålder skall, förutom sig själva, genom sitt arbete skapa underlag för offentligt finansierad service och transfereringar för ytterligare nästan en person.

<i>Demografisk kvot</i>	<i>År 2004</i>	<i>År 2010</i>	<i>År 2020</i>
Hela befolkningen/20–64 år	1,70	1,79	1,86

I realiteten har det stor betydelse hur omfattande sysselsättningen och närvaron på arbetsmarknaden är för den s.k. försörjningskvoten. Ju fler som arbetar och betalar skatt, desto fler är det som delar på att bidra till samhällets kostnader för samhällsservice och transfereringar.

Vid det sysselsättningsmönster som gällde år 2002, ett år med en relativt besvärlig situation på arbetsmarknaden, så måste varje sysselsatt försörja drygt en person till utöver sig själv (A1). Om den prognostiserade befolkningsutvecklingen kombineras med det sysselsättningsmönster som gällde för år 2002 kommer försörjningsbördan att öka till 1,41 personer utöver sig själv. Ett modest eller stort tillskott till befolkningen av arbetskraftsinvandrare förändrar inte nämnvärt den framtida försörjningskvoten (A2, A3).

En motsvarande beräkning, men med det sysselsättningsmönster som gällde år 1990 då vi hade en gynnsam situation på arbetsmarknaden, förbättrar bilden (B1). Redan i nutid, år 2004, är situationen bättre och detta förstärks i framskrivningen över åren. Ytterligare förbättringar blir det med ett tillskott till befolkningen av arbetskraftsinvandring (B2, B3).

Störst påverkan på försörjningskvoten har en återgång till det sysselsättningsmönster som gällde år 1990. Något som är svårt, bl.a. beroende på att en större andel ungdomar nu studerar vidare. Arbetskraftsinvandringens påverkan är mindre, men påverkar utvecklingen av försörjningskvoten i positiv riktning.

**Försörjningskvoter vid olika grad av förvärvsintensitet och abetskraftsinvandring.  
År 2004 och en framskrivning till år 2020 och 2040**

		År 2004	År 2020	År 2040
<i>A1</i>	Hela befolkningen/Sysselsatta 2002 års sysselsättningsmönster	2,17	2,30	2,41
<i>A2</i>	+ modest ökning. arbetskraftsinvandring	2,17	2,29	2,37
<i>A3</i>	+ stor ökning arbetskraftsinvandring	2,17	2,28	2,35
<i>B1</i>	Hela befolkningen/Sysselsatta 1990 års sysselsättningsmönster	2,09	2,02	2,10
<i>B2</i>	+modest ökning arbetskraftsinvandring	2,09	2,01	2,07
<i>B3</i>	+ stor ökning arbetskraftsinvandring	2,09	2,01	2,05

### 4.3 Efterfrågan på arbetskraft

Efterfrågan på arbetskraft och uppkomsten av arbetskraftsbrist påverkas i vissa branscher av konjunkturläget och uppkommer med jämna mellanrum. Konjunkturrellt betingad brist uppstår som regel inom vissa avgränsade yrken eller sektorer genom att tillväxten inom en viss sektor relativt snabbt ökar kraftigt samtidigt som tillgången på efterfrågad arbetskraft/kompetens är för liten. Arbetskraftsbrist som beror på demografiska förändringar, generell arbetskraftsbrist, handlar om att det finns för lite arbetskraft inom de flesta sektorer och yrken, vilket inte främst är orsakad av konjunkturen.

Försök att beskriva den framtida efterfrågan på arbetskraft är alltid förknippad med osäkerhet. Arbetsgivarens behov av arbetskraft och av viss kompetens förändras kontinuerligt på grund av bl.a. konjunktursvängningar och förändringar i individens och arbetsgivarens beteenden och attityder. De fåtal prognoser som har gjorts kring den långsiktiga efterfrågan på arbetskraft fram till år 2015–2020 skiljer sig åt beroende på olika beräkningsgrunder och antaganden. Men bedömningar om var efterfrågan kommer att vara störst överensstämmer dock i stort, dvs. efterfrågan på de med högre utbildning kommer att öka i framtiden och det är framför allt inom den privata och offentliga tjänstesektorn som efterfrågan kommer att vara störst.

*Strukturomvandling och tekniska förändringar*

De teknologiska förändringarna och hur väl dessa utnyttjas i produktionen är en viktig faktor för ekonomisk tillväxt i samhället. Som ett resultat av den internationella konkurrensen påskyndas strukturomvandlingar inom näringslivet. Detta leder till att vissa branscher kommer att minska eller helt försvinna, medan andra expanderar. Internationaliseringen har resulterat i en omfattande strukturomvandling där arbetstillfällena flyttas mellan regioner i hela världen, vilket på samma sätt tidigare skedde mellan olika regioner i Sverige. Ett sätt för företagen att lösa efterfrågeökningen är att anställa fler. En annan konsekvens av en ökad efterfrågan kan vara att investera i tekniska lösningar. Men de tekniska förändringarna tar ofta lång tid att genomföra och fungerar olika inom olika branscher och sektorer av arbetslivet. Inom arbetsintensiva yrken, t.ex. vård och omsorg, är det också svårare att direkt ersätta arbetskraft med tekniska innovationer.<sup>25</sup>

*Utvecklingen inom olika branscher och regioner*

Slutet av 1980-talet karaktäriserades av en överhettning av ekonomin som avlöstes av den kraftiga lågkonjunkturen i början 1990-talet. Mer än en halv miljon arbetstillfällen och nästan var fjärde arbetstillfälle inom industrin försvann under 1990-talets första krisår. I princip samtliga näringsgrenar drabbades av nedgången och trots det förbättrade arbetsmarknadsläget med början 1997 var antalet sysselsatta 2004 lägre än under högkonjunkturåret 1990. Fram till år 2000 var det endast Stockholms län som hade återhämtat sig till en nivå motsvarande den 1990. Den återhämtning som började på slutet av 1990-talet har framför allt skett inom tjänstenäringarna och i första hand inom den privata tjänstesektorn. Tjänstesektorn, både den privata och offentliga, har i Sverige vuxit kraftigt under de senaste decennierna. År 1987 var andelen sysselsatta inom tjänstesektorn ca 65 procent, vilket hade ökat till 70 procent 1996 och till ca 74 procent 2004.<sup>26</sup>

Samtliga län drabbades hårt av lågkonjunkturen under början av 1990-talet. Den största nedgången hade Norrbottens, Västernorrlands och Värmlands län. En förklaring till de stora skillnaderna är

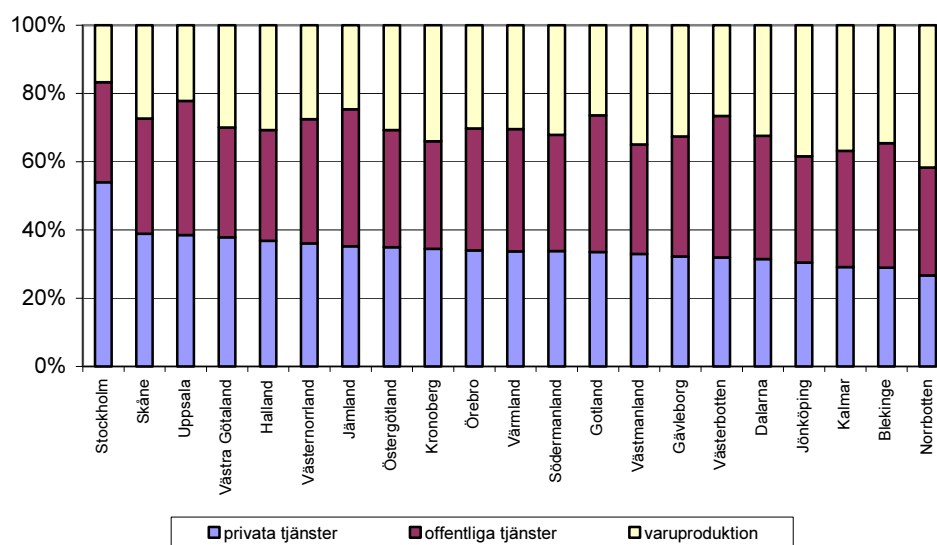
---

<sup>25</sup> ITPS (2002).

<sup>26</sup> SCB (2003b).

att näringsstrukturen ser olika ut mellan länen. Den privata tjänstesektorn är koncentrerad till storstadslänen medan varuproduktionen<sup>27</sup> främst dominerar en stor andel av arbetstillfällena i Syd- och Mellansverige. Norrlandslänet karaktäriseras framför allt av en stor offentlig sektor. En förklaring till skillnader mellan länen i återhämtning av antalet sysselsatta är att den starka expansionen av den privata tjänstesektorn har lett till ökad sysselsättning. Detta visar sig också i och med att i de län med svag tillväxt inom privata tjänster har också den totala sysselsättningen varit svag. Exempelvis var en fjärdedel av den privata tjänsteproduktionen koncentrerad till storstadsregionerna under år 2000.<sup>28</sup>

Andelen sysselsatta fördelat på näringsstruktur och län år 2002



Källa: SCB (RAMS).

*Näringsstrukturen skiljer sig åt mellan länen i Sverige. Den privata tjänstesektorn är koncentrerad till storstadslänet, medan varuproduktionen svarar för en stor andel av sysselsättningen i vissa regioner i Syd- och Mellansverige. Offentliga tjänster dominerar näringsstrukturen i flertalet län i norra Sverige.*

<sup>27</sup> Varuproduktion innefattar jord- och skogsbruk, industrin samt byggverksamhet.

<sup>28</sup> SCB (2003b).

### 4.3.1 Behovet av arbetskraft på lång sikt

SCB har beskrivit den långsiktiga efterfrågan på utbildad arbetskraft i Sverige fram till år 2020. Även AMS har beskrivit efterfrågan på lång sikt inom branscherna utbildning, bygg och anläggning samt vård och omsorg fram till år 2015.

SCB:s prognos<sup>29</sup> visar på att den svenska arbetsmarknaden går mot en mer kunskapsintensiv riktning, vilket dels är en följd av utvecklingen på världsmarknaden, dels att Sverige utnyttjar sina fördelar med en god tillgång på välutbildad arbetskraft. Förändringar i arbetsuppgifterna ställer allt högre krav på ny kompetens hos individerna, samtidigt som arbetskraftens ökade utbildningsnivå i sig påverkar arbetsuppgifterna. Det finns en tendens till att arbetsgivarna uppgraderar kraven på kompetens inom olika yrken. Inom flertalet näringsgrenar har utbildningsnivån ökat kontinuerligt under en lång period och mycket tyder på att utvecklingen fortsätter att gå mot en ökad utbildningsnivå bland befolkningen. Störst efterfrågan i framtiden kommer att finnas bland högskoleutbildade, främst inom privata och offentliga tjänster. Även efterfrågan på gymnasieutbildade kommer att vara stor inom vissa yrkesgrupper, främst inom vård och omsorg samt inom bygg och anläggning. Arbetsmarknaden för dem som enbart har någon form av grundskoleutbildning har minskat kraftigt och kommer i framtiden att bli allt mindre. De som i framtiden inte har någon gymnasieutbildning kommer att få svårare att konkurrera om de attraktiva arbetstillfällena och drabbas därmed hårdast av utslagning och arbetslöshet vid en lågkonjunktur.<sup>30</sup>

#### *Industrisektorn*

Den totala sysselsättningen inom industrin har minskat. Efterfrågan på arbetskraft inom industrin kan på kort tid förändras drastiskt i samband med omstruktureringar och utflyttning av verksamhet, främst tillverkning, till andra länder. Antalet sysselsatta inom industrisektorn till år 2020 bedöms enligt SCB:s prognos minska och den förväntade ökningen av efterfrågan på industrins produkter förväntas gå att genomföra genom produktivitetsökningar. Det är inom den kapital- och kunskapsintensiva

---

<sup>29</sup> SCB (2002d).

<sup>30</sup> Ibid.

industrin, t.ex. kemisk industri, massa- och pappersindustri samt verkstadsindustri, som produktivitetsökningen beräknas bli starkast.

### *Byggsektorn*

AMS prognos<sup>31</sup> antar att efter flera år med mycket låg byggnation ökar bostadsbyggandet, vilket kommer att leda till att sysselsättningen inom byggsektorn kommer att öka. Under större delen av 1990-talet var byggnationen mycket låg vilket bl.a. resulterat i ett stort behov av bostäder i landets tillväxtorter. Det ökande bostadsbyggandet påverkar även efterfrågan inom andra branscher, t.ex. inom uppdragsverksamheten med arkitekter och byggnadskonsulter. AMS beräknar att närmare två femtedelar av dem som är sysselsatta inom bygg och anläggning kommer av åldersskäl att lämna arbetsmarknaden fram till år 2015. Under samma period beräknas samtidigt antalet personer som genomgår utbildning, på både gymnasial och eftergymnasial nivå, inom branschen att vara otillräcklig.

### *Privata tjänstesektorn*

SCB:s prognos visar att sysselsättningen inom den privata tjänstesektorn kommer att fortsätta öka till år 2020. Den privata tjänstesektorn är dock ingen homogen sektor och det beräknas råda stor efterfrågan inom vissa yrken, medan det förväntas bli ett överskott inom andra yrkesgrupper. Det är framför allt högkvalificerade arbeten som finns hos t.ex. konsultföretag inom juridik, ekonomi och teknik samt inom IT-branschen där efterfrågan beräknas öka. Däremot kan rationaliseringar och införandet av ny teknik medföra fortsatt minskad efterfrågan på arbetskraft inom post- och tele-, transport-, samt bank- och försäkringsbranscherna. I framtiden räknar man även med att det kommer att finnas en efterfrågan på mindre kvalificerade tjänster, inom exempelvis s.k. callcenterverksamhet, hotell och restaurang samt inom övriga servicenäringar.

---

<sup>31</sup> AMS (2002a).

### *Vårdsektorn*

Den framtida efterfrågan inom vårdsektorn är i hög grad demografiskt betingad och behovet av arbetskraft inom offentlig sektor följer i mycket det vårdbehov olika befolkningsgrupper har och hur de kommer att utnyttja olika delar av vårdsektorns tjänster. Bristen på vårdpersonal fram till år 2015 kommer enligt AMS beräkningar<sup>32</sup> att omfatta nästan alla yrkeskategorier, såväl de med högskole- som de med gymnasieutbildning. Störst brist på arbetskraft kommer att finnas bland högskoleutbildad vårdpersonal och då främst legitimerade sjuksköterskor. Även efterfrågan på personal med gymnasiekompetens, främst undersköterskor, beräknas öka inom den kommunala omsorgsverksamheten. AMS prognos visar att bristen på utbildade till den kommunala omsorgen har lett till att andelen utbildade ökar med kvalitetsproblem som följd. För de med högre utbildning finns även större möjligheter att byta till alternativa arbetsmarknader, vilket kan leda till ökad rörlighet från vårdsektorn till sektorer med bättre anställnings- och löneförhållanden. Även inom vård och omsorgssektorn pågår strukturomvandlingar och IT-utvecklingen ställer krav på ny kompetens. Ytterligare en förändring är att delar av den offentliga tjänste- och serviceproduktionen har förts över till den privata sektorn och andelen alternativa driftsformer har ökat.

### *Utbildningssektorn*

Lärarna är den yrkesgrupp på arbetsmarknaden som har den högsta medelåldern, vilket innebär att de kommande pensionsavgångarna blir omfattande. Tillgången på behöriga lärare beräknas samtidigt vara för liten för att kunna tillgodose det framtida behovet. Detta behov av personal inom utbildningssektorn påverkas i hög grad av förändringar i barn- och ungdomskullarnas storlek. Efterfrågan förväntas under en tioårsperiod att vara stor på förskole-, grund- och gymnasielärare. Skillnaderna är i dag påtagliga mellan kommunerna vad gäller lärarnas utbildningsnivå. Mindre kommuner har i genomsnitt en högre andel som saknar pedagogisk högskoleutbildning. Genom kommande stora pensionsavgångar och den

---

<sup>32</sup> AMS (2002b).

växande rekryteringsbristen på utbildade lärare kan dessa skillnader mellan kommunerna komma att öka.<sup>33</sup>

### *Regionala skillnader*

Utvecklingen av arbetstillfällena och efterfrågan på arbetskraft i olika regioner har under flera decennier gått mot en ökad tillväxt av nya arbetstillfällena i storstäder och några högskoleorter, medan de flesta mindre och medelstora regioner har haft en mindre gynnsam tillväxt. Var efterfrågan i landet kommer att finnas, liksom tillgången på välutbildad arbetskraft, är viktiga lokaliseringsfaktorer för företagen. I den senaste långtidsutredningen<sup>34</sup>, görs beräkningar av arbetskraftsefterfrågan på olika lokala arbetsmarknader (LA-regioner) till år 2020. Trots en svag eller minskande sysselsättning i många regioner förväntas en betydande arbetskraftsbrist uppstå i de flesta LA-regioner på personer som är utbildade inom vård eller pedagogik. Störst brist på arbetskraft inom dessa yrkesgrupper förväntas uppstå i regioner som har en hög andel sysselsatta inom offentlig sektor, främst i delar av Norrland, Bergslagen, Värmland samt vissa delar av Småland. I vissa mindre LA-regioner kan bristen på arbetskraft t.o.m. uppgå till mer än 25 procent av utbudet inom denna kategori.

Bristen på arbetskraft förväntas även bli stor på personer med teknisk/naturvetenskapliga utbildningar, framför allt i regioner som domineras av sysselsättning inom den privata sektorn. Det gäller främst inom regioner med en stark koppling till industrin i de små regionerna eller med en koppling till forskning och konsultverksamhet i storstäderna. Regioner som domineras av stora arbetsplatser, särskilt inom industrin, är mycket sårbara för konjunkturedgångar och industriell strukturomvandling. Efterfrågan på tekniskt utbildade kan i industriregionerna förändras drastiskt i samband med t.ex. omstruktureringar och utflyttning av verksamhet.<sup>35</sup>

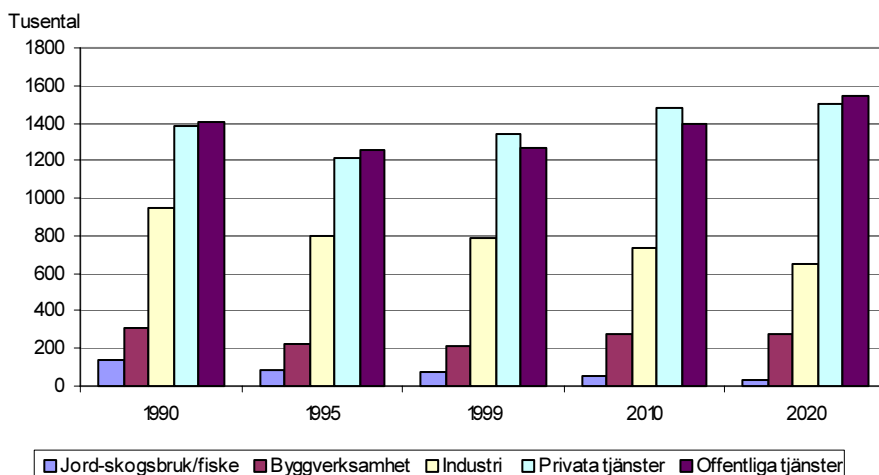
---

<sup>33</sup> AMS (2003a).

<sup>34</sup> SOU 2004:34.

<sup>35</sup> Ibid.

### Prognos över antalet förvärvsarbetande i åldern 16–74 år efter näringsgren



Källa: SCB (2002d).

Anmärkning: År 2010 och 2020 bygger på SCB:s prognos.

SCB beräknar att antalet sysselsatta inom den privata och offentliga tjänstesektorn kommer att öka fram till år 2020, medan sysselsättningen inom industrin kommer att minska. Det är främst inom näringsgrenarna uthyrningsverksamhet och företagstjänster samt inom hälso- och sjukvårdssektorn som antalet sysselsatta förväntas öka inom den närmaste tioårsperioden.

## 4.4 Pusslet på arbetsmarknaden

I dag finns flera faktorer som påverkar matchningen mellan arbetsgivarna och de som söker arbete. Svårigheter att få detta rekryteringspussel att fungera på bästa sätt kan bero på trögheter och bristande anpassningsförmåga både i utbudet av och i efterfrågan på arbetskraft. Vägen fram till en rekrytering är i dag mycket komplex och arbetsgivaren kan lösa rekryteringsbehoven på olika sätt. Den framtida svenska arbetsmarknaden kommer att behöva en effektiv arbetsmarknads- och utbildningspolitik som på ett bra sätt kan svara på arbetsmarknadens behov på både kort och lång sikt.

#### 4.4.1 Arbetsmarknadens funktionssätt

##### *Förmedlingsverksamheten förändras*

De offentliga arbetsförmedlingarnas huvuduppgift är att bidra till att arbetsmarknaden fungerar så smidigt och friktionsfritt som möjligt. I dag är arbetsförmedlingen en av flera alternativ till förmedling av arbete. Lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft har gjort privata arbetsförmedlingar tillåtna. En av förmedlingens stora utmaningar är dels att försöka skaffa fram arbetssökande till svårtillsatta platser som kan utgöra flaskhalsar på arbetsmarknaden, dels sätta in stora resurser för att hjälpa de arbetssökande som har särskilt svårt att få ett arbete.

En rekrytering kan ske på flera sätt, bl.a. genom den offentliga arbetsförmedlingen eller privata förmedlingsaktörer, annonsering via dagspress, eller via informella kontakter. Allt fler rekryteringsuppdrag löses genom informella kontakter, vilket har ökat i betydelse vid rekrytering. Arbetsförmedlingens marknadsandelar, dvs. av de lediga platser som uppstår och som anmäls till arbetsförmedlingen, varierar över tiden och utgör i dag ca 35 procent.<sup>36</sup>

##### *Arbetsorganisationerna och former för anställning förändras*

Den svenska arbetsmarknaden har blivit mer kommunikations- och informationsinriktad. Vid många arbetsplatser och företag har arbetsorganisationerna förändrats och generellt sett blivit mindre hierarkiska. Det har medfört ökade behov av flexibla organisationer och anställningsformer, vilka lättare kan anpassas till förändringar i produktionen.<sup>37</sup> Den vanligaste formen av anställning är tillsvidareanställning, men nya former av tidsbegränsade anställningsformer har skapats. Dessa skiljer sig åt avseende arbetsgivarens behov av anställningsform och i vilka konsekvenser anställningen får för den anställde. Mellan 1990–2001 ökade antalet tillfälliga anställningar från ca 150 000 till 560 000.<sup>38</sup> Vanliga tidsbegränsade anställningsformer är vikariat, behovsanställning, projekt- eller provanställning. För den anställde är konsekvenserna av en tidsbegränsad anställning i hög grad beroende av om anställningen är

---

<sup>36</sup> AMS.

<sup>37</sup> Ds 2000:49.

<sup>38</sup> SCB.

övergående, t.ex. ett sätt att få in en fot på arbetsmarknaden, eller om den anställda "ofrivilligt" tenderar att fastna i tidsbegränsade anställningar med risk för inlåsning i lösa anställningsformer. Ungdomar, kvinnor och personer med utländsk bakgrund visar sig vara överrepresenterade vad gäller tidsbegränsade anställningar.<sup>39</sup>

**Andel tillfälligt anställda av totalt anställda för olika åldersgrupper  
– Årsgenomsnitt för några valda år**

	Ålder	1987 procent	1990 procent	1995 procent	2001 procent
Män	16–24	29,0	24,0	38,7	39,8
	25–54	6,2	4,4	9,7	9,3
	55–64	3,8	2,1	3,9	7,1
Kvinnor	16–24	42,6	37,0	53,8	55,6
	25–54	9,2	8,7	12,1	13,6
	55–64	4,9	4,5	4,8	6,4
Totalt	16–24	35,8	30,4	46,4	47,8
	25–54	7,7	6,5	11,0	11,4
	55–64	4,3	3,3	4,4	6,7
	16–64	12,0	10,1	14,1	14,8

Källa: SCB.

*Anställningsformerna förändras. Andelen tidsbegränsade anställningar har ökat för både män och kvinnor mellan 1987 och 2001. Kvinnor har i större utsträckning tidsbegränsade arbeten än män.*

Som ett led i förändringar på arbetsplatserna och i anställningsformer skapas nya former och avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ett exempel är Scania där arbetsgivaren och Metall har träffat avtal om anställningsformer som skall ge möjlighet till flexibel produktion och öka konkurrensförmågan för Scania. Avtalet innebär att Scania kan ha maximalt 25 procent av de anställda med en tidsbegränsad anställning. Denna kan ha en varaktighet på mellan sex till tolv månader. Tanken är att dessa visstidskontrakt skall leda till tillsvidareanställningar. Genom avtalet bedömer Scania att de kan få en jämnare bemanning med en kärna av tillsvidare-

<sup>39</sup> Waller (2004).

anställda som vid behov kompletteras med visstidsanställda eller tillfälligt inhyrd personal.<sup>40</sup>

### *Större brist på erfarenhet än utbildning*

Att arbetsgivaren inte hittar rätt kompetens kan bero på ett för litet utbud av personer med specifik utbildning eller erfarenhet. Brist på kompetens kan skapa trögheter och påverka befintlig personal och möjligheten för företagen att växa. Enligt en undersökning från AMS<sup>41</sup> upplever det privata näringslivet att bristen på arbetskraft med yrkeserfarenhet är något större än bristen på utbildningskompetens. Byggverksamheten uppvisar störst bristtal för såväl utbildad som erfaren arbetskraft. Inom den offentliga tjänstesektorn är bristtalen högre än inom den privata sektorn, men även där är det något svårare att finna erfaren utbildad än arbetskraft.

Det vanligaste alternativet, enligt AMS undersökning, till en lösning för arbetsgivare, såväl inom det privata näringslivet som inom den offentliga sektorn, är att förlänga rekryteringstiden. Att sänka rekryteringskraven på yrkeserfarenhet eller utbildning är också det en möjlig lösning för arbetsgivarna att klara rekryteringen. I vissa fall lyckas inte arbetsgivaren göra någon rekrytering alls. Hos både de privata och offentliga arbetsgivarna är det vanligt att utöka arbetstiden för redan befintlig personal för att klara verksamheten. Andra vanliga konsekvenser är bl.a att företagen köper externa tjänster eller att produktion får läggas ut på underleverantörer. Vanligt är också att arbetsgivarna fick tacka nej till inkomna order.<sup>42</sup>

Arbetsgivarnas möjligheter att jämka på utbildnings- eller erfarenhetskraven påverkas av hur pass utbytbar just den specifika kompetensen är. Analyser som SCB<sup>43</sup> har gjort visar att utbytbarheten är högst bland arbetskraft med lägre utbildning och bland arbetskraft med utbildning av mer allmän karaktär. Utbytbarheten är svårare vid högre utbildningar med tydlig yrkesprofil, ett tydligt exempel på detta är läkare. Inom dessa yrken kan tillgången på arbetskraft med en viss utbildningsbakgrund vara avgörande för rekryteringen och kompetensförsörjningen inom yrkesgruppen. I

---

<sup>40</sup> Studiebesök på Scania med kommittén för arbetskraftsinvandring 2005-01-26.

<sup>41</sup> AMS (2004).

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> SCB (2002d).

de fall där det råder brist på arbetskraft och utbytbarheten är hög blir det lättare för arbetsgivarna att göra avkall på kompetenskraven för att klara rekryteringen.

#### 4.4.2 Arbetsmarknadens tillgänglighet

Svag förankring på arbetsmarknaden är vanligare bland personer som är på väg in eller nyligen trätt in på arbetsmarknaden. Störst svårigheter att komma in på arbetsmarknaden finns bland ungdomar, nyanlända invandrare och funktionshindrade. Individer kan av olika skäl vara utestängda *från* arbetsmarknaden, vilket innebär att de vill men av olika skäl inte lyckas få ett arbete. Individer kan av olika skäl även vara utestängda *på* arbetsmarknaden, bl. a genom att de som har ett arbete av olika skäl inte har samma tillgång till kompetensutveckling eller vars kompetens inte utnyttjas fullt ut.<sup>44</sup> Det finns flera orsaker till att olika grupper utestängs från eller på arbetsmarknaden. De vanligaste orsakerna är utbildningsbakgrund, bristande språkkunskaper, osäkra anställningsformer eller så kan det bero på diskriminering.<sup>45</sup>

#### *Arbetsmarknaden för utlandsfödda*

Krisen under 1990-talet slog hårt mot hela arbetskraften, men framför allt mot de utlandsfödda. Under de senaste fem åren har en viss förbättring skett när det gäller utlandsföddas sysselsättning och arbetslöshet. Men stora nivåskillnader mellan utlandsfödda och födda i Sverige kvarstår.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Ds 2000:49.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> SOU 2004:73.

**Sysselsättningsgrad för utlandsfödda fördelat på bosättningstid och utbildningsnivå**

Bosättningstid	Utbildningsnivå	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0–4 år	Förgymnasial	12,6	17,5	22,2	25,0	24,5	22,7
	Gymnasial	19,2	22,7	30,6	35,1	35,9	33,9
	Eftergymnasial	27,8	31,8	39,5	40,5	41,3	38,6
5 år eller mer	Förgymnasial	44,2	44,7	46,3	48,1	49,2	49,1
	Gymnasial	56,3	57,5	60,0	63,2	64,4	65,1
	Eftergymnasial	63,3	64,1	66,5	68,6	70,0	69,6

Källa: Integrationsverket.

*Sysselsättningen för de utlandsfödda varierar beroende på utbildningsnivå och bosättningstid. De som har varit bosatta länge i Sverige har generellt sett en högre sysselsättningsnivå än de som varit här under kortare tid. Högskoleutbildade har en högre sysselsättning än de med lägre utbildning.*

Bosättningstid och utbildningsnivå har betydelse för sysselsättningsgraden bland de utrikesfödda. Ju längre tid den invandrade varit bosatt i Sverige, desto högre är sysselsättningsgraden. Invandrare har generellt sett en lägre utbildningsnivå än vad svenskfödda har. Men invandrare är ingen homogen grupp och skillnaderna i utbildningsnivå är mycket stora. De som flyttat till Sverige på senare år är unga och har ofta en högre utbildningsnivå än de som invandrat till Sverige under tidigare perioder. Många med utländsk bakgrund<sup>47</sup> som har en högskoleutbildning har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller har ett arbete som de är överkvalificerade för. En vanlig förklaring till detta är svårigheter att direkt översätta en utländsk examen eller arbetslivserfarenhet till svenska förhållanden. Men även de med utländsk bakgrund som skaffar sig en svensk akademisk examen har en svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med svenskfödda som har samma examen.

<sup>47</sup> Utländsk bakgrund definieras här som en individ som själv har invandrat till Sverige eller vars båda föräldrar har invandrat till Sverige.

**Examina vid svenska universitet och högskolor 2000/2001 och ställning på arbetsmarknaden, svensk respektive utländsk bakgrund**

	<i>Examinerade</i>			<i>Andel med svag ställning eller utanför arbetsmarknaden</i>	
	Antal	Andel med utländsk bakgrund	Andel med svensk bakgrund	Andel med utländsk bakgrund	Andel med svensk bakgrund
Magisterexamen	5 038	11	89	22	12
Kandidatexamen	4 931	11	89	22	14
Tandläkare	101	53	47	18	6
Jurister	1 183	9	91	18	10
Ingenjörer	2 584	12	88	14	8
Civilingenjörer	3 020	8	92	12	6
Tandhygienister	156	22	78	9	6
Socionomer	817	12	88	9	8
Lärare	6 022	7	93	8	7
Sjukgymnaster	400	8	92	6	5
Arbetssterapeuter	396	8	92	6	7
Psykologer/psykoterap.	374	15	85	6	9
Social omsorgsexamen	387	10	90	4	7
Sjuksköterskor	2 878	12	88	4	4
Läkare	690	14	86	3	2
Receptarier	162	16	84	2	5
<i>Totalt</i>	<i>30 283</i>	<i>10</i>	<i>90</i>	<i>15</i>	<i>9</i>

*Källa:* Högskoleverket (2004b).

*Anmärkning:* Utländsk bakgrund definieras här som en person som själv har invandrat till Sverige eller där bägge föräldrar har invandrat till Sverige. Med svag ställning eller utanför arbetsmarknaden avses här de personer som inte etablerat sig på arbetsmarknaden 1–1½ år efter examen. Statistiken bygger på en årlig undersökning av etablering på arbetsmarknaden som genomförs av Högskoleverket och SCB. I undersökningen mäts etablering på arbetsmarknaden genom uppgifter om inkomst, sysselsättning, förekomst av arbetslöshet m.m.

*Inom flera utbildningsgrupper visar det sig att personer med utländsk bakgrund har svårare att få fäste på arbetsmarknaden. Störst svårigheter har de med mer allmänt inriktad utbildning (kandidat- eller magisterprogram), tandläkare och jurister.*

### *Förekomst av diskriminering*

Skillnaderna i etableringen på arbetsmarknaden mellan de med utländsk och svensk bakgrund kan i vissa fall inte förklaras med annat än att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> SOU 2004:73.

Mycket tyder på att det finns strukturer i samhället som gör att personer upplever sig diskriminerande. En indikation på att så är fallet är de svårigheter som många utrikes födda har att komma in på arbetsmarknaden. Däremot är det svårare att belägga rent juridiskt att diskriminering har förekommit. Det integrationsklimat som råder i Sverige och hur pass väl den invandrade befolkningen bemöts på den svenska arbetsmarknaden utgör också en viktig attraktionsfaktor för presumtiv arbetskraft från andra länder. Flera utredningar<sup>49</sup> är tillsatta för att utreda och föreslå åtgärder för att minska förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden. Det behövs ökade kunskaper och forskning kring orsaker till diskriminerande strukturer. De konsekvenser som ojämlika förhållanden medför för både individen och samhället finns belyst, däremot brister kunskapen om vilka bakomliggande mekanismer och strukturer som orsakar dessa förhållanden samt hur dessa strukturer kan motverkas eller förändras.<sup>50</sup> Diskriminering på arbetsmarknaden beskrivs i forskningen ofta i termer av diskriminering vid in- eller utträde på arbetsmarknaden. Däremot vet man mindre om vad som händer på arbetsplatserna, t.ex. vad gäller lönesättning, befordran eller kompetensutveckling. Kunskaperna är t.ex. små om betydelsen av rekrytering genom sociala nätverk eller osynliga hinder vid rekrytering och utveckling i arbetslivet.

#### *Validering av utbildning och kompetens*

Ett hinder för personer med utländsk bakgrund som söker arbete i Sverige är att utbildning och yrkeserfarenhet inte alltid är direkt gångbar på den svenska arbetsmarknaden. Validering av examina är ett sätt att bedöma, värdera och erkänna individens samlade kompetens. För en invandrad person kan validering vara nödvändig för att den kunskap och erfarenhet som inhämtats i form av studier och arbete utomlands skall bli erkänd och tillvaratagen på arbetsmarknaden i Sverige. Validering kan leda till att en person med utländsk bakgrund får behörighet att studera vidare, att studietiden kan kortas och att risken för dubbelutbildning kan undvikas. För arbetsgivarna kan själva rekryteringsprocessen underlättas eftersom den sökandes kompetens blir synlig och det blir lättare att organi-

---

<sup>49</sup> JU 2003:09, JU 2004:04.

<sup>50</sup> Se Lappalainen och Lundgren (2004).

sera arbetet så att personalens kompetens tas till vara på ett bra sätt.<sup>51</sup>

#### 4.4.3 Rörlighet på arbetsmarknaden

En ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet är nödvändig för att minska de framtida regionala obalanserna, öka förvärvsfrekvensen och förhindra rekryteringsproblem. Flera prognoser visar på kommande arbetskraftsbrist inom vissa sektorer, främst inom vård och utbildning, som drabbar olika regioner olika hårt under de närmaste decennierna. Den framtida befolknings- och arbetskraftssituationen kan leda till ökade regionala obalanser, där tillgången på arbetskraft kan vara tillfredställande i en region medan den är knapp i en annan. Mönstren avseende geografisk rörlighet på arbetsmarknaden, vilken omfattar arbetskraft som pendlar och arbetskraft som flyttar, har successivt förändrats. Totalt har den geografiska rörligheten ökat under de senaste decennierna, vilket uteslutande kan förklaras med en ökad arbetspendling.<sup>52</sup> Andelen som pendlar liksom arbetsresornas längd har ökat.<sup>53</sup>

Den yrkesmässiga rörligheten påverkas främst av konjunkturen. Av de sysselsatta kvinnorna bytte ca 10 procent år 2002 arbetsgivare, jämfört med ca 9 procent av männen. De anställda har visat ungefär samma rörlighetsbeteende i form av arbetsgivarbyten under drygt tre decennier och det gäller såväl män som kvinnor, i samtliga åldrar och alla näringsgrenar. Det är främst konjunkturen som påverkar frekvensen av arbetsgivarbyten. Under ett år med högkonjunktur byter 10–12 procent av de sysselsatta arbetsgivare, medan den siffran sjunker till 6–8 procent i en lågkonjunktur.<sup>54</sup>

Den yngre befolkningen är mer rörlig, både i form av flyttningar och arbetsgivarbyten, än den äldre. Eftersom Sverige i framtiden kommer att få en allt äldre befolkning kan detta resultera i en mindre rörlig arbetskraft totalt sett. För att motverka risken för obalanser på arbetskraft mellan lokala arbetsmarknadsregioner behöver den geografiska och yrkesmässiga rörligheten stimuleras. Traditionellt har statsmakten försökt att lösa regionala matchningsproblem inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, bl.a. genom utbuds- eller efterfrågeskapande åtgärder. Rörlighetsstimu-

<sup>51</sup> Ds 2002:47.

<sup>52</sup> AMS (2003b).

<sup>53</sup> ITPS (2004d).

<sup>54</sup> AMS (2003b).

lerande åtgärder, t.ex. flyttbidrag och pendlingsstöd har varit ytterligare sätt, liksom möjlighet till avdrag för dubbelt boende. Inför de bristsituationer som förväntas uppstå kan arbetskraftsinvandring vara ett komplement för att motverka dessa underskott.

#### *Ökad rörlighet för att bryta könssegregeringen*

Sverige har en av Europas mest könssegregerade arbetsmarknader med männen i det privata näringslivet och kvinnorna i den offentliga sektorn. Sverige har en stor offentlig sektor i jämförelse med många andra länder. Traditionellt är en högre andel män än kvinnor sysselsatta inom den privata sektorn. Däremot dominerar kvinnorna inom den kommunala sektorn. Mellan 1990 och 2004 har andelen sysselsatta inom privat sektor ökat för både män och kvinnor.

#### **Sysselsatta år 1990 och 2004 fördelat på sektor**

	1990		2004	
	<i>män</i>	<i>kvinnor</i>	<i>män</i>	<i>kvinnor</i>
<i>Absoluta tal (tusental)</i>				
statlig sektor	224	170	122	114
kommunal sektor	263	995	232	859
privat sektor	1 545	874	1 518	947
<i>varav företagare</i>	<i>296</i>	<i>101</i>	<i>307</i>	<i>99</i>
Totalt	2 032	2 040	1 872	1 921
<i>Relativa tal (procent)</i>				
statlig sektor	11,0	8,3	6,5	5,9
kommunal sektor	12,9	48,8	12,4	44,7
privat sektor	76,0	42,8	81,1	49,3
<i>varav företagare</i>	<i>19,2</i>	<i>11,6</i>	<i>20,2</i>	<i>10,5</i>
Totalt	99,9	99,9	100,0	99,9

*Källa:* AKU.

*Mäns och kvinnors branschtillhörighet skiljer sig åt. Kvinnorna har en högre andel sysselsatta inom offentlig sektor och då främst inom den kommunala sektorn. Männen är i högre utsträckning sysselsatta inom privat sektor. Skillnaderna mellan könen inom denna sektor har dock minskat sedan 1990.*

Det finns olika former av könssegregering. Horisontell segregering innebär att fördelningen av kvinnor och män mellan sektorer och yrken på arbetsmarknaden skiljer sig åt. Yrken är således antingen kvinnodominerade eller mansdominerade, och ett förhållandevis litet antal arbetar i s.k. blandade yrken. Vertikal segregering innebär att fördelningen mellan män och kvinnor på olika positioner inom sektorer och yrken skiljer sig åt. Kvinnorna finns systematiskt på lägre befattningsnivåer och med lägre löner, och männen är i större utsträckning chefer.<sup>55</sup> En viktig fråga är därför hur framtidens arbetskraftsutbud och efterfrågan kommer att påverka arbetsmarknaden ur ett könsperspektiv. En viktig aspekt är också i vilken mån ökad arbetskraftsinvandring kan komma att minska eller förstärka den könssegregerade arbetsmarknaden.

#### 4.4.4 Arbetsmarknadens parter och arbetskraftsinvandring

*Några ståndpunkter från parterna på arbetsmarknaden och dess syn på arbetskraftsinvandring*

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll vid prövning av arbetstillstånd.<sup>56</sup> Myndigheternas respektive parternas roll vid arbetsmarknadsprövningen, samt hur skäliga löner och anställningsvillkor skall upprätthållas är centrala och omtvistade frågor för parterna.

Enligt *Svenskt Näringsliv* behövs en enklare hantering av tillståndsfrågorna för att Sverige ska kunna vara med och konkurrera med andra länder om samma arbetskraft. När det gäller behovet av att rekrytera arbetskraft utanför EU framförs av Svenskt Näringsliv att det är företagen själva som bäst kan bedöma om det finns brist på den kompetens man eftersöker eller inte. Information om arbetstillstånd bör inte enbart vända sig till enskilda personer utan också till företag som är intresserade av att undersöka möjligheterna att rekrytera utanför EU. Svenskt Näringsliv föreslår att en person som får anställning hos en arbetsgivare omgående skall kunna få ett tidsbegränsat arbets- och uppehållstillstånd utan att behöva återvända till hemlandet för att söka arbetstillstånd.

LO påpekar att arbetskraftens rörlighet över gränser i sig är något positivt, men att invandringen skall vara reglerad. En samlad utgångspunkt är att utländsk arbetskraft som kommer hit och

<sup>55</sup> SOU 2004:43.

<sup>56</sup> Avsnittet bygger på AMS rapport "Arbetstillstånd – Översyn av tillämpning och organisation inom Arbetsmarknadsverket". AMS (2003c).

arbetar skall ha avtalsenliga löner och anställningsvillkor. Sverige har i dag en stor reserv av arbetskraft som inte tas tillvara på arbetsmarknaden. LO anser att insatser i första hand skall inriktas på den grupp som står utanför arbetsmarknaden innan arbetsmarknaden öppnas för mer generell arbetskraftsinvandring. LO anser vidare att arbetstillstånd skall utgå från behovet av arbetskraft. Arbetsgivaren bör ta ett större ansvar på arbetsplatsen genom t.ex. en särskild handledare.

*TCO* anser att internationell rörlighet i grund och botten är något positivt, men att detta förutsätter att de personer som erbjuds arbete i Sverige ges en lön och arbetsvillkor som motsvarar läget för personer med motsvarande utbildning, ålder, erfarenhet och arbetsuppgifter. *TCO* anser vidare att Sverige skall ta tillvara den tillgång på arbetskraft som redan finns i landet och innan arbetstillstånd ges bör det först prövas om arbetsmarknadspolitiska medel via Arbetsmarknadsverket kan användas för att lösa brist-situationen. *TCO* anser att det är viktigt att definiera begreppet tillfällig brist. Definitionen av brist på arbetskraft bör inte heller fastläsas i snävt definierade kategorier av yrkesgrupper då efterfrågan snabbt kan ändras.

*SACO* anser att arbetskraftens rörlighet över nationsgränserna bör ses som naturligt och önskvärt i en internationell arbetsmarknad. Den internationella rörligheten tillför nytt och viktigt kunnande, bidrar till tillväxten inom det svenska näringslivet och gör det möjligt att upprätthålla servicenivån inom t.ex. vård och omsorg. Möjligheterna för företagen att ta emot och acceptera order ökar och risken för att företagen tvingas flytta utomlands på grund av brist på arbetskraft minskar. Enligt *SACO* kan arbetskraftsbrist i vissa sektorer bero på felaktig prissättning på arbete eller på att arbetsförhållandena inte är attraktiva. I sektorer med en enda eller ett fåtal arbetsgivare kan lönenivåer och arbetsvillkor släpa efter, men detta skall inte lösas med arbetskraftsinvandring. *SACO* anser vidare att arbetskraftsinvandring inte får medföra sämre lönenivåer eller minska ambitionerna att de arbetslösa som redan finns i landet skall hitta passande arbete. Arbetsmarknadspolitiken måste därför bli effektivare för att t.ex. välutbildade personer av utländsk härkomst skall kunna använda sin kompetens fullt ut.

*Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) har i en promemoria<sup>57</sup> presenterat sitt ställningstagande om arbetskraftsinvandring. Arbetskraftsinvandring kan bidra till ett ökat arbetskraftsutbud, men den mest kraftfulla åtgärden för att öka utbudet är, enligt SKL, ökad sysselsättning för den arbetsföra befolkning som redan finns i landet. Vidare anser SKL att arbetskraftsinvandring inte står i motsats till ökad sysselsättning av den inhemska befolkningen. Arbetslöshet och låg sysselsättning för människor som redan finns i Sverige kräver särskilda insatser oavsett ökad arbetskraftsinvandring eller inte. Fler arbetskraftsinvandrare kan underlätta för redan invandrade som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. För att göra det attraktivare att flytta till Sverige för att arbeta samt öka utbytet för arbetsgivaren, anser SKL att de tillfälliga arbetstillstånden bör göras längre. Samma giltighetstider för arbetstillstånd skulle kunna gälla som för arbetstagare från EU/EES-området. Möjligheterna till bilaterala överenskommelser rörande rekrytering bör också prövas. Vidare anser SKL att det vore rimligt att utvidga möjligheterna för gäststudenter att stanna kvar i Sverige och arbeta.

#### *Samverkan vid rekrytering från annat EU-land*

I samarbete med AMS, EURES<sup>58</sup> arbetsgivarna och arbetsmarknadens parter görs riktade rekryteringsinsatser mellan olika EU-stater för att rekrytera arbetskraft. Sverige har vid ett flertal tillfällen i organiserad form genomfört rekryteringar av främst läkare från annan EU-stat. Insatserna är helt och hållet efterfrågestyrda, dvs. i det aktuella exemplet är det landstingen som kontaktar AMS, vars roll är att öppna dörrar för de svenska arbetsgivarna i utlandet och arrangera mötesplatser där svenska arbetsgivare kan träffa arbetsökande för intervjuer. Aktiviteterna genomförs alltid i samarbete med arbetsmarknadsmyndigheterna i rekryteringslandet. Vid eventuella problem med behörighetsfrågorna skall Socialstyrelsen

<sup>57</sup> Opublicerat material.

<sup>58</sup> EURES (European Employment Services) är dels ett nätverk av personer/organisationer som ska främja fri rörlighet för arbetstagare, dels en portal på Internet för främjande av rörlighet i arbetslivet. I nätverket ingår bl.a. offentliga arbetsförmedlingar, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. Europeiska kommissionen ansvarar för samordningen av nätverket. Alla arbetsgivare i EU/EES kan annonsera om lediga platser på Eures databas över lediga platser och når därigenom arbetssökande från de 28 EU/EES-medlemsstaterna. Arbetssökande kan registrera sig som arbetssökande och lägga in sin meritförteckning i en särskild databas – CV på nätet. I Eures portal på Internet finns också information om arbets- och levnadsvillkor i de olika länderna och information om utbildningar.

och dess motsvarigheter i rekryteringsländerna kontaktas för klarläggande. Rekryteringsaktiviteter av nämnda slag kan även förekomma inom andra yrkesområden.

## 5 Dagens regler för arbetskraftsinvandring

Regleringen av utlänningars rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige är omfattande. Reglerna innehåller dessutom tämligen vidsträckta möjligheter för regeringen och myndigheterna inom området att utfärda förordningar och föreskrifter. I den här delen av kommitténs arbete redovisas en kort sammanfattning av i första hand hur ärenden om arbetstillstånd handläggs. Kapitlet upptar också några fakta om vilket resultat reglerna i praktiken ger. I kommitténs slutbetänkande kommer sedan en mer ingående beskrivning att ges, liksom en redovisning av praxis vad gäller arbetstillstånd.

### 5.1 Några grundläggande drag

Från att ha haft ett system i stort sett utan några begränsningar i utlänningars rätt att vistas och arbeta i Sverige har vi i dag en omfattande reglering med olika krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Vad gäller regler och praxis för att få arbetstillstånd grundar sig detta fortfarande i stor utsträckning på de riktlinjer som gavs i samband med lagstiftning åren 1968 och 1984.<sup>1</sup> De innebär bl.a. att invandringen skall vara reglerad och att möjligheten vad gäller behovet av arbetstillfällen i första hand skall tillgodose här i landet bosatta arbetssökande samt nordbor. Det fastslås även att löne- och anställningsvillkor för dem som får arbetstillstånd skall vara likvärdiga dem som gäller för svensk arbetskraft. Arbetskraftsinvandring skall förekomma bara i undantagsfall och undantag skall beviljas främst beträffande nyckelpersoner inom industrin, näringslivet och det kulturella området. Sedan Sveriges medlemskap i EU har andra medborgare i EU/EES-stater och deras

---

<sup>1</sup> Prop. 1968:142 s.108 ff. och prop. 1983/84:144 s.61 f.

anhöriga rätt att flytta mellan de samarbetande staterna, vistas där och inneha anställning på samma villkor som landets egna medborgare. Det gäller också ett företräde till anställning för sökande från sådant land framför tredjelandsmedborgare.

## 5.2 Kravet på visering och uppehållstillstånd

*Visering* innebär tillstånd att resa in och vistas i Sverige under viss tid. I de anglosaxiska länderna innebär "a visa" i många fall även en rätt till arbete och bosättning medan det hos oss i första hand handlar om rätt till inresa. Den som är nordisk medborgare, medborgare i en av medlemsstaterna i EU/EES eller har permanent uppehållstillstånd i Sverige behöver inte visering. Detsamma gäller för medborgare i ett antal andra länder, vilka fastställs gemensamt inom EU.

Visering ges som huvudregel för högst tre månader. Den utfärdas numera, i och med Sveriges deltagande sedan mars 2001 i det operativa Schengensamarbetet, som en enhetlig visering enligt regler i Schengenkonventionen. Vid bedömning av om en person skall få visering ställs ett antal krav, som t.ex. att den sökande har tillräckliga medel för att försörja sig och har för avsikt att återvända hem.

*Uppehållstillstånd* är även det ett tillstånd för att resa in och vistas i Sverige under viss tid. Den som inte är medborgare i något nordiskt land skall som huvudregel ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige längre än tre månader.<sup>2</sup> Uppehållstillstånd *skall* ges i vissa fall (till dem som i enlighet med svensk lagstiftning ses som flyktingar och andra skyddsbehövande), medan uppehållstillstånd i andra fall *får* ges.<sup>3</sup>

Den som beviljas tillstånd för bosättning i Sverige får normalt permanent uppehållstillstånd från början. För vissa fall finns särskilda regler om tidsbegränsade tillstånd, t.ex. vid tillfälliga skyddsbehov, studier, nyetablerade förhållanden eller vid tveksamhet i fråga om levnadssätt.

Som huvudregel skall såväl visering som uppehållstillstånd sökas utomlands och vara klart före inresan i Sverige. Även från detta finns undantag, t.ex. för medborgare i EU/EES-stater som vill ha uppehållstillstånd.

---

<sup>2</sup> 1 kap. 4 § UtL.

<sup>3</sup> Se t.ex. 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § UtL.

### 5.3 Kravet på arbetstillstånd och dess undantag

Utlänningar, som inte har permanent uppehållstillstånd, är nordiska medborgare eller omfattas av EU/EES-avtalet, skall ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. Den som har fått arbetstillstånd, eller har sin försörjning ordnad på annat sätt, kan få uppehållstillstånd i Sverige.

Skyldigheten att ha arbetstillstånd omfattar bara arbetstagare och inte självständiga företagare. Det föreligger alltså inget hinder för en utlänning att utan arbetstillstånd bedriva näringsverksamhet som egen företagare. Däremot kan visering eller uppehållstillstånd krävas, om vistelsetiden är längre än tre månader. Huruvida en sökande är arbetstagare eller näringsidkare bedöms samlat utifrån ett antal kriterier som t.ex. hur avtalet ser ut, hur ersättning ges och graden av självständighet.

Migrationsverket ställer utifrån sin och Utlänningsnämndens praxis ett antal krav som ska vara uppfyllda innan man beviljar uppehållstillstånd. Företagsplanerna skall vara realistiska och företaget skall förväntas uppnå en tillfredsställande lönsamhet. Företagaren måste ha handlingar som visar att han eller hon har det kapital som behövs för att etablera eller köpa ett företag i Sverige. Företagaren måste också ha tillräckligt med egna medel för att försörja sig själv och sin familj under det första året. Till ansökan skall bifogas diverse underlag för resultat- och likviditetsbedömning och företagaren skall redogöra för bl.a. sina kontakter i och sin vana vid branschen. Uppehållstillstånd ges regelmässigt för ett år i taget och efter två år kan permanent uppehållstillstånd komma ifråga efter det att myndigheterna gjort en bedömning av verksamheten.

Därutöver ställs vissa krav enligt skatterättsliga regler. Den utländske företagare som har fast driftställe (stadigvarande plats där verksamhet bedrivs) i Sverige skall, liksom svenska företagare, registreras för moms, F-skatt och eventuellt som arbetsgivare. Saknas fast driftställe finns inget krav på F-skattsedel, men det kan, beroende på bl.a. verksamhetsslag, göra det på momsregistrering.

Av praktiska skäl har gjorts en rad andra undantag från kravet på arbetstillstånd så länge det gäller kortare perioder, t.ex. professionella artister, personal på turistbussar, forskare som skall föreläsa, utländska gäststuderande under studietiden samt professionella idrottsmän. Dessutom ges generellt under handläggningstiden undantag för asylsökande vars asylärende bedöms ta mer än fyra månader att avgöra. Möjligheten att söka asyl kan många gånger

upplevas som ”enda vägen in” i EU och det finns en medvetenhet om att det i de europeiska asylsystemen kan finnas personer som i första hand skulle vilja söka arbete, inte asyl.

Regeringen beslutade den 17 mars 2005 om en lagrådsremiss<sup>4</sup> som till viss del berör utlänningslagens regler om arbetstillstånd. En annan omständighet av betydelse för de svenska reglernas utformning framöver, förutom pågående arbete inom EU, är kommande resultat av förhandlingarna inom ramen för Världshandelsorganisationens (WTO) allmänna tjänstehandelsavtal<sup>5</sup>. Avtalet rör inte arbetskraftsinvandring i gänge mening utan tar sikte på tillfällig personrörlighet, dvs. då personer tillfälligt vistas i ett annat land för att utföra en tjänst.

#### 5.4 Arbetstillstånd – ansökan och handläggning

Arbetstillstånd skall normalt sökas före inresan till Sverige. Ansökan lämnas då in, tillsammans med ett konkret arbetserbjudande, till ambassad eller konsulat i sökandens hemland eller bosättningsland. Om sökanden befinner sig i Sverige vid ansökningen får den, med vissa undantag, inte bifallas. Undantagen gäller bl.a. utläningar som kan ges uppehållstillstånd som skyddsbehövande och deras anhöriga, förlängning av tillstånd i vissa fall eller om synnerliga skäl föreligger. Det senare kan avse t.ex. en person som av arbetsmarknadsskäl bör få bosätta sig i Sverige. Enligt praxis prövas också ansökan för vissa andra kategorier efter inresan, bl.a. professionella idrottsutövare, gäststudenter som avslutat sina studier, gästforskare samt ledningspersonal i internationella företag. I de fall ansökan innebär ett s.k. statusbyte, där sökanden vill gå från att vara t.ex. gäststuderande till sammanboende eller från au-pair till annat arbete, godkänns som regel ansökan om sökanden haft ett uppehållstillstånd på minst sex månader för tillfällig vistelse med annat syfte än rent besök. Dessa personer har ju redan verkat i Sverige under en tid.

Ansökan prövas vanligen av Migrationsverket. Alla utlandsmyndigheter har bemyndigande att i viss utsträckning pröva ansökningar. Säsongsarbetstillstånd prövas av länsarbetsnämnden.

---

<sup>4</sup> Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, UD2005/15652/MAP.

<sup>5</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS).

Formellt sett finns det möjlighet att bevilja permanent uppehållstillstånd direkt, även om en utlänning inte har någon annan anknytning till Sverige än arbetet. Men utrymmet för egentlig arbetskraftsinvandring till Sverige är enligt riksdagens uttalanden mycket begränsat, även om det har vidgats i AMS senaste riktlinjer.<sup>6</sup> Bestämmelserna om arbetstillstånd tillämpas alltså i praktiken avseende utlänningar som kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.<sup>7</sup> Det kan vara fråga t.ex. om personer med sådan familjanknytning till Sverige som skall leda till uppskjuten invandringsprövning. För de utlänningar som kan beviljas tidsbegränsat arbetstillstånd utan att ha någon anknytning till Sverige kan särskilt tre grupper urskiljas: personer som deltar i internationellt utbyte, arbetskraft för täckande av tillfällig brist samt säsongarbetare.

AMS har en författningsreglerad skyldighet att besluta om riktlinjer för arbetstillstånd. Innan de utfärdas skall sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare få tillfälle att yttra sig. De riktlinjer från AMS som i dag gäller kan sägas huvudsakligen grunda sig på de principer som riksdagen lade fast år 1968 och 1984.

Migrationsverket skall som huvudregel samråda med länsarbetsnämnden innan ansökan får beviljas. Sådant samråd skall anses ha skett om Migrationsverket vid prövningen följer AMS riktlinjer. Detta syftar närmast på ett s.k. generellt yttrande som riktar sig från AMS till Migrationsverket och som alltså gör att verket kan besluta utan sedvanligt yttrande från länsarbetsnämnden. Migrationsverket har getts sådant bemyndigande för arbeten som räknas som internationella utbyten. I de fallen görs ingen egentlig arbetsmarknadsprövning. Länsarbetsnämnden kan dock yttra sig om huruvida det kan anses vara fråga om ett internationellt utbyte eller inte i de fall Migrationsverket begär det. Berörd facklig organisation ges också tillfälle att yttra sig. Utöver detta har Migrationsverket i några speciella fall möjlighet att bevilja arbetstillstånd helt självständigt, dvs. utan stöd av generellt yttrande. Än så länge ställs alla ansökningar direkt till länsarbetsnämnden, även de som gäller internationella utbyten där Migrationsverket har fått ett generellt yttrande från AMS och där ingen arbetsmarknadsprövning skall göras. Tanken är att under år 2005 skall under en inarbetningsperiod ett nytt registreringssystem inom AMS tas i bruk. Innebörden av de nya riktlinjerna är bl.a. att anvisningarna till arbets-

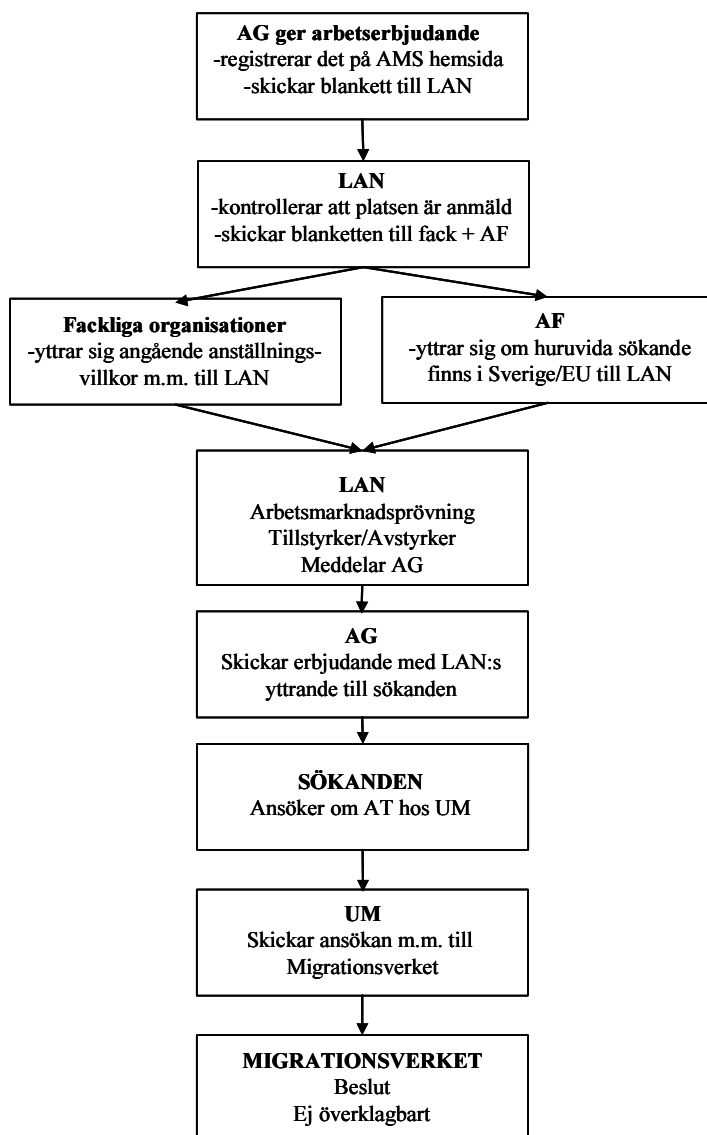
<sup>6</sup> Se nedan under 5.5.

<sup>7</sup> SOU 2004:74.

givaren ändras så det framgår att denne skall skicka ansökan direkt till sökanden i vissa fall.

I andra ärenden än dem som avser internationellt utbyte görs en arbetsmarknadsprövning. Prövningen skall klarlägga om arbetskraft i stället finns att tillgå i Sverige eller övriga EU/EES-stater. Denna startas efter att arbetsgivaren med hjälp av vägledning på AMS hemsida registrerat sitt arbetsplatserbjudande och skickat blanketten "Arbetserbjudande" till länsarbetsnämnden. Därifrån skickas blanketten dels till arbetsförmedlingen för att se att platsen har anmälts som ledig och om den kan tillsättas med någon anmäld sökande, dels till relevant facklig organisation för yttrande om framför allt anställningsvillkoren, men också om arbetsmarknadsläget i den bransch det gäller. Länsarbetsnämnden yttrar sig därefter i frågan om arbetsmarknadens behov och skickar sitt yttrande till arbetsgivaren. Arbetsgivaren skickar erbjudandet och yttrandet vidare till den sökande, som på en svensk utlandsmyndighet lämnar in en ansökan om arbetstillstånd. Migrationsverket får sedan underlaget för beslut. Yttrandemöjligheten för facket utgör en skyldighet om ärendet är av principiell betydelse eller på annat sätt av större vikt.

## Ärenden med arbetsmarknadsprövning



Anmärkning: AF = Arbetsförmedling, AG = Arbetsgivare, AMS = Arbetsmarknadsstyrelsen, AT = Arbetstillstånd, LAN = Länsarbetsnämnd, UM = Utlandsmyndighet.

*Ett ärende om arbetstillstånd inleds med att en arbetsgivare har ett arbetserbjudande som registreras på AMS hemsida. Innan det slutliga beslutet från Migrationsverket skall flera myndigheter och organisationer hantera ärendet. Vid ett positivt besked efter arbetsmarknadsprövningen skall sökanden ansöka om arbetstillståndet hos den svenska utlandsmyndigheten i sitt hemland.*

## 5.5 AMS riktlinjer

AMS riktlinjer omfattar framför allt bedömningsgrunder för arbetskraftsinvandring, dvs. permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, tidsbegränsade arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist samt arbetstillstånd inom ramen för internationellt utbyte. De upptar också AMS föreskrifter dels om kvotberäkning, dvs. hur det antal personer som kan få tillstånd bestäms, dels arbetsmarknadsprövning i ärenden om säsongarbetstillstånd.

Som allmänna utgångspunkter för bedömningen anges att medborgare i länder utanför EU/EES inte får koncentreras till arbetsplatser där svårigheter att rekrytera arbetskraft kan hänga samman med lönesättning, arbetsmiljö, lokala förhållanden eller liknande faktorer. Nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall lägst motsvara gällande svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket och branschen. Arbetstiden skall vara av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i landet och bostad skall vara ordnad före inresan. Berörd arbetstagarorganisation inom det verksamhetsområde som tillståndet gäller skall ges tillfälle att yttra sig i ärendet.

Riktlinjerna reviderades den 1 januari 2005. I förhållande till tidigare riktlinjer har man bl.a. tidigarelagt länsarbetsnämndens arbetsmarknadsprövning och förändrat handläggningen vid internationellt utbyte. Det har betonats att det viktigaste i länsarbetsnämndens prövning är att kontrollera om det finns arbetskraft att tillgå på närmare håll och att denna bedömning nu får större betydelse än utbildningsnivå etc. i ärenden om permanent uppehållstillstånd. De nya riktlinjerna anger i huvudsak följande.

### *Permanent uppehållstillstånd*

Detta bör i första hand begränsas till sådana områden där bristen på arbetskraft, även utifrån ett långsiktigt arbetsmarknadsbehov, utgör ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten för arbetsgivaren.

Tillstånd kan ges under förutsättning att det inte inom landet eller något annat land i EU/EES finns arbetskraft som kan anvisas inom rimlig tid direkt eller efter utbildning. En annan förutsättning är att den sökande får stadigvarande sysselsättning i det yrke eller yrkesområde som ansökan avser.

Uppehållstillståndet ges i stället för arbetstillstånd och någon begränsning till visst yrke eller viss arbetsgivare förekommer alltså inte.

### *Tillfällig brist*

För att täcka en tillfällig brist kan arbetstillstånd i vissa fall tillstyrkas inom sådana yrken eller yrkesområden där arbetsgivarna har svårigheter att hitta arbetskraft med kvalificerad yrkesutbildning eller erfarenhet. Detta gäller under förutsättning att det inte inom landet eller något annat land i EU/EES finns arbetskraft som kan anvisas inom rimlig tid direkt eller efter utbildning.

Tillståndet begränsas till yrke hos viss arbetsgivare och ges för en sammanlagd tid av normalt 18 månader. Om bristen förväntas bli långvarig skall arbetsgivaren och länsarbetsnämnden komma överens om hur bristen skall lösas. Kvarstår bristen efter 18 månader kan tillståndet förlängas med normalt sex månader efter överenskommelse mellan parterna.

Dispenser har getts för tidsbegränsade tillstånd som är längre. Vid tidigare rekrytering av läkare, från exempelvis Polen, har dessa fått tidsbegränsade tillstånd på sammanlagt 36 månader.

När länsarbetsnämnden gör en arbetsmarknadsprövning vid ansökan om arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare är det deras egna prognoser som ligger till grund för att bedöma efterfrågan och eventuella brister inom vissa yrkesområden. AMS definierar ett bristyrke som ett yrke där arbetsgivaren har svårt att hitta arbetskraft, men där man bedömer att det inte påverkar företagens möjligheter att växa. När bristen blir så svår att det påverkar företagens expansion utgör den en flaskhals. Genom att följa och beskriva företagets behov under den kommande tidsperioden skapas ett underlag för vilka insatser och prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken som behövs. Detta görs för att förhindra kommande flaskhalsproblem på arbetsmarknaden.

*Internationellt utbyte*

För dessa ärenden har AMS utfärdat ett samlat generellt yttrande som om det följs innebär att Migrationsverket anses ha samrått med AMS. Någon egentlig arbetsmarknadsprövning görs inte eftersom det här gäller anställningar som inte på vanligt sätt är öppna på arbetsmarknaden. Prövningen skall strikt gå ut på att ansökningsärendet kan hänföras till internationellt utbyte och att den sökandes kvalifikationer motsvarar verksamhetens syfte. Till denna kategori räknas lednings- och specialistpersonal i internationella koncerner eller inom företag som är deras underleverantörer eller kunder och som i denna egenskap behöver arbeta i Sverige. Även anställda inom internationella koncerner som behöver arbeta i Sverige för att lära sig vissa arbetsmoment innefattas i denna kategori. Praktikanter inom ramen för internationella praktikant-utbytesavtal och au-pair arbete räknas också hit. Tillstånd kan också ges för specifika insatser inom bl.a. kultur, undervisning, forskning eller idrott. Hit räknas också exempelvis anställning vid utländsk handelskammare eller motsvarande statlig representation.

För internationellt utbyte ges enligt gällande praxis tidsbegränsade arbetstillstånd för en sammanlagd period av högst fyra år. Arbetstillstånd utöver denna maximitid kan ges framför allt den som uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd, vilket alltså kan bli fallet vid ett långsiktigt behov på arbetsmarknaden eller för den som av annat än arbetsmarknadsskäl skulle kunna få permanent uppehållstillstånd. Tillståndet är normalt sett knutet till anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. Inom kategorin internationellt utbyte har regeringen också i några beslut funnit att personer genom lång vistelse i Sverige, sammantaget med den anknytning de fått hit genom sitt arbete, bör beviljas permanent uppehållstillstånd.<sup>8</sup>

*Säsongsarbetstillstånd*

Vad som gäller i fråga om säsongsarbetstillstånd angavs tidigare i form av riktlinjer, men sedan årsskiftet finns bestämmelser i AMS föreskrifter. Tillstånd kan ges för arbete inom trädgårdsnäringen med bl.a. bär-, frukt- och grönsaksodling. Det får också ges för arbete, om det finns särskilda skäl, som avser odling i växthus,

---

<sup>8</sup> Se regeringsbeslut 1998-09-17, UD98/991/MP och UD98/995/MP.

skogsplantering och torvbrytning. Länsarbetsnämnden kan ge tillstånd för högst tre månader under tiden den 1 april–1 november under förutsättning att arbetskraft inte kan anvisas inom Sverige och EU/EES-staterna. Tillståndet är knutet till branschen, men inte till en speciell arbetsgivare. För utlänningar som kommer hit för plockning av vilda bär krävs inte arbetstillstånd under de tre månader som de har visering eller som är viseringsfri tid.

Länsarbetsnämnderna fastställer, efter samråd med berörda arbetsmarknadsparter, för varje bransch ett antal säsongsarbetstillstånd i form av länskvoter. Det är också i första hand länsarbetsnämnden som skall pröva ärenden om säsongsarbetstillstånd. En del av ansökningarna lämnas dock över till Migrationsverket för beslut. Det rör sig då om fall där tillståndstiden skall vara längre än tre månader eller för nationaliteter där det bedöms finnas risk för att sökanden avser att stanna i Sverige efter tillståndstidens utgång. En lista över de länder där överlämnande av prövningen skall göras till Migrationsverket fastställs från år till år. Den upptar i stora drag de länder gentemot vilka Sverige har en mer restriktiv viseringspraxis. Enbart det faktum att visering krävs innebär alltså inte att landet upptas på listan.

#### *Tillstånd för familjemedlemmar*

Arbetstillstånd kan enligt riktlinjerna också ges till medföljande make/maka, sambo och barn som är under 21 år eller beroende för sin försörjning av någon som fått arbetstillstånd i minst sex månader. Även make/maka, sambo och barn till beskicknings- och konsulatpersonal eller annan personal med diplomatstatus kan beviljas arbetstillstånd. Enligt Migrationsverkets praxis förutsätts att anknytningspersonen kan försörja familjen och har bostad ordnad. För den som har fått uppehållstillstånd för bosättning (minst ett år) gäller dock utlänningslagens vanliga regler för anknytning, utan krav på försörjning och bostad.

**En sammanfattning av regelverket**

Bedömningsgrund	Tid	Rätt till att ta med familj	Grupper
Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl	Ingen begränsning	Ja	Ej begränsat, arbetsmarknadens långsiktiga behov avgör.
Tillfällig brist	18 mån. med ev. 6 månader förlängning	Ja	Person med kvalificerad yrkesutbildning och erfarenhet vid kortsiktigare brist.
Internationellt utbyte	Längst 4 år	Ja	Ledningspersonal/specialister i int.företag/koncerner etc.
	18 mån	Ja	Praktikanter.
	12 mån	Ja	Aupair.
Säsongarbetstillstånd	Längst 3 månader	Nej	Medarbetare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk.

**5.6 Beviljade tillstånd**

Såväl AMS som Migrationsverket redovisar viss statistik över arbetstillstånd. De uppgifter som redovisas här är till viss del uppskattningar eftersom vissa skillnader förekommer i kategorisering och redovisningsätt myndigheterna emellan. Skillnaderna är dock inte större än att båda myndigheternas uppgifter kan ge en godtagbar bild av reglernas effekter.

Nästan alla arbetstillstånd som beviljas, om man bortser från tillstånd enligt EU/EES-avtalet, är tidsbegränsade. Endast ett smärre antal får ett permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. För att få en komplett bild av arbetskraftsinvandringen skall till detta tillföras nordiska medborgare, som får arbeta i Sverige utan tillstånd, och vissa kategorier som får arbeta en kortare tid i Sverige utan arbetstillstånd, t.ex. artister med sina tekniker och turnépersonal, författare och konstnärer, idrottsmän samt specialister i internationella koncerner.

## Arbetsstillstånd år 2000–2004

År	Bedömningsgrund				Summa (TUT)
	Arb.marknads- skäl (PUT)	Tillfällig brist (TUT)	Internationellt utbyte (TUT)	Säsong- arbetstillstånd (TUT)	
2000	433	7 700	10 800	6 400	24 900
2001	442	8 000	7 700	7 100	22 800
2002	403	7 200	6 000	7 100	20 300
2003	319	7 500	6 000	7 300	20 800
2004	209	6 500	3 800	5 000	15 300

Källa: Migrationsverket, AMS.

Anmärkning: PUT = Permanent uppehållstillstånd, TUT = Temporärt uppehållstillstånd. Siffrorna är uppskattade och avrundade från AMS och Migrationsverkets statistik och inkluderar förlängningstillstånd, men inte EU/EES-tillstånd.

*Det överväldigande flertalet av dem som utanför EU/EES-avtalet får arbetsstillstånd i Sverige får tidsbegränsade uppehållstillstånd. De som får permanenta uppehållstillstånd begränsas till några hundratal.*

År 2004 beviljades totalt ca 15 300 tidsbegränsade arbetsstillstånd, vilket är en minskning jämfört med året innan då drygt 20 800 arbetsstillstånd beviljades. Till detta kommer de 209 personer som fick permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. De flesta tillstånden år 2004, drygt 10 000 stycken (tillfällig brist och internationellt utbyte), avsåg tidsbegränsade tillstånd till personer från länder utanför EU/EES, men fram till anslutningen även personer från anslutningsländerna som fått arbetserbjudanden i Sverige. Tillsammans stod personer från åtta länder för mer än hälften av dessa tillstånd. Länderna var Polen, Indien, USA, Litauen, Ukraina, Ryssland, Kina och Rumänien. Ungefär en femtedel av personerna i denna grupp arbetade med underhållning och kultur. Andra stora yrkeskategorier var data- elektronik och telespecialister, liksom undervisning och forskning samt praktikanter och personer i internutbildning. De allra flesta tillstånden gick till storstadslänen samt Uppsala respektive Hallands län.

Säsongarbetstillstånden minskade i antal jämfört med 2003. En förklaring är att många av säsongarbetarna kommer från de nya medlemsstaterna vilka fr.o.m. 1 maj 2004 inte behöver arbetsstillstånd.

Från EU-länderna beviljades knappt 6 000 personer uppehållstillstånd på grund av anställning i enlighet med EU/EES-avtalet, nästan en fördubbling mot drygt 3 300 året innan. Även här är utvidgningen av EU en förklaring.

**Beviljade tidsbegränsade arbetstillstånd år 2004 med fördelning på yrkesgrupper och ursprungsland**

Yrkesgrupp	Totalt antal	Andel				
		EU 10	Asien	Europa ej EU/EES	Nordamerika	Övriga inkl. uppgift saknas
Underhållning & kultur	2 022	33	10	36	11	10
Jordbruk & trädgård	1 575	61	2	34	< 1	3
Data, elektronik, telecom etc.	1 117	4	78	7	6	5
Undervisning & forskning	890	5	41	27	12	15
Praktikanter & volontärer etc.	693	34	13	35	7	11
Idrottsmän & tränare	405	8	8	25	33	26
Övriga ingenjörer & tekniker	380	15	26	8	21	30
Hantverksarbetare inom bygg & tillverkning	340	73	2	7	3	15
Ledningsarbete, direktörer etc.	338	6	35	6	32	21
Läkare & sjukvårdspersonal etc.	156	53	16	20	2	9
Övriga	1 377	21	38	15	12	14
Ej yrkesklassificerade	1 093	22	33	22	7	16
<i>Totalt</i>	<i>10 386</i>	<i>28</i>	<i>26</i>	<i>24</i>	<i>10</i>	<i>12</i>

Källa: AMS.

Av de 209 personer som år 2004 beviljades permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl arbetade de flesta med undervisning/forskning, som ingenjörer, läkare, data/elektroniktekniker eller inom ledningsarbete/direktion. De flesta permanenta uppehållstillstånden gavs till personer från följande länder: Ryssland (33), Kina (22), USA (21) och Indien (17). Storstadslänen tillsammans med Uppsala län står samlat för en stor del också av det totala antalet permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

### *Företagare*

Under år 2003 beviljades 132 uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar som ville driva egen verksamhet i Sverige. Motsvarande siffra för år 2004 var 122. Det skall observeras att siffrorna inkluderar de uppehållstillstånd som getts till medföljande anhöriga. Migrationsverket uppskattar att de egna företagarna, exklusive familjemedlemmar, utgjorde ungefär hälften av antalet tillstånd. Hur många som startat verksamhet efter att ha invandrat på annan grund, t.ex. på grund av anknytning till en person i Sverige, framgår inte av dessa siffror. Hur många uppehållstillstånd som de senaste åren getts med stöd av EU/EES-avtalet framgår av 3.2.4.

### *Villkor för gäststudenter*

Den som vill komma till Sverige som gäststudent måste ha fått en studieplats, ha för avsikt att studera på heltid och ha tillräckligt med pengar för att försörja sig under studietiden. Gäststudenter har inte rätt till svenska studiemedel. Studenten skall också vara helt inställd på att lämna Sverige efter avslutade studier. För EU/EES-studenter gäller gemensamma EU-regler som innebär bl.a. att ansökan om uppehållstillstånd kan göras efter inresa i Sverige. Studentens hemland förväntas dock stå för eventuella sociala kostnader.

Den som har uppehållstillstånd för att studera vid universitet och högskola eller är doktorand får arbeta under samma tid som uppehållstillståndet gäller utan krav på arbetstillstånd. Om studenten får ett erbjudande om anställning i Sverige efter avslutade studier kan enligt praxis ansökan om arbetstillstånd göras medan han eller hon befinner sig i Sverige. Detta är ett undantag från huvudregeln att ansökan skall göras från utlandet.

Under år 2000 fick totalt drygt 5 400 personer uppehållstillstånd för studier, antingen i form av ett förstagångs- eller förlängningstillstånd. En del av dem har under åren som gått sedan de kom till Sverige redan lämnat landet för att resa hem igen eller resa vidare till något annat land. Den tilltänkta vistelsetiden för studier kan skilja sig åt beroende på om utbildningen avser en enstaka kurs eller ett helt program. Migrationsverkets statistik tyder på att under en period av cirka fem år efter det att studenten fick uppehållstillstånd

i Sverige, har drygt 800 studenter ansökt om arbetstillstånd. I storleksordningen var femte student söker arbetstillstånd under eller efter sina studier. Av dem som sökt uppehållstillstånd får de allra flesta bifall. Exempelvis har av de drygt 700 studenter från Kina som fick uppehållstillstånd i Sverige för studier år 2000 senare 22 procent ansökt om arbetstillstånd. Av dem har sedan 91 procent fått arbetstillstånd.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Se tabell 5.6.1 i bilaga 3.

## 6 Sverige mot ett öppnare regelverk för arbetskraftsinvandring – en sammanfattande diskussion

Kommittén har i detta delbetänkande redovisat fakta som på olika sätt påverkar kommitténs uppgift att föreslå ett långsiktigt och flexibelt regelverk för arbetskraftsinvandring till Sverige från länderna utanför EU/EES. Delbetänkandet innehåller också en internationell utblick eftersom de frågeställningar som kommittén har att arbeta med i stort sett är desamma som diskuteras i många andra stater. Det stora flertalet av världens rika länder har mycket gemensamt i den utveckling som sker inom olika samhällssektorer med anknytning till arbetskraftsinvandring.

Faktagenomgången belyser utvecklingen inom några olika områden som är av betydelse för kommitténs fortsatta arbete. Den *ökande internationaliseringen* medför att förhållanden som rör arbetsplatser, arbetsmarknaden lokalt och regionalt och politiska beslut i Sverige påverkas. På närmare håll påverkas Sverige av medlemskapet i den *Europeiska unionen* och dess senaste och kommande utvidgningar. Migration har alltid funnits och kommer i framtiden av allt att döma fortsätta att öka, om inte annat som en följd av att världens befolkning ökar. Migration är något som alla länder måste förhålla sig till och skapa ett regelverk för att hantera. *Migrationspolitiken* i de rika länderna försöker med olika regelverk och metoder avgöra vilka man vill skall få bosätta sig och arbeta i landet. Det är en uppgift som påverkas av att det är konkurrens mellan olika länder om att knyta till sig de invandrare som bäst kan bidra till det egna landets utveckling. En diskussion förs om vilken inverkan invandringen har på samhällsekonomin och de enskilda arbetsplatserna. Den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning i den rika världen innebär framtida utmaningar för såväl utbudet av som efterfrågan på arbetskraft. Det är uppenbart att arbetskraftsinvandringen inte kan vara det enda svaret på de demografiska problemen, men väl utgöra en del av svaret.

Parallellt med en rekrytering av attraktiv arbetskraft till de rika länderna reses frågor om vilken inverkan utflyttningen av framför allt välutbildad arbetskraft har på utvecklingen i de fattigare ursprungsländerna.

En särskild grupp av intresse är gäststudenter och doktorander samt forskare, som i allt större omfattning kommer från utlandet till våra universitet och högskolor. Många av dessa studenter och forskare bör kunna bidra positivt till utvecklingen av Sverige. Kommittén anser att dagens regelverk är alltför begränsande för deras möjligheter att stanna och arbeta i vårt land. Kommittén återkommer med förslag till förändringar i regelverket i slutbetänkandet.

I det fortsatta arbetet för kommittén finns det ett antal frågor som behöver besvaras. Vi inbjuder därför till en allmän diskussion om detta.

1. Avsikten med arbetskraftsinvandring är att den skall bidra positivt till vår samhällsutveckling dels genom att därigenom täcka sådan efterfråga på arbetskraft som inte klaras inom landet, dels genom att den tillför Sverige kompetens och erfarenheter på ett mer generellt plan.
  - Vilka yrkes- och branschmässiga samt geografiska arbetskraftsbehov skulle kunna täckas av invandrad arbetskraft?
  - Hur kan ökad arbetskraftsinvandring positivt bidra till Sveriges utveckling?
2. Arbetskraftsinvandring kan också komma att påverka förhållanden på arbetsplatserna och arbetsmarknaden i en negativ riktning. En effekt är att ambitionen att anpassa arbetsplatserna till dem som redan finns i landet, men är arbetslösa, skulle kunna minska. Ett annat problem skulle kunna vara försök att kringgå rätten för personer som invandrat att få löne- och anställningsvillkor i nivå med de arbetstagare som redan finns i landet.
  - Hur kan risken för att arbetskraftsinvandringen tränger undan inhemsk arbetskraft undvikas?
  - Hur kan risken för att arbetskraftsinvandrare utnyttjas genom att de inte får avtalsenliga löner och anställningsvillkor motverkas?

3. För arbetstagare som kommer från länder utanför EU/EES krävs arbetstillstånd. Beslutsprocessen involverar i dag både myndigheter (Arbetsmarknadsverket och Migrationsverket), arbetsgivare och arbetstagare (genom samråd med facklig organisation).
  - Vilka aktörer skall bestämma behovet och fatta beslut om tillstånd i framtiden?
4. Förhållandena mellan länder och arbetsmarknader skiljer sig åt vad gäller t.ex. löner, arbetsförhållanden, arbetstillståndens längd, rätt till familjeåterförening, arbetsledning, anställningsförhållanden, acceptans av invandrad arbetskraft m.m. Goda förhållanden ur invandrarens perspektiv blir ett viktigt konkurrensmedel mellan olika länder. Det finns en konkurrens mellan olika länder om invandring av efterfrågad arbetskraft.
  - Hur kan Sverige bli så attraktivt som möjligt för den arbetskraftsinvandringen vi vill ha?
  - Hur skiljer sig detta åt mellan personer som kan tänka sig arbeta i vårt land, t.ex. inom vård-, bygg- eller IT-sektorn?
5. Invandring till Sverige styrs av ett regelverk som utgår från orsakerna till invandringen, t.ex. arbete, anknytning, flykting-skäl och studier.
  - Skulle ökade möjligheter för arbetskraftsinvandring kunna påverka benägenheten att söka asyl i Sverige?
  - Hur skulle arbetskraftsinvandring kunna underlätta integrationen av redan invandrade personer?

Det är dessa och liknande frågor som kommittén skall behandla i sitt fortsatta arbete och som skall mynna ut i ny lagstiftning och ett nytt regelverk. Kommittén önskar genom detta faktabetänkande och genom frågorna ovan ge ett underlag till diskussionen kring dessa frågor. Vi tar tacksamt emot era synpunkter.



## Käll- och litteraturförteckning

- AMS (2002a). *Den framtida personalförsörjningen inom bygg och anläggning – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*. Ura 2002:9
- AMS (2002b). *Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*. Ura 2002:3
- AMS (2003a). *Den framtida personalförsörjningen inom utbildning – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*. Ura 2003:3
- AMS (2003b). Israelsson, Strannefors och Tydén. *Rörlighet på den svenska arbetsmarknaden*. Ura 2003:1
- AMS (2003c). *Arbetsstillstånd – översyn av tillämpning och organisation inom Arbetsmarknadsverket*
- AMS (2004). *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2005*. Ura 2004:5
- Barcheus, Anders Gust. (1772). *Huru Sveriges ringa folk-hop bäst kan användas?* Stockholm 1772
- BBC (2005). *Artikel på hemsidan 2005-04-11*
- Befolkningen (1991). *Sveriges Nationalatlas*. Springfieldt, Peter och Öberg, Sture. SNA
- COM (2005) 94 final. *Green Paper – Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*
- Ds 2000:49. Näringsdepartementet. *Kompetensparadox? Hinder och möjligheter för att bättre tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden*
- Ds 2002:10. Näringsdepartementet. *Riv hindren för äldre i arbetslivet*
- Ds 2002:30. Näringsdepartementet. *Arbetskraftsutbudet och välfärden – aktuell politik och framtida utmaningar*
- Ds 2002:47. Näringsdepartementet. *Kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden – strategiska utvecklingstendenser*
- Dublin Institutet (2004). *Migration trends in an enlarged Europe*
- Europarådet (2004). *Population Studies No. 44. International labour migration*. Salt, Clarke and Wanner. Strasbourg 2004.
- Europeiska kommissionen (2004a). *Kommissionens och ministerrådets gemensamma rapport om sysselsättningen 2003/2004*

- Europeiska kommissionen (2004b). *Employment in Europe 2004*
- Eurostat (2002). *European social statistics – Demography, Theme 3 population and social conditions*
- FN (2004). UN DESA *World Economic and Social Survey 2004, International Migration*, Department of Economic and Social Affairs (DESA)
- Home Office UK (2005a). *Accession monitoring report*, May-December 2004, Crown copyright 2005
- Home Office UK (2005b). *Controlling our borders: Making migration work for Britain – Five year strategy for asylum and immigration*. Crown copyright 2005
- Högskoleverket (2004a). *Marknadsföring och mobilitet – om ökande studentströmmar och växande internationell konkurrens*. 2004:25R
- Högskoleverket (2004b). *Universitet och högskolor – årsrapport 2004*. 2004:16R
- Invest in Sweden Agency (2005). *Kostnad eller kompetens? En fallstudie av företags som flyttat produktionen från utlandet till Sverige*
- IOM (2003). *World Migration 2003, Managing migration*, IOM World migration report Series Vol. 2
- IPPR (2004). *Brain strain – optimising highly skilled migration from developing countries*, Lindsay Lowell, Findlay and Stewart
- ITPS (2002). *Arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandring: – hot eller möjlighet för ekonomisk tillväxt?* Rauhut, Daniel. A2002:010
- ITPS (2004a). *Nyföretagandet i Sverige 2002 och 2003*. S2004:008. Sveriges officiella statistik
- ITPS (2004b). *Var hittar Sverige sin arbetskraft? – en översikt av tänkbara sändarländer*. Rauhut, Daniel. A2004:016
- ITPS (2004c). *Näringslivets internationalisering – effekter på sysselsättning, produktivitet och FoU*. A2004:014
- ITPS (2004d). *Regionernas tillstånd 2004 – en rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner*. A2004:012
- Johnson, Anders (2003). *Det dynamiska mötet. 2 500 år av migration*. Stockholm 2003
- KAKI(2005). *Svar från svenska utlandsmyndigheter på kommittén för arbetskraftsinvandrings (KAKI:s) förfrågan om arbetskraftsinvandring*. Opublicerat material. Stockholm 2005
- KOM (2004) 811 slutlig. *Grönbok – Om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU*

- Kryger, Johan Fredric (1764). *Hvad kan vara orsaken, at sådan myckenhet svenskt folk årligen flytter ur Landet? Och genom hvilka författningar kan det bäst förekommas*. Stockholm 1764
- Lagrådsremiss. *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, UD2005/15652/MAP
- Lappalainen, Paul och Lundgren, Marcus (2004). *Makt, integration och diskriminering – det svenska dilemma*. Arbetsrapport Utredningen om strukturell diskriminering (Ju:2003:09)
- Lee, E.S (1961). *A theory of migration*. Demography nr.3
- Lucas, Robert E. B. (2005). *International Migration and Economic Development: Lessons from Low-Income Countries*. Publiceras under 2005 av Edward Elgar Publishing
- Lundh och Ohlsson (1999). Lund, Christer och Ohlsson, Rolf: *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. (2:a reviderade upplagan)
- Lundqvist, Torbjörn (2002). Arbetskraftsinvandringen och facket. Debatt och historia i ett framtidsperspektiv. Ingår i Malmberg, Bo och Sommerstad, Lena. *Befolkning och välfärd. Perspektiv på framtidens välfärdspolitik*. Institutet för framtidsstudier & LO 2002
- Magnusson, Lars (2004). Arbetslivsinstitutet. *Svenska arbetsmarknadspolitikerna i stöpsleven – Den nya arbetsmarknaden och de nya utmaningarna*
- Malmberg, Bo och Sommerstad, Lena (2002). Red. *Befolkning och välfärd. Perspektiv på framtidens välfärdspolitik*. Institutet för framtidsstudier & LO 2002
- Martin, Philip (1993). *Trade and Migration; NAFTA and Agriculture*. Washington, D.C. Institute for International Economics
- Mazzarol, Tim och Norman, Geoffrey (2001). *The global Market for Higher Education*
- Meidal, Björn (2000). *Swedish Portraits: August Strindberg*. Swedish Institute 2000
- Nationalencyklopedien. *Nätupplagan*
- Nordiska Ministerrådet (2005). *Nordisk Pendlingskarta – huvudrapport*. TemaNord 2005:518
- Nygren, Ola (2005). *Välfärd (SCB) Nr 1 2005*
- OECD (2004). *Education at a Glance*
- OECD SOPEMI(2004). *Trends in International Migration, 2003 Edition*. OECD 2004

- OECD SOPEMI(2005). *Trends in International Migration*, 2004 Edition. OECD 2005
- Papademetriou och O'Neil (2004). *Efficient practices for the selection of economic migrants.*, Hamburg migration research group, July 2004
- Proposition 1968:142. *Angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*
- Proposition 1983/84:144. *Om invandrings- och flyktingpolitiken*
- Regeringskansliet (2001). *Sweden in 2000 – A Country of Migration. Past, present and future.* Ministry for Foreign Affairs
- Regeringskansliet (2004). *Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2004*
- RFV (2000). *Socialförsäkringshandboken*
- SCB (1999). *Från folkbrist till en åldrande befolkning – glimtar ur en unik befolkningsstatistik under 250 år. Fakta inför 2000-talet*
- SCB (2000). Hultin, Monica. *De yrkesaktiva åren sedda ur ett livscykelperspektiv*
- SCB (2002a). *Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbördan?* Demografiska rapporter 2002:6
- SCB (2002b). *Livslängd, hälsa och sysselsättning. Utvecklingen för kohorter födda 1930, 1935, 1940, 1945, 1950 och 1955.* Demografiska rapporter 2002:3
- SCB (2002c). *Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 2000.* Statistiskt meddelande
- SCB (2002d). *Trender och prognoser 2002 – med sikte på år 2020*
- SCB (2003a). *Sveriges framtida befolkning. Befolkningsframskrivning för åren 2003–2050.* Demografiska rapporter 2003:4
- SCB (2003b). *Länens arbetskraft – utvecklingen de närmaste decennierna.* Information om utbildning och arbetsmarknad 2003:2
- SCB (2004). Nilsson, Åke: *Efterkrigstidens invandring och utvandring.* Demografiska rapporter 2004:5
- SCB och Högskoleverket (2004). *Utländsk bakgrund för studerande i grundutbildning 2003/04 och forskarutbildning 2002/03.* Statistiskt meddelande
- SCB (2005). Opublicerat material framtaget på beställning av KAKI
- SEB (2005). *Eastern European Outlook. Relocating production*
- SOU 1995:75. *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*
- SOU 2002:116. *EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*
- SOU 2004:11. *Sveriges ekonomi – utsikter till 2020*, bilaga 1–2 till långtidsutredningen 2003/04.

- SOU 2004:34. *Regional utveckling – utsikter till 2020*, bilaga 3 till långtidsutredningen 2003/04
- SOU 2004:43. *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*
- SOU 2004:73. *Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad*, bilaga 4 till långtidsutredningen 2003/04
- SOU 2004:74. *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv*
- SOU 2005:15. *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare*
- SOU 2005:34. *Socialtjänsten och den fria rörligheten*
- Svenskt Näringsliv (2005). *Var tar jobben vägen? – obalans på arbetsmarknaden*
- Sveriges Riksbank (2005). *Direktinvesteringar 2003 – tillgång och avkastning*
- Tamas, Kristof (2004). *Mapping Study on International Migration*, Institutet för framtidsstudier
- U.S. Department of Homeland Security (2004). *2003 Yearbook of Immigration Statistics*
- Wikrén-Sandesjö. *Utlänningslagen med kommentarer*, 7 uppl. Stockholm 2002
- Wallets Märten (2004). *Tillfälligt jobb som en ny form av segregering på arbetsmarknaden?* Arbetsmarknad & Arbetsliv nr 4 2004.

#### *Statistikdatabaser*

- Arbetsmarknadsstyrelsen
- Australian Bureau of Statistics
- US Census bureau
- Central Statistics office Ireland
- EUROSTAT
- Federal Statistical office Germany
- FN Population database, *World Population Prospects: The 2002 Revision*
- FN Population database, *World Population Prospects: The 2004 Revision*
- Högskoleverket, NU-databasen
- Integrationsverket
- Migrationsverket
- National statistics of the official UK statistics
- Riksförsäkringsverket
- SCB Statistikdatabasen
- RAMS och AKU*
- Statistics Canada



# Kommittédirektiv



## Översyn av regelverket för arbetskrafts- invandring

Dir.  
2004:21

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 februari 2004.

### Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Kommittén skall i sammanhanget också utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, med utgångspunkt i denna bedömning, föreslå eventuella åtgärder.

Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av EU:s utvidgning. Kommittén skall vidare studera aktuellt reformarbete rörande arbetskraftsinvandring i ett antal andra länder. Kommittén skall också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt eventuellt föreslå sådana åtgärder.

Sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyloch skyddsbehövande i övrigt skall studeras med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till ökad flexibilitet, förenklad administration och långsiktig hållbarhet.

En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter skall knytas till kommittén. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

## Gällande regelverk

### *Utlänningslagen (1989:529)*

Enligt 2 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529, UtlL) får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt. När det gäller arbetstillstånd anges i 1 kap. 5 § UtlL att en utlänning skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de övriga nordiska länderna. Regeringen har rätt att föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd. I 2 kap. 6 § UtlL anges att arbetstillstånd skall ges för viss tid och att det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. Ett arbetstillstånd skall, liksom uppehållstillstånd, som huvudregel ha utverkats före inresan. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter i angivna hänseenden. Beslut om arbetstillstånd meddelas enligt 2 kap. 7 § UtlL av Migrationsverket.

### *Utlänningsförordningen (1989:547)*

I 4 kap. utlänningsförordningen (1989:547, UtlF) finns ytterligare bestämmelser om arbetstillstånd. I 4 kap. 1–3 §§ UtlF anges en rad undantag från kravet på arbetstillstånd. Det viktigaste av dessa är att alla utlänningar som omfattas av EES-avtalet är undantagna från kravet på arbetstillstånd. I 4 kap. 6 § UtlF anges att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) skall besluta om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd. Innan sådana riktlinjer utfärdas eller ändras skall sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare få tillfälle att yttra sig. Innan Migrationsverket bifaller en ansökan om arbetstillstånd skall verket samråda med länsarbetsnämnden. Kravet på samråd skall anses vara uppfyllt om Migrationsverket följer

AMS riktlinjer. Migrationsverket får även, enligt 6 kap. 8 § UtIF, utan samråd med länsarbetsnämnden meddela arbetstillstånd om det finns särskilda skäl med hänsyn till längden av den tid utläningen har vistats här, hans personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt.

#### *Utlänningslagstiftningens förarbeten*

De närmare förutsättningarna för arbetstillstånd anges inte direkt i utlänningslagen. Riktlinjer som tillämpas bygger på uttalanden i olika – av riksdagen bifallna – propositioner. I regeringens proposition Om invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144, s. 62), sägs bl.a. att det saknas anledning att räkna med något egentligt behov för Sveriges del av arbetskraftsinvandring under överskådlig tid. Det bör i stället ankomma på Arbetsmarknadsverket att genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på annat sätt verka för att i Sverige bosatta arbetssökande kommer i fråga för lediga anställningar. Även om arbetskraftsinvandring i normalfallet inte bör tillåtas bör dock, enligt propositionen, undantag kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Det kan vara fråga om personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av ny teknologi.

Vidare sägs i propositionen att också andra undantag under särskilda förhållanden bör vara möjliga, inte minst i fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Slutligen anges att det även fortsättningsvis får ankomma på AMS att i samråd med arbetsmarknadens parter genom praxis klarlägga i vilka fall undantag bör kunna ske. De nu återgivna förarbetsuttalandena tar sikte på fall där arbetskraftsinvandring bör medges och permanenta uppehållstillstånd beviljas.

När det gäller tidsbegränsade anställningar anförs i nämnda proposition, också s. 62, att tillstånd regelmässigt bör ges i fråga om sådana anställningar som ingår som ett led i ett internationellt utbyte. Tillståndet bör då begränsas till att avse anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. De tidsbegränsade anställningar som det har varit fråga om i praxis har främst gällt gästforskare, anställda på chefsposter inom internationella företag samt artister och professionella idrottsmän och tränare.

*Närmare om möjligheterna till tidsbegränsade arbetstillstånd*

Av AMS riktlinjer framgår bl.a. att tidsbegränsade arbetstillstånd också kan ges i viss utsträckning för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden. För denna typ av arbetstillstånd skall en arbetsmarknadsprövning göras. Prövningen innebär bl.a. att det undersöks om arbetskraftsbehovet kan tillgodoses inom landet eller med arbetssökande inom EU/EES innan det kan komma i fråga att bevilja ett arbetstillstånd av detta slag. Tillståndsprövningen skall utgå från en långsiktig bedömning av arbetsmarknadsläget och hänsyn skall tas till möjligheten att med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder underlätta rekrytering av inhemsk arbetskraft. Arbetstillstånd för täckande av tillfällig arbetsbrist kan ges för maximalt 18 månader. Denna möjlighet har på senare år utnyttjats bl.a. när det gäller läkare och annan vårdpersonal från Östeuropa. AMS har också i ett flertal sådana fall givit dispenser som inneburit att tiden för vilken arbetskraftstillstånd givits utsträckts till 36 månader.

Av AMS riktlinjer framgår också att arbetstillstånd för internationellt utbyte ges för sammanlagt högst 48 månader.

Med stöd av 4 kap 5 § UtIF (1989:547) har vidare Migrationsverket bemyndigat länsarbetsnämnderna att handlägga ärenden om säsongsarbetstillstånd och föreskrivit att arbetstillstånd för säsongsarbetare kan ges under tiden 1 april – 1 november (MIGRFS 2001:2). Tillståndet ges för en tid av tre månader för en viss bransch under nämnd tid. Tillståndstiden räknas från inresan till Sverige. Antalet tillstånd kan begränsas och kvoter anges av respektive länsarbetsnämnd varje år.

**Reformbehovet***En samlad politik för ett långsiktigt hållbart arbetskraftsutbud*

Utbudet av arbetskraft behöver långsiktigt öka om det skall vara möjligt att undvika arbetskraftsbrist och flaskhalsar, säkra en hållbar ekonomisk tillväxt och finansiera framtidens välfärd. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de stora demografiska förändringar och de omfattande pensionsavgångar som kommer att följa efter år 2010. Grunden för en framgångsrik politik i detta avseende läggs under de närmaste åren. Detta har bl.a. tydliggjorts i departementspromemorian Arbetskraftsutbudet och välfärden –

aktuell politik och framtida utmaningar (Ds 2002:30) som utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Långtidsutredningen 1999/2000 har i sitt huvudbetänkande (SOU 2000:7) utifrån ett vidare perspektiv belyst behovet av att snarast vidta åtgärder för att säkerställa en hög välfärdsnivå när åldersstrukturen i framtiden innebär att allt färre i arbetsför ålder skall försörja allt fler.

Regeringen har tidigare satt som övergripande mål att andelen reguljärt sysselsatta i befolkningen i åldern 20–64 år skall öka till 80 procent 2004. Målet därefter är full sysselsättning. Mot denna bakgrund har ett intensivt reformarbete inletts för att öka sysselsättningen och säkra arbetskraftsutbudet.

Samtidigt är det inte säkert att åtgärder för att ta till vara hela den potentiella arbetskraft som finns i landet är tillräckliga för att tillgodose den framtida efterfrågan på arbetskraft, varken nationellt eller på olika lokala arbetsmarknader. I en bred politik syftande till att hålla arbetskraftsutbudet uppe och motverka bristsituationer och flaskhalsar kan därför ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES vara ett av flera kompletterande element.

#### *Regelverk med gamla rötter*

Det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES bygger på en proposition från 1983/84 (prop. 1983/84:144). Denna proposition tar i sin tur avstamp i riktlinjer för invandringspolitiken som riksdagen antog i slutet av 1960-talet. På arbetsmarknaden och i samhället i övrigt har sedan dess djupgående strukturella förändringar ägt rum, inte minst till följd av EU-medlemskapet och en tilltagande allmän internationalisering. Alldeles oavsett de eventuella behoven av ytterligare arbetskraftsinvandring finns det enligt regeringens mening skäl att pröva regelverkets utformning i relation till dessa förändringar.

En svaghet i nu gällande lagstiftning, vilken bl.a. Lagrådet påpekat i sitt yttrande över lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden, är att förutsättningarna för arbetstillstånd inte är reglerade i lag och vidare att det inte framgår av lagen vilken prövning som skall företas i ärenden om arbetstillstånd. Vissa riktlinjer för prövningen har i stället getts i förarbeten till nuvarande regler. Regeringen har tillsatt en parla-

mentarisk kommitté (dir. 2003:28) som skall se över utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regering till ett system där överprövningen sker i domstol. Översynen omfattar frågan om hur bestämmelserna om meddelande av beslut om arbetstillstånd kan preciseras i lag utifrån *gällande* praxis och förarbeten.

#### *Närmare om bristsituationer på arbetsmarknaden*

Undersökningar från Statistiska centralbyrån (SCB), Konjunkturinstitutet och AMS visar att det för närvarande inte råder någon mer allmän brist på arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Även om det nu syns tecken på en återhämtning efter de senaste årens avmattning, så kommer det att dröja innan någon sådan mer allmän brist uppstår.

Emellertid finns det redan i dag brist på arbetskraft i specifika yrken och sektorer. Det gäller framför allt i kunskapsintensiva sektorer där eftergymnasial utbildning i stor utsträckning efterfrågas. Den största obalansen mellan tillgång och efterfrågan finns i yrken med krav på högskoleutbildning inom vård- och utbildningssektorn. Också i yrkeskategorier utan krav på eftergymnasial utbildning förekommer emellertid brist på arbetskraft, även här bl.a. inom vårdsektorn. Inom industrisektorn rapporteras brist på olika typer av teknisk kompetens. Enligt AMS gäller det bl.a. verktygsmakare, CNC-operatörer, kvalificerade svetsare samt bil- och lastbilmekaniker.

Långsiktiga beräkningar från både AMS och SCB visar att rekryteringsproblemen, såväl inom offentlig sektor som inom industrin, riskerar att kvarstå och fördjupas inom strategiskt viktiga områden. AMS har nyligen gett ut tre rapporter som behandlar rekryteringsbehoven fram till 2015 inom vården och omsorgen, bygg- och anläggningssektorn samt utbildningsväsendet (Ura 2002:3, Ura 2002:9 och Ura 2003:3). Inom alla dessa tre områden bedöms bristen på arbetskraft på lång sikt bli mycket stor. Enligt SCB:s senaste långtidsprognos förväntas den redan stora bristen på arbetskraft med vård- och omsorgsutbildning att förvärras. På lång sikt blir det även brist på personer med teknisk utbildning och på lärare (Trender och prognoser 2002 med sikte på 2020, SCB).

*AMS och Migrationsverkets uppdrag*

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2001 AMS och Migrationsverket i uppdrag att följa upp två tidigare rapporter från myndigheterna om arbetskraftsinvandring och regelverket på detta område. Enligt uppdraget skulle AMS och Migrationsverket i samarbete med arbetsmarknadens parter lämna förslag till vad som kan göras inom gällande ordning för att bättre kunna tillgodose de ökade behoven av arbetskraft främst inom data- och teknikyrken samt inom undervisnings- och vårdyrken. AMS och Migrationsverket inkom i slutet av april 2001 till regeringen med rapporten Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov (UD2000/1305/MAP). I rapporten föreslogs bl.a. vissa ändringar i AMS riktlinjer samt i utlänningsförordningen. AMS och Migrationsverket påtalade i rapporten också behovet av en mer generell översyn av dagens regelsystem när det gäller arbetskraftsinvandring. Regeringen beslutade under 2002 om förändringar i utlänningsförordningen. Dels infördes undantag från kravet på arbetstillstånd för bl.a. vissa specialister inom internationella koncerner, dels fick utländska studenter rätt att arbeta i Sverige under hela studietiden, 4 kap. 2 § UtlF (1989:547).

*Tillkännagivande av riksdagen*

Riksdagen har i april 2003 i ett tillkännagivande (bet. 2002/03:SfU8, rskr. 2002/03:143) hemställt att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppdrag att utreda konsekvenser av och ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring. Enligt tillkännagivandet skall kommittén bl.a. också studera sambandet med asylrätten, så att denna inte urholkas. Vikten av ett EU-perspektiv i utredningens arbete lyfts fram. Det anges vidare att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre för arbetskraftsinvandrare än vad som gäller för svensk arbetskraft.

**Uppdraget**

En parlamentarisk kommitté skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder

utanför EU/EES samt utreda en rad därtill kopplade frågor. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

En grundläggande utgångspunkt i utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

### *Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring*

Kommittén skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring.

Förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till att dels göra regelverket mer flexibelt så att typen och omfattningen av förekommande arbetskraftsinvandring snabbare skall kunna anpassas till arbetsmarknadens behov, dels förenkla administrationen för såväl myndigheter och företag som individer i samband med prövningen av arbetstillståndsärenden.

Regelverket för arbetskraftsinvandring skall vidare vara långsiktigt hållbart. Det innebär att det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv vid utformningen av förslag till förändringar. Konjunktursvängningar skall inte avgöra ställningstaganden som har betydelse för en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt. Om behov av förändringar av regelverket till följd av strukturella förändringar i omvärlden identifieras, är det således väsentligt att kommittén lyfter fram detta och lägger detta till grund för förslag.

Kommittén skall i översynen beakta erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring till Sverige.

Kommittén skall särskilt uppmärksamma förhållandet mellan permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl och tidsbegränsade arbetstillstånd. Kommittén bör överväga behovet av flera parallella dörrar för arbetskraftsinvandring. En fråga att ta ställning till för kommittén i detta sammanhang är om det finns skäl att hantera arbetstillståndsärenden gällande internationellt utbyte, som rör arbete som i princip inte är en del av utbudet på den allmänna arbetsmarknaden, i särskild ordning.

Kommittén skall vidare överväga för- och nackdelar med att, så som görs i dag, koppla tidsbegränsade arbetstillstånds giltighet till en viss befattnings/tjänst eller till en viss arbetsgivare.

Kommittén skall också särskilt överväga reglerna kring gäststudenters möjligheter att stanna kvar i Sverige och arbeta efter avslutade studier.

Kommittén skall slutligen överväga möjligheterna att ställa krav på den arbetsgivare som får tillstånd att rekrytera arbetskraft från länder utanför EU/EES-området att stödja integrationen för den nyinvandrade.

#### *Analys av behovet av arbetskraftsinvandring*

Under de senaste åren har frågan om de demografiska förändringarnas påverkan på arbetskraftsutbudet och risken för framtida mer allmän arbetskraftsbrist uppmärksammas i ett stort antal rapporter och studier.

Kommittén skall sammanställa befintlig kunskap i detta avseende, vid behov komplettera denna med ytterligare studier, samt bedöma vilken roll arbetskraftsinvandring kan och bör spela för att motverka brist på arbetskraft, på såväl längre som kortare sikt. Kommittén skall i detta sammanhang beakta situationen i olika sektorer och regioner. I sammanhanget skall information från de fackliga organisationerna inhämtas och analyseras.

#### *Analys av eventuella konsekvenser av ytterligare arbetskraftsinvandring*

Kommittén skall analysera och bedöma de konsekvenser som ytterligare arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, vid behov, föreslå åtgärder för att hantera eventuella negativa konsekvenser, såväl för samhället som för individen. I detta sammanhang skall relevant forskning om integrationen av invandrare i Sverige och andra länder beaktas.

Kommittén skall särskilt uppmärksamma regeringen på eventuella konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få – direkt eller indirekt – på den arbetsrättsliga lagstiftningen. Det är dock inte kommitténs uppdrag att föreslå regelförändringar i detta avseende.

Kommittén skall slutligen också särskilt analysera positiva och negativa samhällsekonomiska effekter av arbetskraftsinvandring. Till de positiva kan hänföras ökade skatteintäkter och därmed

ökade möjligheter att upprätthålla välfärdssystemen. Till de negativa kan hänföras riskerna för undanträngning av arbetskraft som redan finns i Sverige. I sammanhanget skall kommittén också belysa eventuella samhällsekonomiska konsekvenser av den invandrade arbetstagarens och medföljande familjemedlemmars nyttjande av välfärdssystemet – i första hand socialförsäkringssystemen, olika typer av sociala förmåner, utbildningsväsendet och arbetslöshetsförsäkringen.

Kommittén bör i denna del av utredningsarbetet ta del av i sammanhanget relevanta bedömningar i betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116).

#### *Vikten av en jämställdhetsanalys*

Kommittén skall analysera, bedöma och redovisa effekterna av arbetskraftsinvandring ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Ett övergripande mål för den svenska arbetsmarknadspolitiken är att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad, dvs. att kvinnor och män är olika representerade i olika yrken och på olika hierarkiska nivåer. Kommittén skall därför särskilt uppmärksamma regeringen på vilka effekter arbetskraftsinvandringen kan få på arbetsmarknadens struktur ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv.

#### *Vikten av ett EU-perspektiv*

Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget. I november 2003 fattade ministerrådet beslut om ett direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Ett förslag till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier väntas antas under våren 2004 (13263/1/03, REV 1 ADD 1, MI 235, JAI 285, SOC 385, CODEC 1308, OC 616).

Av intresse är också den vidare hanteringen av kommissionens meddelande om invandring, integration och sysselsättning (KOM(2003)336), som presenterades i juni 2003, liksom de ramar för medlemsstaternas sysselsättningspolitik som de av ministerrådet beslutade sysselsättningsriktlinjerna utgör. Kommittén bör vidare beakta kommissionens meddelande om migration och

utveckling (KOM(2002)703) samt de slutsatser ministerrådet dragit av detta.

Stor betydelse för olika delar av uppdraget har slutligen den kommande utvidgningen av EU och den ytterligare dynamik på den europeiska arbetsmarknaden som denna kommer att medföra. Enligt anslutningsfördragen är det möjligt att införa övergångsregler för den fria rörligheten för arbetstagare från anslutningsländerna (utom Cypern och Malta) under högst sju år. I januari 2003 presenterade en offentlig utredning, mot denna bakgrund, betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116). I betänkandet pekar utredaren på risker för olika negativa effekter, framför allt i relation till de sociala välfärdssystemen, av den fria rörligheten för arbetstagare i samband med utvidgningen. Utredaren föreslår därför att Sverige före anslutningen beslutar om vissa övergångsregler. Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringen har nyligen uttalat att man avser införa övergångsregler i syfte att upprätthålla ordningen på arbetsmarknaden och förhindra att välfärdssystemet missbrukas och överutnyttjas. Innebörden av regeringens förslag är att det under de två första åren från anslutningsdagen den 1 maj 2004, krävs arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Arbetstillståndet skall sökas vid svensk ambasad eller svenskt konsulat i hemlandet eller i det land sökanden är bosatt. För att få arbetstillstånd krävs att sökanden kan visa upp ett anställningsbevis, att anställningen har en viss varaktighet, att sökanden får en marknadsmässig lön och att det rör sig om ett arbete som sökanden kan försörja sig på. Regeringen avser att under våren 2004 överlämna en skrivelse till riksdagen med en närmare beskrivning av övergångsreglernas utformning.

#### *Åtaganden inom GATS*

Kommittén skall analysera det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring i relation till pågående förhandlingar inom ramen för WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS – General Agreement on Trade in Services) och föreslå de författningsändringar som kan komma att behövas. Kommittén skall även undersöka möjligheten, och konsekvenserna av, att införa ett s.k. GATS-visum.

Det bör i sammanhanget noteras att tjänstehandelsavtalet inte rör arbetskraftsinvandring i gängse mening utan endast tar sikte på

tillfällig personrörlighet, dvs. då personer tillfälligt vistas i ett annat land för att utföra en tjänst.

Gällande tjänstehandelsavtal trädde i kraft 1995. I den nu inledda WTO-rundan, den s.k. Doha Development Agenda (DDA) har EG-kommissionen, efter beredning i EU-kretsen, i april 2003 lämnat ett första förhandlingsbud till WTO. I fråga om tillfällig personrörlighet innebär budet bl.a. att möjlighet ges till internationellt utbyte för "trainees", åtaganden i fler sektorer för kontraktsanställda, åtaganden i sex tjänstesektorer för egenföretagare som uppfyller vissa kvalifikationer samt förlängda tidsgränser för vistelse av samtliga kategorier av tillhandahållare av tjänster. Den svenska lagstiftningen har i flera avseenden bedömts redan ligga i linje med de nya åtaganden som föreslås. I vissa avseenden kan dock författningsändringar komma att bli nödvändiga.

*Pågående reformarbete i andra länder och frågan om internationell konkurrens om arbetskraft*

En stor del av den industrialiserade världen står inför en likartad demografisk utveckling – med en åldrande befolkning och en allt mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder – som Sverige. Inte minst gäller detta för huvuddelen av EU:s nuvarande och blivande medlemsländer.

För närvarande pågår, bl.a. mot denna bakgrund, i en rad länder reformarbete som syftar till att underlätta arbetskraftsinvandring och attrahera kvalificerad arbetskraft från andra länder.

Kommittén skall studera detta reformarbete i ett antal länder, främst europeiska, som bedöms vara av intresse. Det gäller både reformer av lagstiftningen samt andra typer av åtgärder.

Kommittén skall i det sammanhanget också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt eventuellt föreslå sådana åtgärder. I detta sammanhang skall kommittén beakta den internationella konkurrens som finns om kvalificerad arbetskraft.

*Vikten av att beakta utvandringsländernas intressen*

Regeringen har i propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/2003:122), som överlämnades till riksdagen i maj 2003, föreslagit en sammanhållen svensk politik med det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta skall uppnås bl.a. genom ökad koherens mellan målen för den svenska politiken för global utveckling och politiken inom en rad andra politikområden, bl.a. migrationspolitiken.

Kommittén skall mot denna bakgrund överväga hur utvandringsländernas intressen kan tillgodoses i sammanhanget.

*Sambandet med asyllagstiftningen och utlänningslagstiftningen i övrigt*

Kommittén skall studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Sverige skall ha en rättsordning som erbjuder skydd åt förföljda och skyddsbehövande. Det är av avgörande betydelse för asylrättens legitimitet att uppehållstillstånd av skyddsskäl inte blandas ihop med uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl eller andra skäl.

Enligt nuvarande regler gäller att såväl en ansökan om uppehållstillstånd som en ansökan om arbetstillstånd måste lämnas in före inresa i Sverige. De som är i behov av skydd i Sverige, liksom personer med starka humanitära skäl, är dock undantagna från detta krav. Ett regelverk som generellt skulle tillåta inresta personer utan uppehållstillstånd att stanna kvar i Sverige för att få en ansökan om uppehållstillstånd för arbete prövad och beviljad skulle innebära ett avsteg från denna huvudregel. Redan i dag finns det emellertid möjlighet, och i bland skyldighet, att under vissa förutsättningar medge undantag, t.ex. när det gäller arbetstagare eller arbetssökande unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Kommittén skall undersöka om det finns möjlighet till ett något mer flexibelt förhållningssätt till ansökningar om arbetstillstånd som görs efter inresa till Sverige. Sambandet med regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt måste dock beaktas. Utgångspunkten måste vara att asylrätten inte får urholkas.

Kommittén skall vidare analysera hur eventuella förändringar i reglerna om arbetstillstånd förhåller sig till utlänningsrätten i övrigt. I Sverige handläggs alla ansökningar om uppehållstillstånd i en och samma procedur. Ansökningar om arbetstillstånd där just möjligheten att få stanna i Sverige för att arbeta är det centrala, handläggs däremot i särskild ordning. Kommittén skall mot denna bakgrund överväga hur sådana ansökningar om arbetstillstånd skall prövas och hur överprövning av negativa beslut i dessa ärenden skall regleras.

Asylsökande kan enligt 4 kap. 3 a § UtlF (1989:547) undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att det finns ett beslut som vunnit laga kraft i ärendet. Kommittén skall, i anslutning till uppdraget att studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och asyllagstiftningen, utvärdera effekterna av reglerna i 4 kap. 3 a § UtlF och överväga eventuella förändringar.

#### *Samråd*

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter skall knytas till kommittén.

Kommittén skall samråda med berörda myndigheter, i första hand AMS, Migrationsverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen och Integrationsverket.

Kommittén skall också i relevanta hänseenden samråda med Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen (UD 2003:02) och Utredningen om orsaker till varför den könssegregerade arbetsmarknaden består (N 2003:02) samt med Svenska kommunförbundet, i dess egenskap av intresseorganisation för landets kommuner.

Kommittén skall slutligen även samråda med invandrarorganisationer om bedöms särskilt berörda samt, i fråga om redovisningen av förslagets konsekvenser för småföretag, med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

*Redovisning av uppdraget*

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

Delbetänkandet skall innehålla preliminära bedömningar av behovet av arbetskraftsinvandring på såväl kortare som längre sikt och av de konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt. Delbetänkandet skall också innehålla principiella resonemang om inriktningen på eventuella förslag till förändringar i lagstiftningen.

I delbetänkandet skall kommittén även lämna förslag till eventuella författningsändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS.

(Näringsdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Kommittén för  
arbetskraftsinvandring (N 2004:09)**

**Dir.  
2005:22**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2005.

## Bakgrund

Regeringen bemyndigade den 19 februari 2004 statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor att tillkalla en parlamentarisk kommitté med högst 10 ledamöter med uppdrag att se över regelverket för arbetskraftsinvandring. Kommittén har antagit namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI). Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006 (dir. 2004:21). Delbetänkandet skall innehålla preliminära bedömningar av behovet av arbetskraftsinvandring på såväl kortare som längre sikt och av de konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt. Delbetänkandet skall också innehålla principiella resonemang om inriktningen på eventuella förslag till förändringar i lagstiftningen. I delbetänkandet skall kommittén även lämna förslag till eventuella författningsändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS (General Agreement on Trade in Services).

## Ändring av tidpunkt för och innehåll i delbetänkande och slutbetänkande

Tidpunkten för lämnande av delbetänkandet flyttas fram till senast den 15 juni 2005. Delbetänkandets innehåll skall följa tidigare lämnat direktiv (dir. 2004:21) med undantag för att principiella diskussioner som redovisas inte behöver vara kopplade till konkreta författningsändringar. Slutbetänkandet skall innehålla förslag till

förändringar i lagstiftningen inklusive sådana eventuella författningsförändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS.

(Näringsdepartementet)

# Tabell- och diagrambilaga

## Kapitel 1

### Diagram 1.1.1 In- och utvandring till Sverige 1850–2004

## Kapitel 2

### Avsnitt 2.1

**Tabell 2.1.1** Regulariseringskampanjer i några länder i Europa sedan 1980 och antalet personer som fått uppehållstillstånd

Stat	Antal regulariseringskampanjer	Antal personer som fått uppehållstillstånd genom kampanjerna
Belgien	1	52 000
Frankrike	2	198 900
Grekland	2	722 000
Italien	5	1 432 700
Portugal	3	240 200
Spanien	5	573 700
Schweiz	1	15 200
<i>Totalt</i>		<i>3 234 700</i>

*Källa:* OECD SOPEMI (2005).

*Anmärkning:* Regulariseringskampanjen i Spanien år 2005 är ej inkluderad.

*I flera länder har man haft s.k. regulariseringskampanjer för att omvandla den utrikes födda arbetskraften som inte har tillstånd att vistas i landet till att bli legal arbetskraft. I dessa länder har drygt 3,2 miljoner invandrare fått uppehålls- och arbetstillstånd.*

## Avsnitt 2.2

Tabell 2.2.1 Antal barn/kvinna i ett antal länder i Europa år 2003

Land	Befolknings storlek (milj.)	Barn/kvinna
Belgien (be)	10,4	1,61
Cypern (cy)	0,7	1,46
Danmark (dk)	5,4	1,76
Estland (ee)	1,4	1,35
Finland (fi)	5,2	1,76
Frankrike (fr)	59,6	1,89
Grekland (gr)	11,0	1,27
Irland (ie)	3,9	1,98
Island (is)	0,3	1,99
Italien (it)	57,3	1,29
Lettland (lv)	2,3	1,29
Litauen (lt)	3,5	1,25
Luxemburg (lu)	0,4	1,63
Malta (mt)	0,4	1,41
Nederländerna (nl)	16,2	1,75
Norge (no)	4,5	1,80
Polen (pl)	38,2	1,24
Portugal (pt)	10,4	1,44
Schweiz (ch)	7,3	1,41
Slovakien (sk)	5,3	1,17
Slovenien (si)	2,0	1,22
Spanien (es)	41,6	1,29
Storbritannien (uk)	59,8	1,71
Sverige (se)	8,9	1,71
Tjeckien (cz)	10,2	1,18
Tyskland (de)	82,5	1,34
Ungern (hu)	10,1	1,30
Österrike (at)	8,1	1,39

Källa: EUROSTAT.

Anmärkning: Barn/kvinna = det summerade födelsetalet, dvs. det antal barn kvinnor i genomsnitt skulle föda om just detta års födelsemönster också skulle gälla i framtiden.

De flesta länder i Europa har låga födelsetal och dessa ligger under vad som krävs för reproduktion. De lägsta födelsetalen finns i syd- och östeuropa. De låga födelsetalen får till följd att befolkningarna åldras.

**Tabell 2.2.2 Procentuell förändring av den arbetsföra befolkningens (15–64 år) storlek år 2000–2025**

Land	Beräknad arbetsföra befolkning år 2025 (miljoner)	Procentuell förändring (år 2000–2025)
Albanien	2,47	19
Armenien	2,02	-4
Azerbajdzjan	7,01	27
Belgien	6,50	-3
Bosnien-Hercegovina	2,80	-4
Bulgarien	4,39	-26
Cypern	0,57	9
Danmark	3,42	-4
Estland	0,65	-40
Finland	3,16	-10
Frankrike	39,34	2
Georgien	2,97	-18
Grekland	6,82	-8
Irland	3,04	16
Island	0,21	11
Italien	33,37	-17
Kroatien	2,59	-16
Lettland	1,21	-31
Litauen	1,95	-18
Luxemburg	0,39	24
Malta	0,26	-3
Nederländerna	10,84	0
Norge	3,03	4
Polen	24,38	-9
Portugal	6,43	-5
Rumänien	14,13	-9
Ryssland	83,34	-21
Schweiz	4,09	-18
Serbien-Montenegro	6,75	-5
Slovakien	3,60	-3
Slovenien	1,19	-18
Spanien	26,37	-6
Storbritannien	40,65	4
Sverige	5,44	-5
Tjeckien	6,33	-13
Turkiet	61,93	31
Tyskland	51,27	-9
Ukraina	27,52	-23
Ungern	5,81	-18
Vitryssland	6,03	-13
Österrike	5,13	-7
<b>TOTALT</b>	<b>519,42</b>	<b>-5</b>

Källa: FN World Population Prospects – middle variant – The 2002 Revision.

*Befolkningens åldersstruktur och de låga födelsetalen medför att den arbetsföra befolkningen förväntas minska i många länder. I flera länder kan det, om FN:s prognoser slår in, handla om stora minskningar av arbetskraftens storlek. Ett resultat kan bli att konkurrensen om arbetskraftsinvandrare kan öka.*

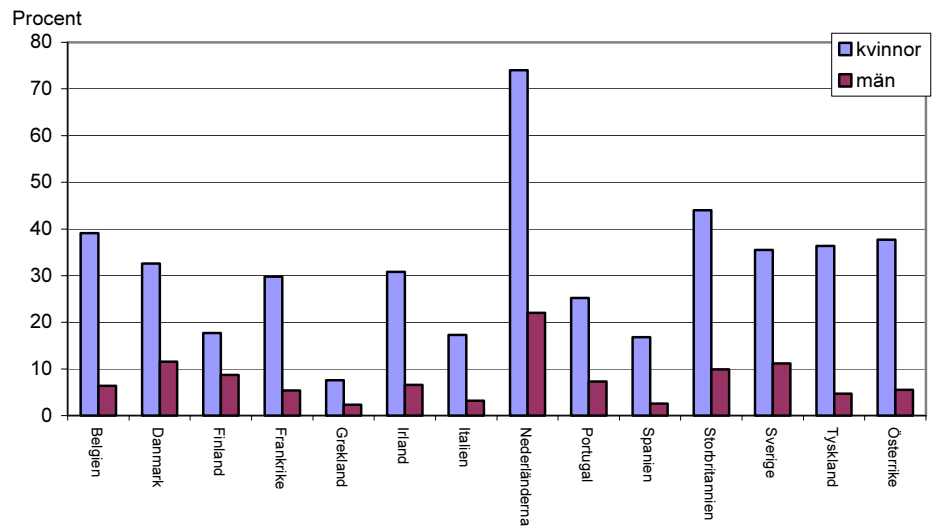
**Tabell 2.2.3 Andelen äldre än 65 år i EU25 år 2000 och 2030**

Land	År 2000 Procent	År 2030 Procent
Belgien	17	25
Cypern	12	20
Danmark	16	23
Estland	16	22
Finland	16	27
Frankrike	17	26
Grekland	18	25
Irland	12	18
Italien	19	32
Lettland	16	24
Litauen	15	24
Luxemburg	14	19
Malta	13	25
Nederländerna	14	25
Polen	13	23
Portugal	17	26
Slovakien	12	22
Slovenien	15	28
Spanien	17	26
Storbritannien	17	23
Sverige	18	25
Tjeckien	14	25
Tyskland	18	29
Ungern	15	23
Österrike	16	26

*Källa:* FN World Population Prospects – middle variant – The 2004 Revision.

*Alla EU:s medlemsstater förväntas få en betydligt äldre befolkning om 25 år. Överlag kommer var fjärde invånare att vara äldre än 65 år. Irland förväntas få den yngste och Italien den äldsta befolkningen*

**Diagram 2.2.1 Deltidssysselsatta som andel av alla sysselsatta år 2003 för EU15 fördelat på kön**

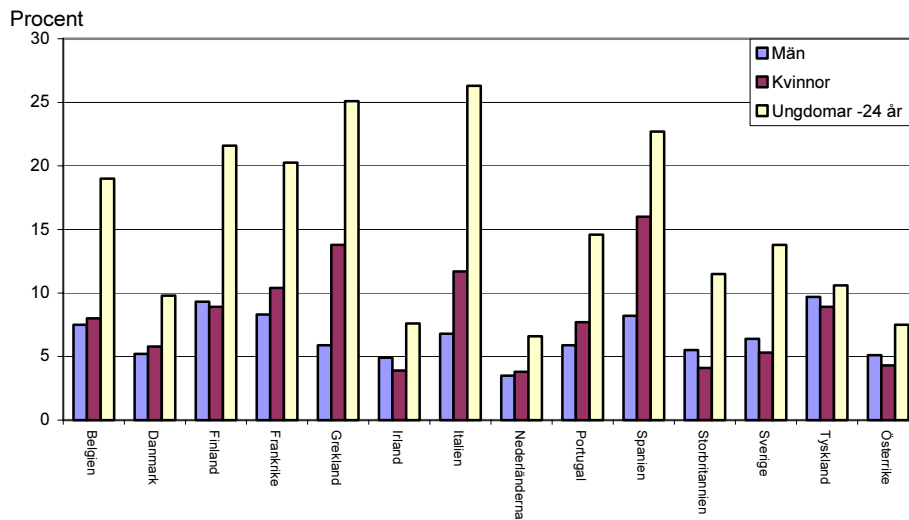


Källa: EUROSTAT.

Anmärkning: Uppgifterna för Tyskland avser år 1998. Statistik för Luxemburg saknas.

*Inom EU15 skiljer sig antalet deltid arbetande åt mellan de olika medlemsstaterna. I samtliga stater arbetar kvinnorna i betydligt högre utsträckning deltid än männen. I Nederländerna arbetade år 2003 över 70 procent av de sysselsatta kvinnorna deltid, vilket kan jämföras med endast 7 procent av de grekiska kvinnorna.*

Diagram 2.2.2 Relativ arbetslöshet för EU15 år 2003

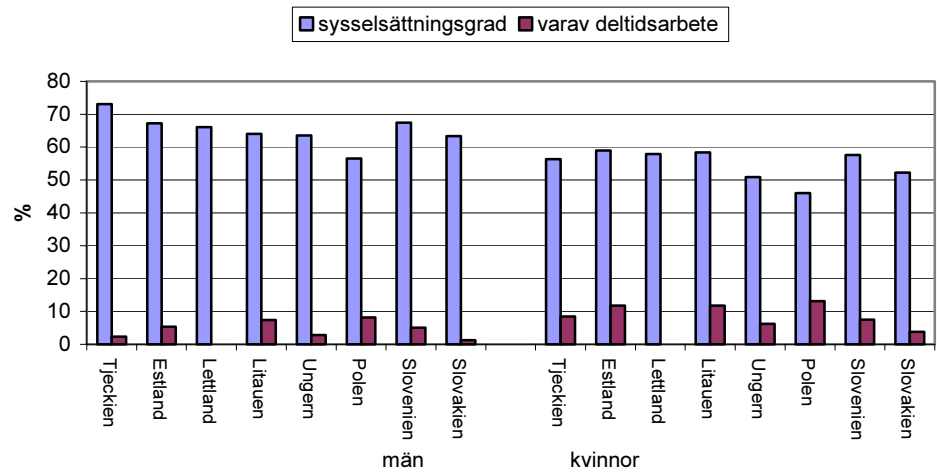


Källa: EUROSTAT.

Anmärkning: Uppgifterna rör personer i åldern 15–64 år med undantag för Frankrike Spanien, Storbritannien och Sverige där 16–64 år används. Statistik för Luxemburg saknas.

Inom EU15 är det flera länder som har relativt höga arbetslöshetsnivåer, främst Spanien, Grekland och Italien. Ungdomsarbetslösheten är påtagligt stor i flera länder, främst i södra Europa, men även i Finland, Belgien och Sverige.

**Diagram 2.2.3 Sysselsättningsgrad samt deltidssysselsatta för EU10 år 2003 (exklusive Cypern och Malta)**



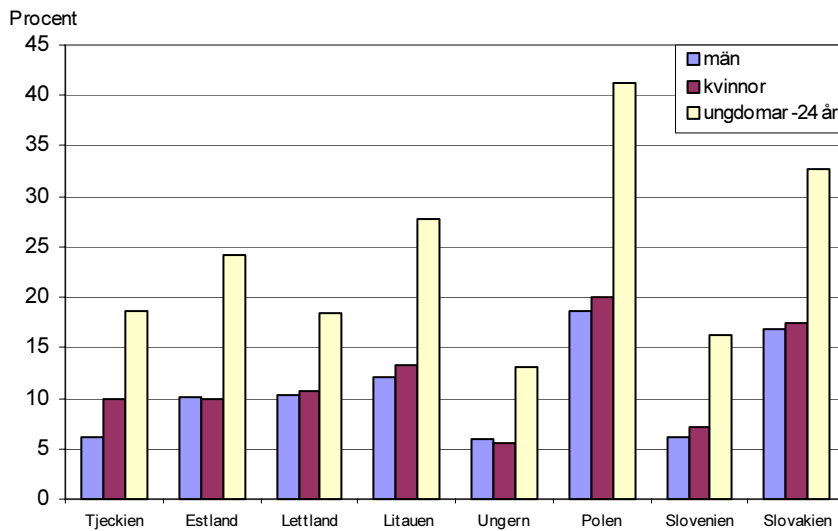
Källa: EUROSTAT.

Anmärkning: Uppgifter för deltidssysselsättning i Lettland saknas.

Andelen personer som är förvärvsarbetande skiljer sig åt mellan de olika staterna inom EU10.

Högst sysselsättning fanns år 2003 i Tjeckien och lägst i Polen. De som arbetar deltid är förhållandevis få jämfört med flera länder inom EU15. Det är främst kvinnorna som arbetar deltid.

Diagram 2.2.4 Relativ arbetslöshet för EU10 år 2003 (exklusive Cypern och Malta)



Källa: EUROSTAT.

*Inom de nya medlemsstaterna är arbetslösheten högst i Polen och Slovakien. Andelen arbetslösa ungdomar mellan 15 och 24 år var under 2003 över 40 procent i Polen och drygt 30 procent i Slovakien.*

### Kapitel 3

#### *Avsnitt 3.1*

**Tabell 3.1.1 De tio största grupperna utrikes födda i Sverige  
den 31 december 2003**

Medborgarskapsland	Kvinnor	Män	Totalt
1. Finland	110 982	78 359	189 341
2. Jugoslavien	36 816	38 283	75 099
3. Irak	30 361	37 284	67 645
4. Bosnien-Hercegovina	27 267	26 682	53 959
5. Iran	24 736	28 505	53 241
6. Norge	25 882	19 205	45 087
7. Polen	27 240	14 346	41 586
8. Danmark	19 266	21 655	40 921
9. Tyskland	21 552	17 996	39 548
10. Turkiet	16 105	17 978	34 083

*Källa: SCB.*

*Det finns många som bor i Sverige som har sina rötter i våra grannländer och de flesta av dem har flyttat hit av arbetsmarknadsskäl eller för att bilda familj. Från andra länder dominerar skyddsbehov, humanitära skäl och familjebildning som grund för bosättningen i Sverige.*

Tabell 3.1.2 Andel utrikesfödda fördelat på kommun år 2004

Andel utrikesfödda	Kommuner rangordnade efter andel utrikesfödda	Folkmängd i kommungruppen
Från 2,5 till 3,7 %	Ovanåker, Berg, Vilhelmina, Norsjö, Arvidsjaur, Storuman, Bjurholm, Älvdalen, Ockelbo, Nordanstig, Vännäs, Malå, Karlsborg, Vindeln, Rättvik,	106 670 1,2 % av rikets bef.
Från 3,7 till 4,7 %	Nordmaling, Åsele, Piteå, Älvsbyn, Kinda, Lekeberg, Öckerö, Ånge, Dorotea, Vansbro, Mörbylånga, Grästorp, Gotland, Bollnäs, Robertsfors, Krokom, Säter, Skellefteå, Mora, Strömsund, Åtvidaberg, Härjedalen, Överkalix, Boxholm, Ragunda, Sunne, Valdemarsvik, Sorsele, Kramfors, Örnsköldsvik, Leksand, Hjo, Ljusdal, Sollefteå, Borgholm	565 239 6,3 % av rikets bef.
Från 4,7 till 6,4 %	Orsa, Söderköping, Ödeshög, Östersund, Askersund, Ydre, Essunga, Boden, Jokkmokk, Hudiksvall, Söderhamn, Bräcke, Munkfors, Gagnef, Habo, Gällivare, Orust, Åre, Vara, Vadstena, Torsås, Lycksele, Vimmerby, Tjörn, Säffle, Kil, Malung, Mjölby, Forshaga, Hammarö, Vellinge, Aneby, Timrå, Tierp, Hagfors, Kungsbacka, Arjeplog, Sjöbo, Färgelanda, Sotenäs, Härnösand, Töreboda, Västervik, Mönsterås, Tomelilla, Tidaholm, Eksjö, Torsby, Sundsvall, Falun	926 217 10,3 % av rikets bef.
Från 6,4 till 8,0 %	Munkedal, Lomma, Heby, Götene, Bollebygd, Simrishamn, Karlskrona, Östhammar, Svedala, Östra Göinge, Vingåker, Karlshamn, Lidköping, Falköping, Kävlinge, Båstad, Ulricehamn, Mullsjö, Hörby, Ystad, Grums, Tingsryd, Sandviken, Kungälv, Ronneby, Smedjebacken, Skara, Kristinehamn, Herrljunga, Varberg, Tranås, Vetlanda, Vänersborg, Filipstad, Hedemora, Gnesta, Laholm, Ängelholm, Kalmar, Luleå, Hallsberg, Sala, Oskarshamn, Alingsås, Nässjö, Skurup, Arboga, Nora, Sävsjö, Lysekil	1 164 876 12,9 % av rikets bef.
Från 8,0 till 9,6 %	Kiruna, Gullspång, Hultsfred, Tanum, Bromölla, Nybro, Kumla, Stenungsund, Kalix, Umeå, Älvkarleby, Tibro, Vårgårda, Sölvesborg, Knivsta, Lerum, Mariestad, Staffanstorps, Karlstad, Osby, Höganäs, Ekerö, Arvika, Ludvika, Svenljunga, Lindesberg, Bengtsfors, Mark, Norrtälje, Höör, Åmål, Hässleholm, Gävle, Avesta, Ljusnarsberg, Vaxholm, Nyköping, Mellerud, Degerfors, Enköping, Falkenberg, Motala, Norberg, Emmaboda, Alvesta, Borlänge, Strängnäs, Uppvidinge, Älmhult, Härryda	1 285 822 14,3 % av rikets bef.
Från 9,7 till 13,7 %	Svalöv, Kristianstad, Hofors, Linköping, Klippan, Tranemo, Uddevalla, Värmdö, Finspång, Högsby, Örkelljunga, Skövde, Trosa, Ljungby, Lessebo, Nynäshamn, Vallentuna, Karlskoga, Kungsör, Växjö, Katrineholm, Nykvarn, Laxå, Österåker, Pajala, Håbo, Storfors, Vaggeryd, Jönköping, Flen, Eslöv, Ale, Hylte, Mölndal, Lilla Edet, Trelleborg, Dals-Ed, Örebro, Halmstad, Norrköping, Markaryd, Partille, Danderyd, Skinnskatteberg, Hällefors, Tyresö, Lidingö, Täby, Salem, Trollhättan	1 725 884 19,2 % av rikets bef.
Från 13,8 till 19,2 %	Perstorp, Uppsala, Värnamo, Lund, Köping, Oxelösund, Åstorp, Årjäng, Bjuv, Gislaved, Västerås, Borås, Fagersta, Nacka, Helsingborg, Eskilstuna, Sollentuna, Hallstahammar, Olofström, Gnosjö, Strömstad, Surahammar, Upplands-Bro, Haninge, Järfälla	1 231 987 13,7 % av rikets bef.
Från 19,6 till 39,9 %	Stockholm, Sigtuna, Göteborg, Sundbyberg, Eda, Burlöv, Landskrona, Solna, Upplands Väsby, Övertorneå, Huddinge, Södertälje, Malmö, Botkyrka, Haparanda	2 004 697 22,1 % av rikets bef.

Källa: SCB.

Spännvidden mellan kommunerna avseende hur stor andel av kommunens invånare som är utrikes född är stor. Kommuner med flest utrikes födda finns i storstadsområdena och gränsområden. Nästan var fjärde person i Sverige bor i en kommun där mellan 20 och 40 procent är född i ett annat land. I många mindre kommuner dominerar en folkgrupp.

**Tabell 3.1.3 De 20 populäraste länderna på 1990-talet för utvandrade svenskar – årliga genomsnitt**

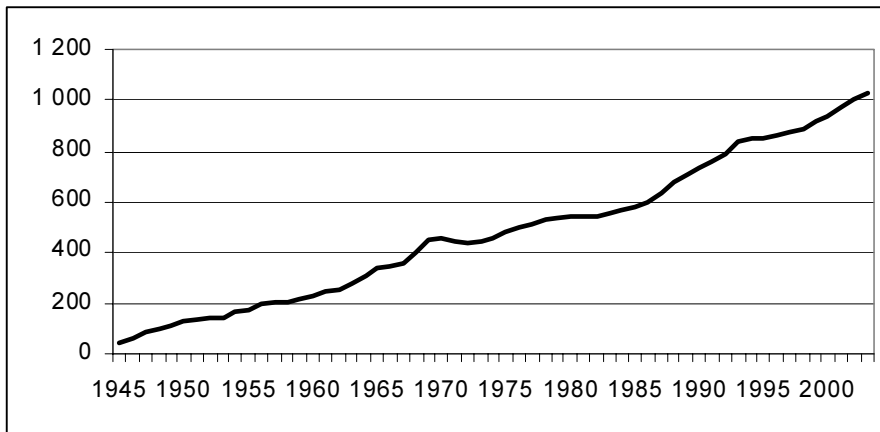
Land	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2003
Norge	919	1 326	2 788	2 716
USA	885	1 051	2 022	2 293
Storbritannien	491	561	1 264	2 200
Danmark	1 015	740	1 010	962
Finland	1 310	1 801	976	809
Tyskland	673	408	793	833
Spanien	526	447	554	830
Frankrike	369	323	511	533
Belgien	126	114	393	301
Schweiz	322	264	338	381
Australien	334	232	336	406
Nederländerna	138	101	277	291
Italien	241	167	264	261
Grekland	208	276	260	221
Kanada	247	162	203	209
Saudiarabien	49	57	163	88
Island	40	107	151	124
Chile	15	29	148	58
Österrike	119	70	133	164
Jugoslavien	149	140	122	31

*Källa:* SCB (2004).

*Anmärkning:* De populäraste länderna åren 1990–1999 kommer först i tabellen. Tabellen avser personer födda i Sverige.

*Våra grannländer och de tre engelskspråkiga länderna USA, Storbritannien och Australien är populära länder för svenskfödda att flytta till. Orsakerna, som studier, arbete, pension och återvändande till föräldrars hemland kan också speglas i valet av land.*

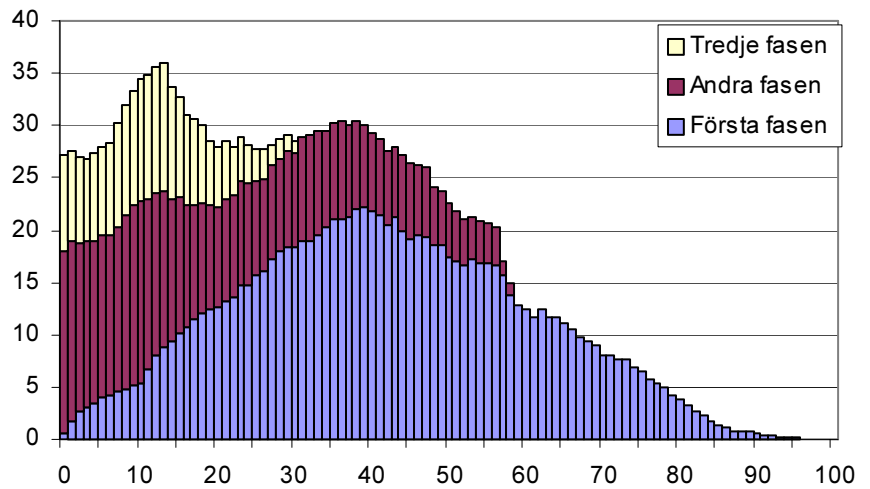
**Diagram 3.1.1 Ackumulerat tillskott till befolkningen genom migration  
1945–2004**



Källa: SCB (2004).

*Sverige har haft ett kontinuerligt växande tillskott till befolkningen genom att invandringen har varit större än utvandringen. Under efterkrigstiden har det ackumulerade tillskottet växt till drygt 1 miljoner personer.*

**Diagram 3.1.2 Kalkylerat tillskott av personer i den svenska befolkningen  
31 dec 2003 beroende på invandringen 1945–2003**



*Första fasen* utgörs av nettomigrationen och reduceras av dödsfall bland utrikes födda

*Andra fasen* utgörs av personer födda i Sverige med modern född utomlands

*Tredje fasen* utgörs av personer födda i Sverige med en mormor född utomlands.

Källa: SCB (2004).

*Invandringen har bidragit med ca 1,8 miljoner invånare till Sveriges befolkning genom invandrare, deras barn och barnbarn. För att undvika dubbelräkning räknas bara barn och barnbarn på mödret.*

## Avsnitt 3.2

Tabell 3.2.1 Andel EU-medborgare som bor i en annan EU-stat. EU15 år 2000

	Andel medborgare i egna landet	Andel medborgare i annan EU-stat	Andel medborgare i tredje land
<b>EU15</b>	<b>94,8</b>	<b>1,5</b>	<b>3,6</b>
Belgien	91,7	5,5	2,8
Tyskland	91,1	2,3	6,7
Spanien	97,3	0,8	2,0
Irland	96,9	2,4	0,6
Italien	97,8	0,3	1,9
Luxemburg	63,4	-	-
Nederländerna	95,9	1,2	2,9
Österrike	90,7	-	-
Portugal	98,8	0,5	0,7
Finland	98,3	0,3	1,4
Sverige	94,5	2,0	3,5
Storbritannien	95,8	1,5	2,7

Källa: Eurostat (2002).

Anmärkning: Uppgifter för Danmark, Frankrike och Grekland saknas.

Det stora flertalet av medborgarna i en stat i EU15 bor kvar i sitt hemland. En så liten andel som i storleksordningen 1,5 procent har bosatt sig i en annan medlemsstat. Flyttningen mellan medlemsstater är låg trots möjligheterna till fri rörlighet.

**Tabell 3.2.2 Ansökningar i Sverige om uppehållstillstånd för arbete maj–december år 2004**

EU-länder	Arbete	Företagare	Tillhandahållare (konsulter)	Totalt
Cypern	2	-	1	3
Estland	332	15	11	358
Lettland	257	11	21	289
Litauen	668	31	9	708
Malta	1	-	-	1
Polen	2 334	193	75	2 602
Slovakien	64	2	8	74
Slovenien	17	1	-	18
Tjeckien	111	5	3	119
Ungern	180	3	8	191
<i>Totalt</i>	<i>3 966</i>	<i>261</i>	<i>136</i>	<i>4 363</i>

Källa: Migrationsverket.

*Efter utvidgningen av EU dominerar ansökningarna om uppehållstillstånd av personer från Polen. I relation till sina befolkningsstorlekar är ansökningarna från de baltiska länderna omfattande. I jämförelse med motsvarande tid innan anslutningen till EU har antalet ansökningar fördubblats.*

**Tabell 3.2.3 Ansökningar om arbetstillstånd maj–december 2003**

Kandidatländer	Arbete	Företagare	Totalt
Cypern	1	-	1
Estland	288	1	289
Lettland	125	6	131
Litauen	339	2	341
Polen	1 047	18	1 065
Slovakien	112	-	112
Slovenien	17	-	17
Tjeckien	88	-	88
Ungern	80	-	80
<i>Totalt</i>	<i>2 097</i>	<i>27</i>	<i>2 124</i>

*Källa:* Migrationsverket.

*Anmärkning:* Ingen från Malta ansökte om arbetstillstånd under perioden.

*Invånare från grannländerna runt Östersjön dominerade bland personer från kandidatländerna som ansökte om arbetstillstånd.*

## Avsnitt 3.3

**Tabell 3.3.1 Antalet anställda i de 20 största svenska internationella koncernerna år 2001**

Koncern	Anställda i utlandet	Anställda i Sverige	Internationaliseringsgrad (procent)
Securitas AB	201 510	6 289	97
Electrolux AB	79 865	7 272	92
Skanska AB	64 159	15 765	80
LM Ericsson	56 284	39 135	59
Volvo AB	47 463	24 563	66
Svenska Cellulosa AB	35 773	6 276	85
SKF AB	35 752	4 884	87
Nordea AB	30 625	6 930	82
Sandvik AB	24 934	9 874	72
Atlas Copco AB	23 675	2 532	90
Assa Abloy AB	23 124	1 087	96
Stefan Persson Placering AB (H&M)	19 421	3 524	85
Gambro AB	18 534	1 000	95
Vattenfall AB	15 667	8 147	66
Scania AB	15 038	11 943	56
Trelleborg AB	14 125	2 054	87
NCC AB	14 096	14 074	50
Swedish Match AB	13 377	966	93
Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ)	11 038	9 816	53
Baltic Beverages Holding AB	10 059	31	100
<i>Summa</i>	<i>751 519</i>	<i>176 167</i>	

*Källa:* ITPS (2004c).

*Anmärkning:* Med störst avses de koncerner som hade flest anställda i utlandet. Internationaliseringsgraden är här andelen anställda i utlandet av alla anställda.

Ägarförändringar i Baltic Beverages Holding innebär att detta företags nationalitet omdefinierats och räknas som utlandsägt. Övriga koncerner var svenskägda även år 2003.

I statistiken utlandsägda företag avses antal personer som arbetar i ett företag vid årets slut och ej medeltalet anställda, medan statistiken svenskägda koncerner med verksamhet i utlandet avser medelantalet anställda under räkenskapsåret.

*I samtliga av de 20 största svenska internationella koncernerna var år 2001 antalet anställda i utlandet större än antalet i Sverige. Internationaliseringsgraden överstiger 80 procent för 13 av företagen.*

**Tabell 3.3.2 Antal anställda i svenskägda koncerner utomlands**

Land	År 1996	År 2001
USA	86 643	227 397
Tyskland	75 786	91 516
Frankrike	36 731	71 111
Storbritannien	58 097	62 116
Danmark	29 418	52 108
Norge	27 464	46 684
Finland	25 009	44 179
Italien	32 641	30 998
Polen	8 824	30 280
Spanien	20 855	30 178
Indien	9 553	18 385
Nederländerna	19 264	18 303
Belgien	17 882	17 704
Kina	7 315	16 837
Brasilien	19 564	15 833
Övriga	127 353	200 751
Ospecificerat	3 204	13 119
<i>Totalt</i>	<i>605 603</i>	<i>987 499</i>

Källa: ITPS (2004c).

*Antalet anställda i svenskägda koncerner utomlands har ökat med cirka två tredjedelar mellan 1996 och 2001. Flest anställda i absoluta tal finns i USA och Tyskland.*

**Tabell 3.3.3 Antalet anställda i utlandsägda företag i Sverige**

Land	År 1996	År 2001
USA	47 147	108 891
Storbritannien	31 961	57 825
Finland	26 648	53 580
Danmark	23 515	47 879
Nederländerna	30 668	44 495
Frankrike	21 727	39 466
Tyskland	16 099	39 098
Norge	26 588	38 974
Schweiz	38 995	32 836
Belgien/Luxemburg	2 249	6 604
Japan	3 242	6 545
Singapore	72	4 990
Kanada	488	4 530
Cypern	2 363	2 580
Österrike	2 004	2 473
Övriga	3 364	26 238
Ospecificerat	886	3 077
<i>Totalt</i>	<i>278 016</i>	<i>520 081</i>

*Källa: ITPS (2004c).*

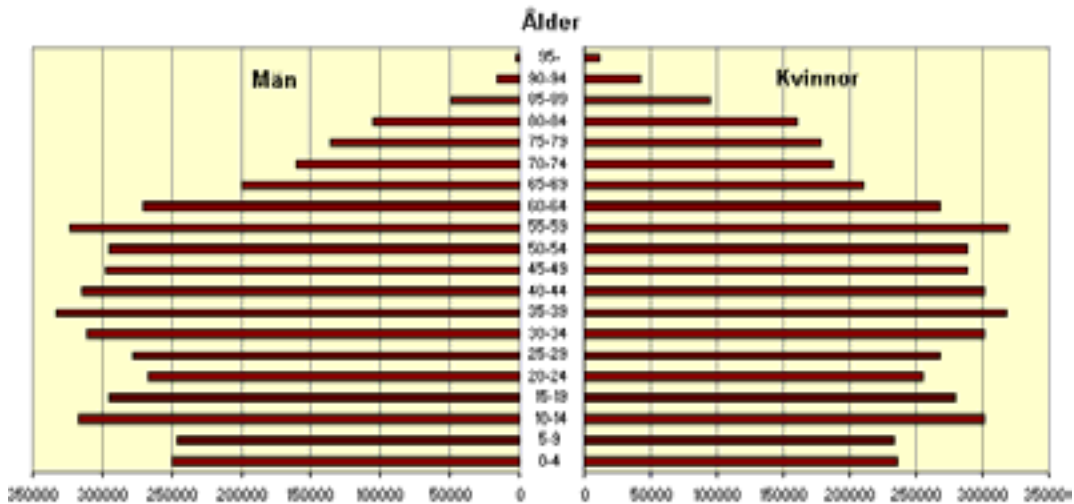
*Antalet anställda i utländska företag i Sverige har ökat med närmare 90 procent mellan 1996 och 2001. Av dem som var anställda i utländska företag i Sverige var de flesta anställda i företag ägda av amerikanskt eller brittiskt kapital.*

## Kapitel 4

### Avsnitt 4.1

#### Diagram 4.1.1

Sveriges befolkning 31 december 2004 efter ålder och kön



Källa: SCB

Befolkningspyramiden liknar sedan många år inte längre någon pyramid. Att vi lever allt längre medför att pyramidens topp ligger högt upp i åldrarna. De stora årskullarna på 1940-, 1960- och 1990-talen framträder som utbuktningar på pyramidens. De låga födelsetalen har givit pyramidens en smal bas.

## Avsnitt 4.2

Tabell 4.2.1 Ohälsotal 1998–2004 fördelat på kön och ålder

		År 1998	År 1999	År 2000	År 2001	År 2002	År 2003	År 2004
Kvinnor	16–19	2,8	3,0	3,1	3,5	3,7	3,6	2,7
	20–24	6,3	7,3	8,2	9,8	11,0	11,5	11,3
	25–29	11,2	12,8	14,6	17,0	18,8	19,3	18,5
	30–34	16,9	19,5	22,5	26,2	28,7	28,7	27,5
	35–39	23,1	26,5	30,0	34,9	38,2	38,8	37,7
	40–44	30,6	34,3	38,5	43,6	47,8	48,2	47,5
	45–49	41,5	45,5	49,9	54,9	58,3	58,9	58,2
	50–54	56,8	61,4	65,5	70,8	74,0	74,2	73,3
	55–59	82,7	86,4	88,5	92,9	95,6	95,3	93,7
	60–64	122,5	123,9	123,1	127,4	130,2	129,0	126,7
	Samtliga	38,0	41,3	44,1	48,4	51,4	52,0	51,2
		År 1998	År 1999	År 2000	År 2001	År 2002	År 2003	År 2004
Män	16–19	3,6	3,9	4,0	4,4	4,8	4,6	3,5
	20–24	5,7	6,3	7,0	8,1	8,9	9,2	9,5
	25–29	8,0	8,8	9,4	10,5	11,6	12,1	12,0
	30–34	11,3	12,4	13,4	14,7	15,8	15,7	15,1
	35–39	16,7	18,1	19,3	21,0	22,1	21,8	20,9
	40–44	22,3	24,0	25,3	27,8	29,8	29,9	29,1
	45–49	29,3	31,8	33,3	36,1	38,1	38,1	37,1
	50–54	40,0	42,4	43,1	46,1	48,7	48,7	48,1
	55–59	64,3	64,7	62,4	64,6	66,3	65,9	64,3
	60–64	114,6	111,9	104,7	104,8	103,4	99,9	95,8
	Samtliga	29,2	30,7	31,0	33,1	34,7	34,8	34,0

Källa: RFV.

*Det samlade ohälsotalet har ökat för både män och kvinnor sedan slutet av 1990-talet.*

*Ohälsotalet ökar ju högre upp i åldersgrupperna man kommer. Kvinnorna har högre ohälsotal än männen, vilket i princip gäller för samtliga åldersgrupper.*

## Kapitel 5

### Avsnitt 5.6

**Tabell 5.6.1 Gäststudenter år 2000 – ansökan och beslut om arbetstillstånd under 2000–2005**

Medborgarskap	Gäststudenter som fick uppehållstillstånd år 2000	Antal som ansökt och fått beslut	Andel som ansökt (%)	Antal bifall av dem som ansökt	Andel <i>bifall</i> av dem som ansökt (%)	Andel <i>avslag</i> av dem som ansökt (%)
Kina	728	159	22	145	91	9
Ryssland	456	91	20	82	90	10
USA	405	23	6	20	87	13
Polen	262	28	11	26	93	7
Litauen	198	38	19	36	95	5
Estland	197	32	16	26	81	19
Australien	172	19	11	14	74	26
Japan	153	16	10	15	94	6
Lettland	152	25	16	24	96	4
Rumänien	123	27	22	24	89	11
Ungern	118	14	12	14	100	0
Indien	103	28	27	27	96	4
Iran	77	25	32	23	92	8
Ukraina	77	14	18	9	64	36
Bulgarien	63	16	25	16	100	0
Övriga nationaliteter	2 158	288	13	–	–	–
<i>TOTALT</i>	<i>5 442</i>	<i>843</i>				

*Källa:* Migrationsverket.

*Anmärkning:* Besluten avser beslut fattade under perioden 1 jan 2000 – 25 april 2005.

*Endast en mindre andel av gäststudenterna har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige. Av de som har ansökt har de allra flesta fått arbetstillstånd.*



# Scenarios om framtida förhållanden mellan personer i och utanför arbetskraften

Det framtida förhållandet mellan personer i och utanför arbetskraften styrs dels av demografiska faktorer som befolkningens storlek och åldersstruktur, dels av i vilken utsträckning man förvärvsarbetar.

Enkla demografiska framskrivningar av befolkningens storlek och ålderstruktur, med reservation för de osäkerheter som finns vid en framskrivning, visar hur det förväntade förhållandet mellan olika åldersgrupper kommer att bli.

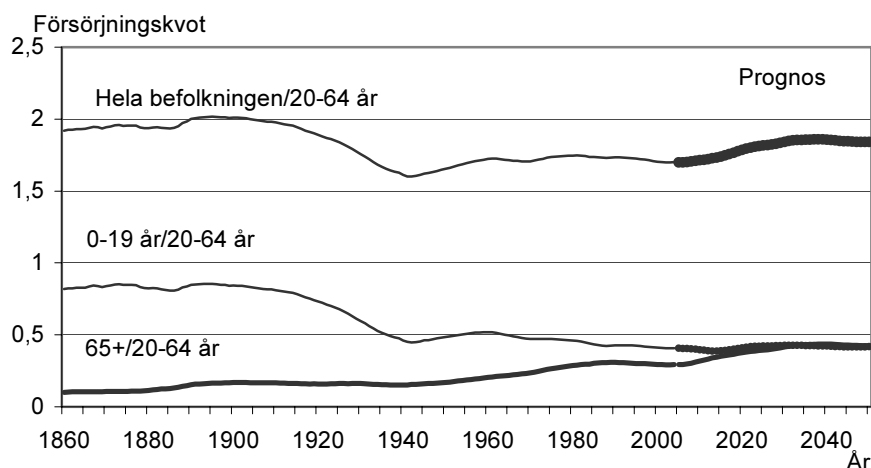
Ett enkelt demografiskt mått är den s.k. försörjningskvoten i vilket hela eller delar av befolkningen relateras till befolkningen i de förvärvsarbetande åldrarna. I framställningen representerar åldersspannet 20–64 år den förvärvsarbetande befolkningen. Fram till 1950-talet gick de flesta av barnen enbart genom en sex- eller sju-årig folkskola och kunde sedan redan från 15-årsåldern fullt ut tillhöra arbetskraften. Numera deltar en stor andel av 20–24-åringarna i högskoleutbildning, vilket gör att 20 år som nedre åldersgräns för de förvärvsarbetande åldrarna kan anses vara för låg. Som ett genomsnitt över hela tidsperioden används här 20-årsgränsen för hela tidsperioden.

Under ett tidsperspektiv på 200 hundra år, innefattande såväl dåtid som framtid sker två betydande förändringar av försörjningskvoten. Nergången i fruktsamhet från slutet av 1800-talet till 1930 medförde att försörjningskvoten sjönk kraftigt fram till 1940-talet. Allt färre barn skulle gå i skolan och ta del av annan samhällservice. Från 1960 och 50 år framåt låg kvoten konstant på drygt 1,7, vilket innebär att varje person i förvärvsarbetande ålder genom de skatteintäkter för samhället deras arbete skapar skulle finansiera offentlig service, förutom för sig själv, för ytterligare 0,7 personer. Från 2010 till 2030 inträffar den andra betydande förändringen då kvoten förväntas att stiga och nå 1,85 beroende på att antalet ålderspensionärer blir fler. Den sammantagna förändringen över

denna långa tidsperiod är att gruppen utanför arbetskraften går från att vara dominerad av barn och ungdomar till att delas mellan yngre och äldre. Genom de olika gruppernas skilda efterfrågan på offentlig service och transfereringar förändras också inriktningen på den offentliga servicen.

Den samlade försörjningskvoten, som innefattar både yngre och äldre, har varit konstant sedan 1980 och kommer så att förbli i ytterligare cirka tio år.

#### Försörjningskvoten 1860–2004 samt prognos 2005–2050



Källa: SCB.

*Försörjningskvoten kommer att öka i framtiden. Det är framför allt kvoten som avser äldre, och som är förknippad med att antalet äldre ökar, som blir större. Historiskt var den minskade försörjningskvoten förknippad med nedgången i födelsetalen.*

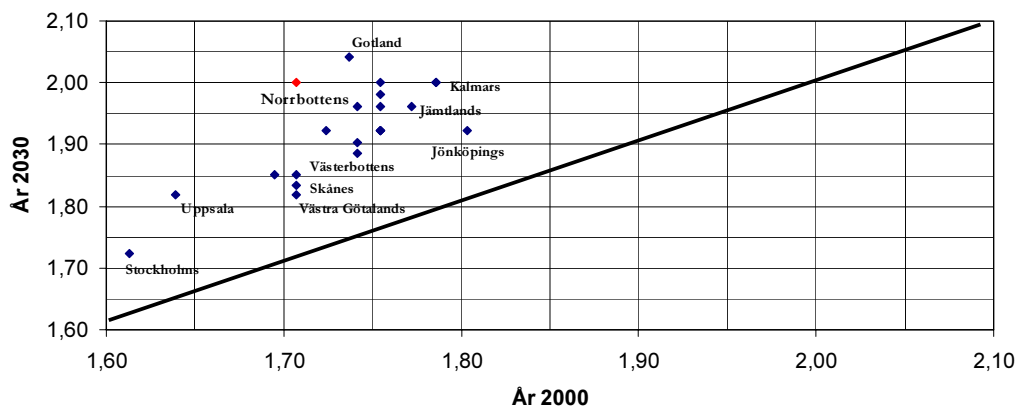
Försörjningskvoterna ser annorlunda ut regionalt beroende på åldersstrukturen i olika delar av landet. Vid sekelskiftet fanns den högsta försörjningskvoten i Jönköpings län med 1,80 jämfört med den lägsta i Stockholms län med en kvot på 1,61, vilket är drygt 10 procent lägre<sup>1</sup>. De lägsta kvoterna återfinns framförallt i storstadslänen. En framskrivning av försörjningskvoten för länen<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se även tabell i slutet av bilagan för uppgifter för varje län.

<sup>2</sup> SCB (2003b).

visar att samtliga län får en försämrad situation. Den bästa situationen har fortsättningsvis även storstadslänen, medan glesbygdslänen har den högsta försörjningskvoten.

### Försörjningskvoten i länen år 2000 och 2030



Källa: SCB (2003).

Försörjningskvoten stiger i samtliga län fram till år 2030. Den mest fördelaktiga kvoten beräknas Stockholm och storstadsområdena att få. Gotland tillsammans med andra glesbygdslän förväntas få en sämre situation. Hade kvoten varit oförändrad mellan de två tillfällena skulle markeringen hamnat på den diagonala linjen.

### Försörjningsbördan

Försörjningskvoten är ett grovt demografiskt mått som inte tar hänsyn till hur stor del av de i arbetsför ålder som verkligen arbetar. Stora delar av befolkningen i arbetsför ålder står av olika anledningar utanför arbetskraften. För att ta hänsyn till hur den reella arbetskraften förhåller sig relativt i storlek till övrig befolkning måste hänsyn tas till hur stor del av befolkningen som är sysselsatt.

Det mått som används är den s.k. försörjningsbördan och definieras som befolkningen dividerat med antalet sysselsatta. Fram till den ekonomiska krisen i början på 1990-talet försörjde varje sysselsatt förutom sig själv ytterligare en person. När förvärvsfrekvenserna var som högst år 1990 var försörjningsbördan så låg

som 1,9, dvs. varje sysselsatt försörjde förutom sig själv i genomsnitt ytterligare 0,9 personer. När krisen i sysselsättningen var som djupast i mitten av 1990-talet skulle varje sysselsatt försörja ytterligare 1,2 personer. Försörjningsbördan för de sysselsatta ökade med 16 procent. Om de förvärvsfrekvenser som gällde år 2002 kommer att förbli på samma nivå även i framtiden når vi åter de höga försörjningskvoter som observerades i mitten av 1990-talet omkring år 2020. Under därefter kommande decennium ökar försörjningskvoten ytterligare och når då 2,3, dvs. varje sysselsatt försörjer förutom sig själv i genomsnitt ytterligare 1,3 personer. Försörjningsbördan förväntas sedan ligga kvar på denna höga nivå fram till år 2050. Försörjningsbördan kan delas upp i olika ålderskomponenter. Det är framförallt försörjningsbördan av de äldre som ökar.

**Försörjningsbördan 1975–2000 samt beräkning för åren 2005–2050 med antagande att sysselsättningsfrekvensen för år 2002 även gäller i framtiden**

År	Sysselsatta i tusental	Försörjningsbördan för sysselsatta			
		Hela befolkningen (inkl. sig själv)	Varav exklusive, sig själv:		
			0–19 år	20–64 år (ej sysselsatta)	65+ år
1975	3 968	2,07	0,56	0,19	0,32
1980	4 162	2,00	0,53	0,14	0,33
1985	4 243	1,97	0,49	0,13	0,34
1990	4 485	1,92	0,47	0,10	0,34
1995	3 986	2,22	0,54	0,29	0,39
2000	4 159	2,14	0,51	0,25	0,37
<i>Kalkyl:</i>					
2005	4 263	2,12	0,51	0,25	0,37
2010	4 327	2,14	0,50	0,25	0,40
2015	4 361	2,18	0,49	0,25	0,44
2020	4 375	2,22	0,51	0,24	0,47
2025	4 389	2,26	0,53	0,25	0,49
2030	4 401	2,30	0,53	0,25	0,52
2035	4 424	2,31	0,53	0,25	0,54
2040	4 479	2,31	0,52	0,24	0,54
2045	4 553	2,31	0,52	0,25	0,54
2050	4 610	2,30	0,52	0,25	0,53

*Källa:* SCB (2005).

Anmärkning: Det finns en kategori som inte redovisas i tabellen, de sysselsatta som alltid har kvoten 1. Framskrivningar 2004–2050 baseras på SCB:s prognos 2004–2050 och de observerade förvärvsfrekvenserna från RAMS (Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik) år 2002.

*Under de kommande decennierna förväntas försörjningsbördan att öka. I stort sett hela denna ökning kan hänföras till ökningen av äldre.*

Både den demografiska utvecklingen och sysselsättningsnivån är avgörande för hur den framtida försörjningsbördan kommer att se ut. Kan sysselsättningsnivå höjas förbättras försörjningsbördan i dubbel bemärkelse. Fler försörjer sig själva och färre blir försörjda av andra.

*Kan arbetskraftsinvandring mildra den ökande försörjningsbördan?*

Den förmodade framtida försörjningsbördan kan i makrotermer påverkas på två sätt:

i/arbetskraftsinvandring kan föryngras befolkningen och, under förutsättning att invandrarna förvärvsarbetar, bidra till den totala försörjningen

ii/en större del av befolkningen kan förvärvsarbeta.

Självfallet kan även de som är sysselsatta arbeta längre tid för att på så sätt även påverka skatteintäkter m.m. I den här sammanställningen tar vi inte hänsyn till arbetstidens längd.

På uppdrag av kommittén har SCB kompletterat sin befolkningsprognos med ytterligare två alternativ vad avser migrationen. I ett av alternativen utökas migrationen med en modest ökning och i det andra alternativet en relativt stor ökning av migrationen<sup>3</sup>.

Om arbetskraftsinvandringen ökar enligt det modesta alternativet ger det ett årligt tillskott på ca 14 000 personer efter år 2012. Alternativet med stor arbetskraftsinvandring ger ett tillskott på ca 25 000 personer per år. De senare alternativet ger ungefär dubbelt så stor invandring som SCB:s ordinarie befolkningsprognos räknar med. Det modesta alternativet ger år 2050 ett samlat tillskott på drygt 600 000 personer, jämfört med SCB:s befolkningsprognos och varianten med stor arbetskraftsinvandring ger ett tillskott på 1,1 miljoner.

Försörjningskvoten, kvoten mellan hela befolkningen och de som är i åldersgruppen 20–64 år, påverkas endast marginellt av tillskottet av denna ytterligare migrationen. Trots en, relativt SCB:s

<sup>3</sup> I alternativet med *modest* ökning grundas framskrivningen på följande antaganden:

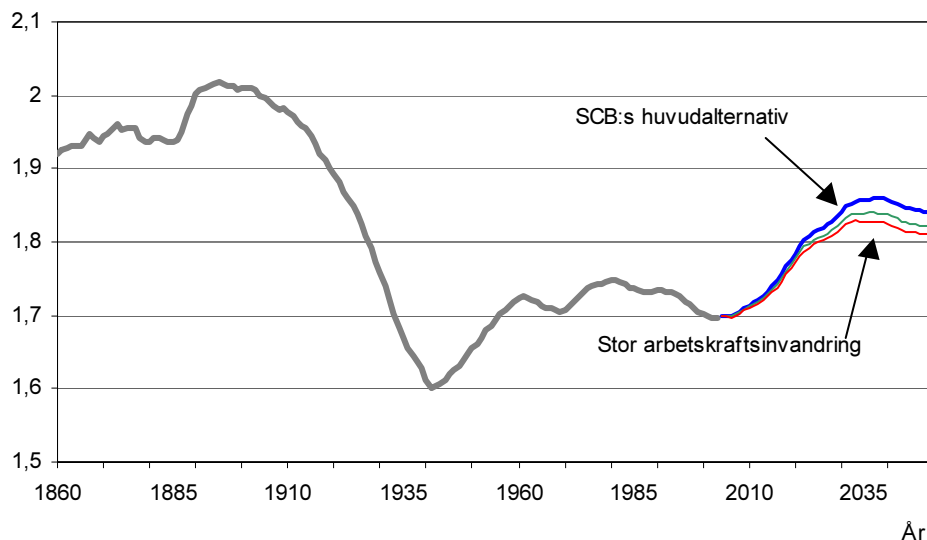
- Invandringen från Norden följer huvudalternativet.
  - Invandringen från EU15 följer huvudalternativet.
  - Invandringen från EU10 är 10 procent högre än huvudalternativet varje år
  - Från Bulgarien och Rumänien +2000 personer årligen efter 2008.
  - Turkiet + 3000 personer årligen efter 2012.
  - Länder med högt HDI 10 procent högre än huvudalternativet varje år.
  - Länder med medelhögt HDI 20 procent högre än huvudalternativet varje år.
  - Länder med lågt HDI 4 procent högre än huvudalternativet varje år.
- Alternativet med *stor* ökning avviker från det modesta alternativet genom att
- Invandringen från EU10 är 20 procent högre än huvudalternativet varje år.
  - Från Bulgarien och Rumänien +4 000 personer årligen efter 2008.
  - Turkiet + 6 000 personer årligen efter 2012.
  - Länder med högt HDI 20 procent högre än huvudalternativet varje år.
  - Länder med medelhögt HDI 40 procent högre än huvudalternativet varje år.
  - Länder med lågt HDI 8 procent högre än huvudalternativet varje år.

HDI = Human Development Index, ett mått framtaget av FN som visar en sammanvägd bild av ett lands utveckling och där hänsyn är tagen bl.a. till inkomst, hälsa och utbildning. Desto högre index ju högre utveckling.

befolkningsprognos, betydande invandring påverkas försörjningskvoten ganska marginellt av ökad invandring.

### Försörjningskvoten 1860–2004 samt framskrivning enligt tre migrationsalternativ 2005–2050

Total befolkning/befolkning 20-64



Källa: SCB (2005).

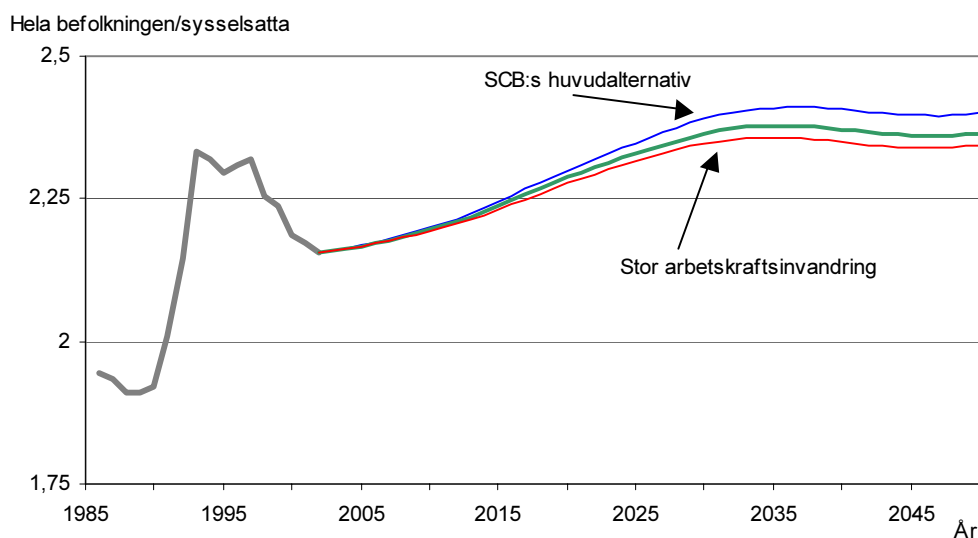
*Anmärkning:* För att kunna synliggöra effekterna av arbetskraftsinvandring enligt olika alternativ har vi skurit bort nedre delen av diagrammet. Alternativet med modest arbetskraftsinvandring representeras av den mittersta linje i diagrammet ovan. Förvärvsfrekvenserna från år 2002 har applicerats på befolkningens åldersfördelning 2005–2050 enligt de tre alternativen.

*Enligt huvudalternativet i SCB:s befolkningsprognos kommer försörjningsbördan att stiga. En, i jämförelse med prognosen, relativt stor ökning av arbetskraftsinvandringen ger endast en marginell minskning av den framtida försörjningsbördan.*

#### *Hur påverkar ökad sysselsättning försörjningsbördan?*

Försörjningsbördan, vid vilken även befolkningens sysselsättning vägs in, påverkas mer av arbetskraftsinvandringen än försörjningskvoten (som ju enbart påverkas av befolkningens åldersstruktur). Orsaken till att arbetskraftsinvandringen påverkar försörjningsbördan mer än i proportion enbart till sitt antal är att arbetskraftsinvandrarna förväntas ha en relativt hög förvärvsfrekvens.

**Försörjningsbördan 1985–2002 samt enligt tre olika antaganden om migrationen 2005–2050 och förvärvsfrekvenser från år 2002**



Källa: SCB (2005).

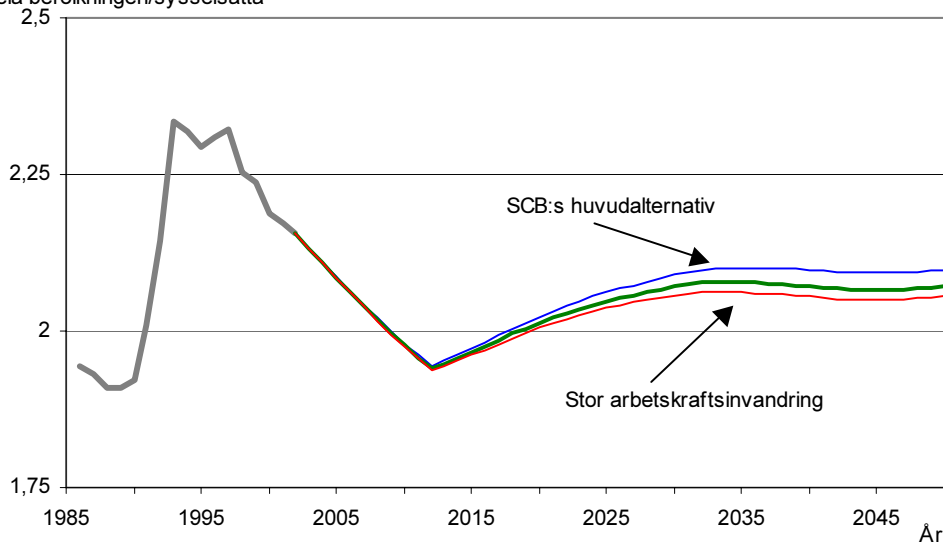
Anmärkning: För att kunna synliggöra effekterna av arbetskraftsinvandring enligt olika alternativ har vi skurit bort nedre delen av diagrammet. Alternativet med modest arbetskraftsinvandring representeras av den mittersta linje i diagrammet ovan.

Försörjningsbördan, dvs. när även hänsyn är tagen till befolkningens sysselsättning, är högre än bara den rent demografiska försörjningskvoten. Vid en ökad arbetskraftsinvandring, där en hög andel av dessa invandrare antas vara sysselsatta, minskar försörjningsbördan.

En förändring av sysselsättningsfrekvensen ger betydande effekt på försörjningsbördan. Effekten av ökad förvärvsfrekvens är betydligt större än vad de antagna ökningarna i arbetskraftsinvandring kan åstadkomma. I framskrivningen har ett antagande gjorts att förvärvsfrekvensen under den kommande tioårsperioden successivt återgår till den höga sysselsättningsgrad som det var år 1990. Man bör beakta att en återgång till 1990 års höga nivåer inte är rimligt om man samtidigt vill behålla målet med att 50 procent av ungdomskullarna skall genomgå en högskoleutbildning. Det är därför inte praktiskt möjligt att nå 1990 års förvärvsfrekvenser i åldrarna under 25 år.

**Försörjningsbördan 1985–2002 samt enligt tre olika antaganden om migrationen 2005–2050 och en återgång till förvärvsfrekvenserna som gällde år 1990**

Hela befolkningen/sysselsatta



Källa: SCB (2005).

*Anmärkning:* För att kunna synliggöra effekterna av arbetskraftsinvandring enligt olika alternativ har vi skurit bort nederdelen av diagrammet. Alternativet med modest arbetskraftsinvandring representeras av den mittersta linje i diagrammet ovan. Övergången från 2002 års förvärvsfrekvenser till 1990 års genomförs under tioårsperiod från 2004.

*En stegvis återgång till de höga sysselsättningsnivåer som gällde år 1990 sänker försörjningsbördan betydligt och en ökad arbetskraftsinvandring minskar den ytterligare.*

## Försörjningskvoten i länen år 2000 och 2030

<i>Län</i>	<i>År 2000</i>	<i>År 2030</i>
Stockholms	1,61	1,72
Uppsala	1,64	1,82
Södermanlands	1,75	1,96
Östergötlands	1,71	1,85
Jönköpings	1,80	1,92
Kronobergs	1,75	1,92
Kalmar	1,79	2,00
Gotlands	1,74	2,04
Blekinge	1,74	1,96
Skåne	1,71	1,83
Hallands	1,75	1,92
Västra Götalands	1,71	1,82
Värmlands	1,75	1,92
Örebro	1,74	1,90
Västmanlands	1,72	1,92
Dalarnas	1,79	2,00
Gävleborgs	1,75	1,98
Västernorrlands	1,75	2,00
Jämtlands	1,77	1,96
Västerbottens	1,74	1,89
Norrbottens	1,71	2,00
<i>Riket, totalt</i>	<i>1,69</i>	<i>1,85</i>

*Källa:* SCB (2003).

## 4 Sveriges demografi och arbetsmarknad

De framtida förändringarna i befolkningens storlek och ålderssammansättning kommer att förändra utbudet av arbetskraft. Förutom de demografiska förändringarna påverkas arbetskraftens storlek och ålderssammansättning också av migration och av åldern vid in- och utträde till och från arbetsmarknaden samt av hur närvaron ser ut på arbetsmarknaden. Nya generationer som träder in på arbetsmarknaden har nya kunskaper och därmed andra krav och preferenser på arbetslivet än vad den äldre generationen har. Parallellt med detta förändras även efterfrågan på varor och tjänster, vilka i sin tur påverkar arbetskraften. Ökad internationell konkurrens och införandet av ny teknik ställer krav på förändrade kunskaper. Nya yrken tillkommer samtidigt som gamla yrken försvinner.

Åtgärder och insatser behövs för att bättre ta tillvara dem som står utanför arbetsmarknaden och höja förvärvsfrekvensen bland främst ungdomar, äldre, och utlandsfödda. Men det är inte säkert att åtgärder för att ta till vara de resurser som finns i Sverige är tillräckliga för att tillgodose det framtida behovet av arbetskraft, nationellt eller regionalt. Ökad rörlighet inom EU samt arbetskraftsinvandring från tredjeland kan vara en av flera kompletterande möjligheter för att lösa den framtida arbetskraftsförsörjningen.

Mot bakgrund av de framtida demografiska förändringarna med färre i yrkesaktiv ålder är behovet stort av ett så högt deltagande som möjligt på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att få bort strukturer som hindrar eller försvårar inträdet till arbetsmarknaden och utvecklingen på arbetsplatserna.

Under 1990-talets turbulenta arbetsmarknad och genom den ökade internationaliseringen skedde stora strukturella förändringar på arbetsmarknaden både i utbudet av och i efterfrågan på arbetskraft. Den ålder när man normalt är aktiv på arbetsmarknaden har minskat genom ungdomars senare inträde på arbetsmarknaden och

genom att äldre lämnar arbetslivet innan pensionsåldern. Samtidigt har ohälsan i arbetslivet ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet och vi har en arbetslöshet som, med svenska mått sett, ligger kvar på en hög nivå. Under 1990-talet expanderade den eftergymnasiala och kommunala vuxenutbildningen. Numera är också samtliga gymnasieprogram treåriga. Detta har bidragit till att befolkningens generella utbildningsnivå har ökat. Arbetsplatserna förändras och antalet lösa och flexibla anställningsformer, t.ex. projektanställningar, har ökat. Allt fler är sysselsatta inom tjänstesektorn och i dag sysselsätter denna sektor drygt 70 procent av arbetskraften.

## **4.1 Sveriges demografi**

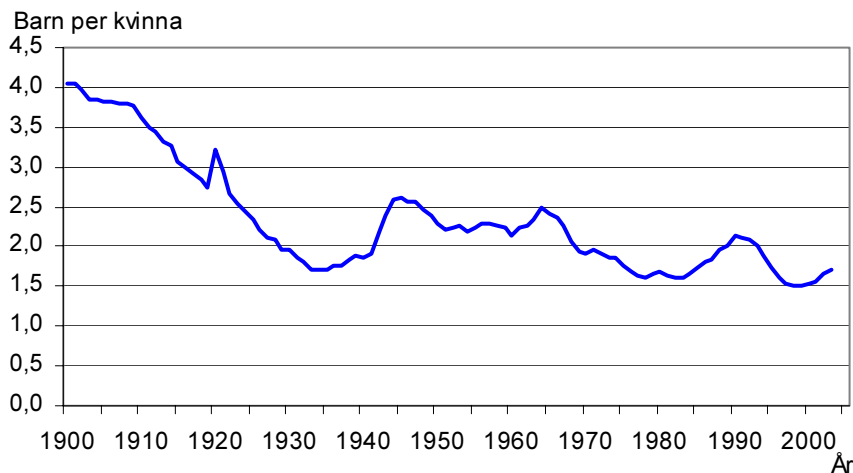
Befolkningens storlek och åldersstruktur är av grundläggande betydelse för diskussioner om utbud av och efterfrågan på arbetskraft. Olika demografiska processer har lett fram till den befolkning vi har i dag och kommer fortsatt att påverka den framtida befolkningen. Skillnader i årskullarnas storlek har genomslag på utbud och efterfrågan av arbetskraft under hela livscykeln.

### **4.1.1 Faktorer som bestämmer befolkningens storlek och ålderssammansättning**

Befolkningens storlek och åldersfördelning vid en given tidpunkt beror inte bara på den nivå som födelse- och dödstaten har haft under de senaste 100 åren utan även på migrationen. In- och utvandrarernas åldersfördelning avviker starkt från hela befolkningens genom att de är yngre än genomsnittet. Är inflyttningen större än utflyttningen får befolkningen ett tillskott av unga människor, vilket påskyndar befolkningstillväxten. De årliga variationerna av födelse- och dödstal påverkar en befolknings storlek och ålderssammansättning under lång tid och därigenom också samhällsplaneringen.

*Låga födelsetal ger liten befolkningstillväxt*

Födelsetalen beskrivs genom ett sammanfattande mått<sup>1</sup> och presenteras som antal barn per kvinna.

**Barn per kvinna år 1900–2004**

Källa: SCB.

*Födelsetalen föll kraftigt under början av förra seklet. Stora variationer mellan tidsperioderna under de senaste 80 åren skapar olika stora generationer som sedan under lång tid påverkar samhällsplaneringen.*

Jämfört med kvinnor i central- och sydeuropeiska länder har de svenska kvinnorna höga födelsetal. Historiskt sett har födelsetalen varit låga i Sverige sedan 1930-talet, med undantag för några perioder i mitten av 1940-talet och 1960-talet samt runt 1990 ofta populärt kallade "baby-booms". Variationerna i födelsetalen ger avtryck i åldersfördelningen för befolkningen under åtminstone de kommande 80 åren, dvs. under en persons hela livslängd. De större årskullarna ställer mer omfattande krav på samhällsservice och ger påfrestningar i samhällsplaneringen under olika delar av livscykeln. Dessa krav följer livscykeln och sker inledningsvis i mödravården och barnomsorgen, sedan i skolan, utbildningssystemet, bostadsmarknaden, arbetsmarknaden och slutligen i vården. Påfrestningen

<sup>1</sup> Det summerade fruktsamhetstalet anger det beräknat antal barn som en kvinna får under sin reproduktionsperiod enligt aktuell fruktsamhet under förutsättning att ingen dödlighet förekommer till och med 49 år. För full reproduktion krävs 2,1 barn per kvinna.

för samhällsförvaltningen består ofta i att kapacitet och resurser måste anpassas till växelvis ökande och minskande befolkningsunderlag

### *Längre livslängd medför fler äldre*

Livslängden har förlängts avsevärt under 1900-talet. Spädbarnsdödligheten är numera mycket låg, samtidigt som dödligheten i infektionssjukdomar har minskat tack vare bl.a. antibiotika. Dödligheten i hjärt- och kärlsjukdomar har också minskat. Bättre levnadsförhållanden och större insikt om livsstilens betydelse för hälsan har positivt påverkat överlevnaden. Över hundra års omfattande och kostsamma kamp mot ohälsa och för tidig död har givit resultat. Under 1900-talet ökade medellivslängden för såväl kvinnor som män med omkring 25 år. År 2004 var kvinnornas medellivslängd 82,7 år och männens 78,4 år, en skillnad på 4,3 år.

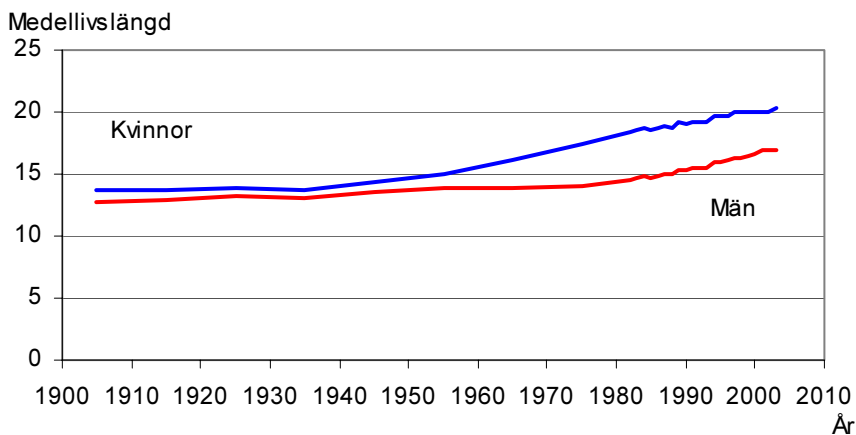
Utvecklingen sedan 1980-talet är att männens medellivslängd ökar med drygt två år per decennium medan ökningstakten bland kvinnorna är långsammare, 1,5 år. Internationellt sett är medellivslängden för både män och kvinnor hög i Sverige. Enligt den dödlighet som observerats vid sekelskiftet avlider 9 procent av kvinnorna och 13 procent av männen före 65 års ålder. Hundra år tidigare var motsvarande procenttal 45 för kvinnor och 50 för män.

Att dödligheten har minskat i lägre åldrar påverkar medellivslängden, men dödligheten har minskat även bland äldre. För pensionärer har medellivslängden ökat kraftigt. Under första delen av 1900-talet var nedgången i dödligheten koncentrerad till åldrarna under 65 år och den förväntade livslängden vid pensionen var i stort sett oförändrad. Efter andra världskriget har medellivslängden för 65-åringarna börjat öka, först för kvinnorna och 30 år senare för männen. Pensionärer har i dag en betydligt längre ålderdom att se fram emot än vad deras föräldrar hade.

En omdebatterad fråga är om den längre livslängden innebär fler år av ohälsa eller flera friska år. Förutom individens välbefinnande påverkar detta såväl i vilken utsträckning man kan vara tillgänglig för arbetsmarknaden, som i vilken grad man efterfrågar vård och omsorg. Sammanvägningar av utvecklingen inom demografi, hälsa och sysselsättning visar att för kvinnor ökar tiden med god hälsa

mer än ökningen i livslängd. För män ökar åren med ohälsa i ungefär samma utsträckning som den längre livslängden.<sup>2</sup>

#### Återstående medellivslängd för 65-åringar



Källa: SCB.

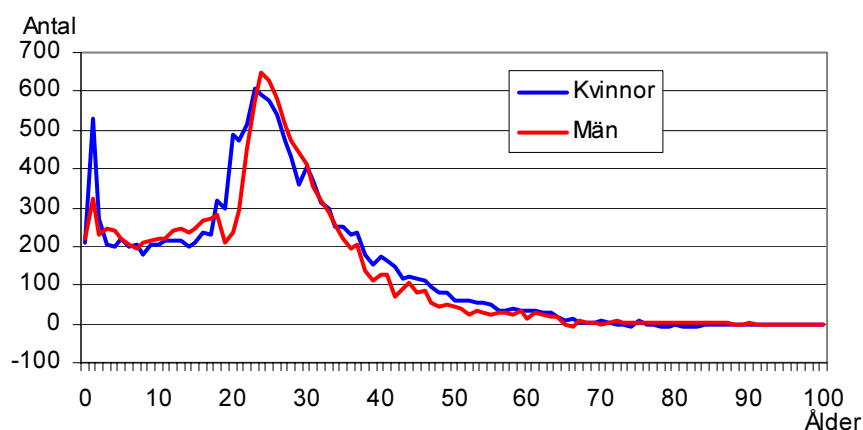
*Under det senaste seklet har den återstående medellivslängden för pensionärer ökat med cirka sju år för kvinnor och fyra år för män. Kvinnor har haft en bättre utveckling än vad män har haft, vilket skapar ett kvinnoöverskott bland de äldre.*

#### *Migrationsöverskott förnygrar befolkningen*

Det är främst ungdomar och unga föräldrar som flyttar, vilket medför att befolkningen förnygras. Med ett konstant inflyttningsöverskott avtar dock förnyringseffekten vartefter tiden går. Har man som mål att befolkningen ska förnygras med hjälp av inflyttning måste inflyttningsöverskottet successivt bli större med tiden.

<sup>2</sup> SCB (2002b).

### Migrationsöverskottet efter kön och ålder – genomsnitt för åren 2000–2004



Källa: SCB (2004).

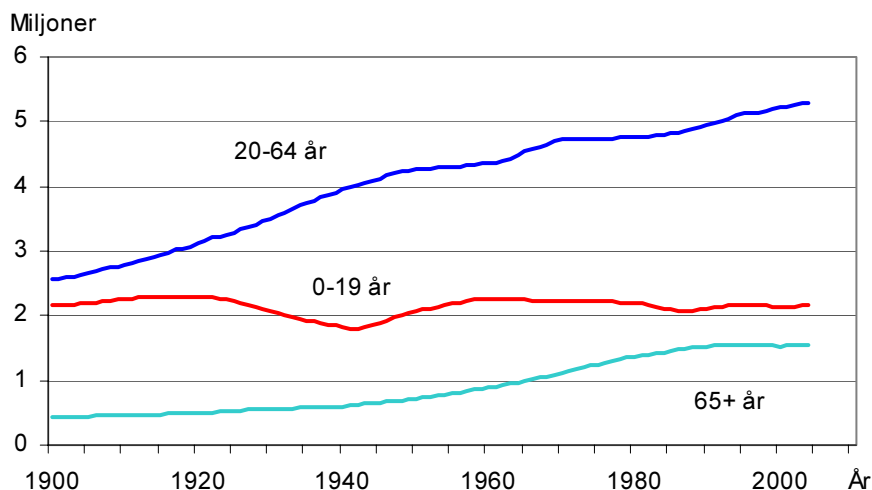
*Migrationsöverskottet har framför allt skett i de yngre åldrarna. Många av de invandrade har varit barnfamiljer. Skall invandringens positiva påverkan på befolkningsstrukturen kvarstå över tiden krävs ett kontinuerligt migrationsöverskott.*

Sedan andra världskrigets slut har migration gett ett direkt befolkningstillskott på en miljon personer. Inkluderas invandrarnas barn blir tillskottet ungefär dubbelt så stort. Under efterkrigstiden har Sveriges befolkning ökat med 2,4 miljoner, varav cirka två miljoner följaktligen förklaras av invandringen.

#### 4.1.2 Befolkningens ålderssammansättning idag

Under hela 1900-talet har antalet barn och ungdomar uppgått till cirka två miljoner. Trots att antalet barn varit tämligen konstant har antalet personer i de förvärvsarbetande åldrarna under perioden fördubblats från 2,5 miljoner till drygt 5 miljoner. Fram till mitten av förra seklet ökade antalet i de förvärvsarbetande åldrarna mycket snabbt tack vare den snabba nedgången i dödlighet. Ökningen skedde trots den omfattande utvandringen före första världskriget. Under efterkrigstiden har ökningstakten avtagit trots en betydande invandring.

## Befolkningen i tre åldersklasser 1900–2004



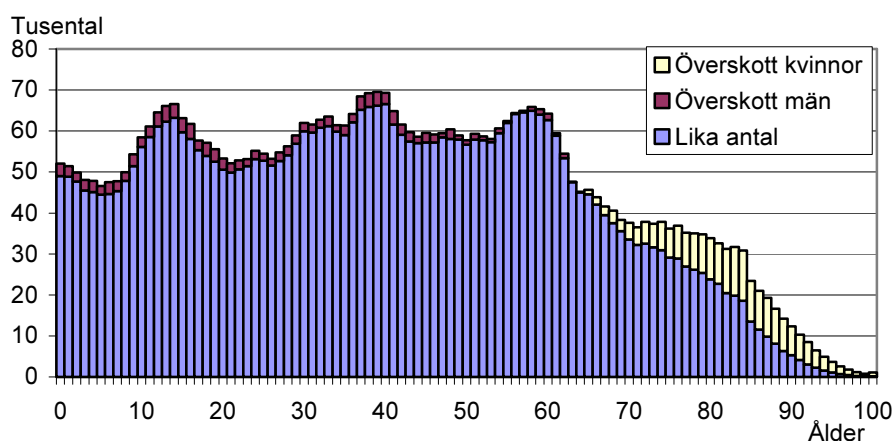
Källa: SCB.

*Det senaste seklet har arbetskraften vuxit kraftigt i Sverige, vilket ställt stora krav på skapandet av nya arbetstillfällen. Den ökade medellivslängden har medfört att antalet personer i åldersgruppen över 65 vuxit. År 1921 översteg antalet en halv miljon, år 1966 en miljon och 1988 en och halv miljon personer. De små födelsekullarna från 1930-talet har inneburit att antalet över 65 förblivit i det närmast konstant under de senaste 15 åren. Antalet barn och ungdomar har varit relativt konstant.*

De demografiska variationerna och förändringarna över tiden kan avläsas i skillnaderna i storlek mellan olika årskullar,<sup>3</sup> men också i skillnader i könsfördelningen inom och mellan årskullarna.

<sup>3</sup> Diagram 4.1.1 i bilaga 3 visar en traditionell ålderspyramid med varje årskull av män och kvinnor redovisad var för sig.

## Befolkningens köns- och åldersfördelning år 2004



Källa: SCB.

*De stora årskullarna födda under 1940-, 1960- och 1990-talen återfinns som pucklar i åldersfördelningen. Det finns något fler män än kvinnor upp till strax över 60-års ålder. Bland de äldre finns det ett stort överskott av kvinnor.*

#### 4.1.3 Prognos över Sveriges framtida befolkning

Befolkningsförändringarna sker långsamt över tiden. Att vi varje år blir ett år äldre är förutsägbart. I och med den demografiska förändringens starka koppling till ekonomisk tillväxt, behov av offentlig och privat service, skatteintäkter och andra delar av samhällets organisation är det viktigt med kunskap om hur befolkningen förändrats. Denna kunskap om den långsamma befolkningsförändringens påverkan på samhällets organisation och ekonomi ger också en handlingsfrihet att hantera förändringen. Arbetskraftsinvandring kan vara en faktor som kan påverka resultaten av den utveckling som prognoserna förutspår.

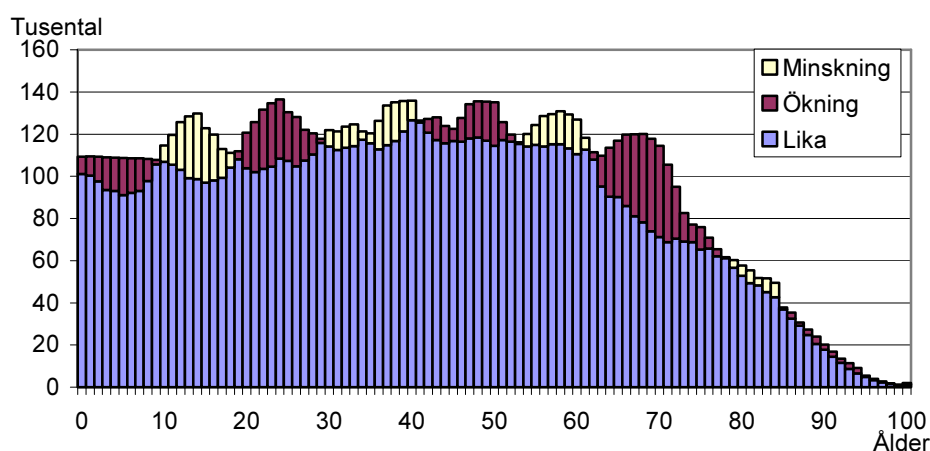
Som underlag till den långtidsutredning som finansdepartementet gör med viss periodicitet framställer SCB en befolkningsprognos.<sup>4</sup> Prognosen innehåller flera alternativ baserade på olika värden för förändringsvariablerna. I beskrivningen nedan används

<sup>4</sup> SCB (2003a).

SCB:s huvudalternativ, dvs. den framskrivning som SCB anser vara den mest troliga.

Resultatet av befolkningsprognosen visar att det under de kommande tio åren sker en del förutsägbara omgrupperingar i befolkningens åldersfördelning. Åldersgrupperna förskjuts uppåt i och med att de blivit tio år äldre (åt höger i diagrammen). De mest påtagliga förändringarna är minskningen av antalet barn i skolåldrarna, ökningen av ungdomar i åldrarna när man går igenom högskoleutbildning eller när man träder in i arbetslivet samt det stora tillskottet av pensionärer i åldrarna 65–75 år. Åldersklassen 0–19 år förväntas minska med några procent, åldersgruppen 20–64 år öka med 3 procent. Den stora ökningen kommer i åldersgruppen över 65 som ökar med hela 21 procent.

#### Befolkningens åldersfördelning 2014 enligt SCB:s prognos jämfört med 2004



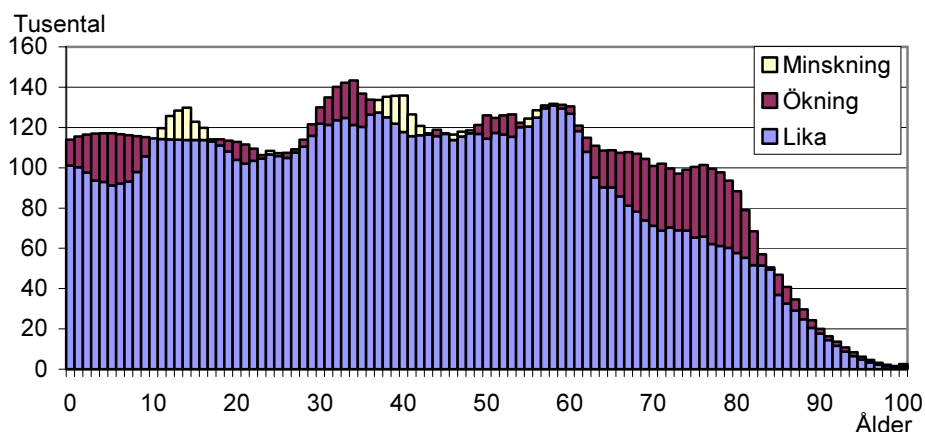
Källa: SCB.

*Om tio år har varje årskull blivit tio år äldre och efterfrågar en annan del av samhällets service. Stora förändringar har skett i gruppen som efterfrågar utbildning på universitet och högskolor och som är på väg ut på arbetsmarknaden. De flesta av fyrtiotalisterna har gått i pension.*

En framskrivning av befolkningen ytterligare tio år, fram till år 2024, visar att åldersfördelningen i de förvärvsarbetande åldrarna förväntas ha samma struktur som i dag. Sextiotalisterna har då nått de åldrar som dagens fyrtiotalister har. Åldersgruppen 60–80 år har

år 2024 fått ett mycket stort tillskott. Antalet barn och ungdomar i åldersklassen 0–19 är osäker eftersom det helt och hållet grundas på individer som ännu inte är födda. I åldrarna mellan 20–64 år kan prognosen för 2024 betraktas som ganska säker i och med att dödligheten är låg i dessa åldrar. Det är framför allt ett annat migrationsmönster som kan förändra bilden i dessa åldrar. Åldersgruppen 20–64 år antas om 20 år vara 3 procent större än år 2004, dvs. lika stor som den förväntas vara år 2014. Åldersgruppen över 65 beräknas år 2024 vara 37 procent större än i dag.

#### Befolkningens åldersfördelning 2024 enligt SCB:s prognos jämfört med 2004

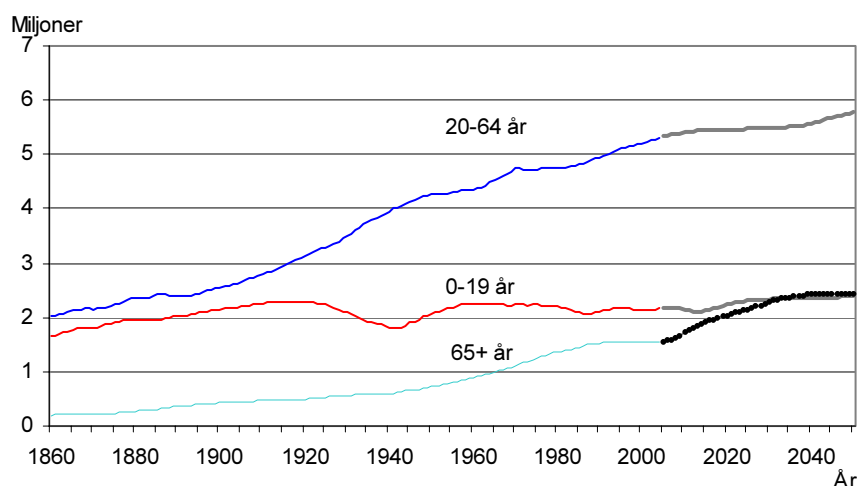


Källa: SCB.

*Om tjugo år kommer den stora förändringen jämfört med i dag vara det stora tillskottet av äldre. Hur stort tillskottet av barn och ungdomar blir råder det större osäkerhet om.*

Under den kommande femtioårsperioden förväntas befolkningen i de arbetsföra åldrarna att öka mycket långsamt. Skulle invandringen bli mindre eller utvandringen större än vad SCB:s prognos räknar med blir det ingen tillväxt alls av befolkningen i de arbetsföra åldrarna eftersom hela ökningen kan tillskrivas ett förväntat migrationsöverskott. I SCB:s prognos antas ett migrationsnetto på cirka 25 000 per år. Blir det årliga nettot endast cirka 15 000 kommer antalet personer i de arbetsföra åldrarna att förbli konstant.

### Befolkningen i tre åldersklasser 1860–2004 samt 2005–2050 enligt SCB:s prognos



Källa: SCB.

*I ett långt perspektiv har befolkningen i arbetsför ålder ökat kraftigt. Det kommer den, med prognostiserad framtida invandring, även att göra de kommande decennierna. Pensionärerna kommer att öka kraftigt i antal.*

## 4.2 Utbud av arbetskraft

Åldersstrukturen hos befolkningen bestämmer den potentiella storleken på utbudet av arbetskraft. I vilken utsträckning man förvärvsarbetar och omfattningen av närvaron på arbetsplatsen bestämmer det faktiska utbudet. De stora utmaningarna i framtiden för att fler skall delta i arbetslivet är att öka de yrkesaktiva åren på arbetsmarknaden genom att underlätta inträdet på arbetsmarknaden samt öka drivkrafterna så att fler kan stanna kvar längre i arbetslivet. En ytterligare utmaning är att minska frånvaron pga. ohälsa genom att motverka de hinder som finns i arbetslivet och på arbetsmarknaden.

### 4.2.1 De yrkesaktiva åren har minskat

De konjunkturrella och strukturella förändringarna under 1990-talet har påverkat såväl ungdomars inträde på arbetsmarknaden, som äldres successiva nedtrappning och utträde från arbetslivet. Ett nytt

mönster är att den yrkesaktiva delen i dag infaller senare i livet och blir kortare, med följd att den förvärvsaktiva perioden kommit att utgöra en allt mindre del av den arbetsföra tiden av livet. Istället för ett arbetsliv mellan 20 och 64 år kan vi i dag snarare tala om ett arbetsliv mellan 25 och 55 år, dvs. en förändring från 44 till 30 år.<sup>5</sup>

#### *Ungas inträde på arbetsmarknaden förskjuts*

Sysselsättningsgraden för personer i åldern 16–24 år är av naturliga skäl lägre än genomsnittet för hela den yrkesarbetande befolkningen eftersom en stor andel ungdomar studerar. Åldersgruppen har dessutom generellt en relativt hög arbetslöshet och arbetsmarknaden för ungdomar är mer konjunkturkänslig. Ett sätt att beskriva ungdomars inträde på arbetsmarknaden är att mäta när en åldersgrupp uppnår en viss sysselsättningsgrad, t.ex. 75 eller 80 procent. Den utveckling som skedde under 1990-talet var att etableringsåldern ökade för både män och kvinnor. Störst var förändringen för unga kvinnor. Ungas etableringsålder (här mätt som när 75 procent av en åldersgrupp är sysselsatt) förändrades mellan 1990 och 2000 från 21 till 26 år för männen samt från 20 till 27 år för kvinnorna.<sup>6</sup> En sysselsättningsgrad på 80 procent uppnådde männen år 2000 vid en ålder av 27 år, jämfört med 40 för kvinnorna.<sup>7</sup>

Några bidragande faktorer till det uppskjutna inträdet på arbetsmarknaden är utbyggnaden av högskolan och den kommunala vuxenutbildningen, samt att unga studerar under en längre tid. Samtidigt var det framför allt under 1990-talet svårt att få ett arbete. Men en låg sysselsättningsintensitet bland ungdomar behöver inte entydigt peka på problem. Att allt fler deltar i eftergymnasial utbildning och att utbildningstiderna förlängs är en viktig långsiktig investering både för individen och för samhället. Det bidrar också till att förhindra utslagning av ungdomar. Samtidigt kan det på kort sikt uppstå en målkonflikt mellan önskemålet om att antalet personer i arbete skall öka och satsningarna på att öka befolkningens utbildningsnivå.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> SCB (2000).

<sup>6</sup> Ibid.

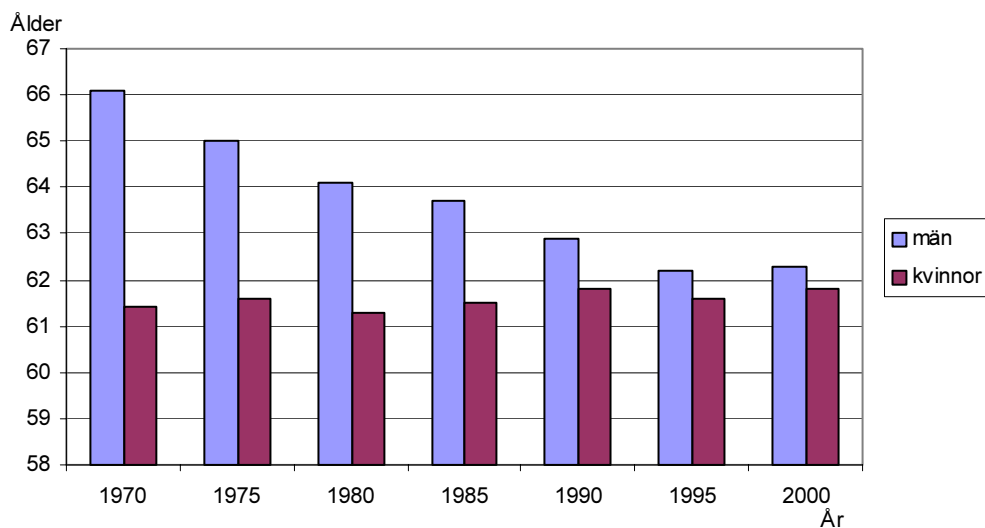
<sup>7</sup> SCB (2002c).

<sup>8</sup> Det finns bl.a. ett utbildningspolitiskt mål om att 50 procent av en årskull skall ha påbörjat studier på högskolan vid 25 års ålder.

### Utträdet från arbetsmarknaden sker allt tidigare

Vid en internationell jämförelse har Sverige, och i synnerhet svenska kvinnor, en hög andel sysselsatta bland den äldre befolkningen. I dag är den faktiska pensionsåldern ca 58 år, men då räknas även förtidspensionering av unga människor med, vilket gör att den direkt åldersrelaterade faktiska pensionsåldern underskattas. Enligt Riksförsäkringsverkets (RFV) beräkningar har den faktiska pensionsåldern minskat kraftigt för männen, från 66,1 år 1970 till 62,3 år 2000.<sup>9</sup> Männen har under en period av trettio år sänkt sin faktiska pensionsålder med fyra år, medan kvinnornas pensionsålder varit relativt konstant. År 2000 var mäns och kvinnors faktiska pensionsålder i det närmaste lika.

#### Den faktiska pensionsåldern i Sverige



Källa: RFV (2000).

*Den faktiska pensionsåldern har förändrats sedan 1970-talet. För männen har pensionsåldern minskat med fyra år under perioden 1970–2000, medan den har varit relativt oförändrad för kvinnorna.*

Pensionssystemets utformning kan påverka viljan bland äldre att vara kvar i arbetslivet. Det nuvarande allmänna pensionssystemet är flexibelt när det gäller vid vilken tidpunkt arbetstagarna kan lämna

<sup>9</sup> RFV (2000).

arbetslivet, men ger även stora möjligheter till successivt utträde. I det nya systemet finns det inte längre någon fast pensionsålder, utan från 61 års ålder finns möjligheten att gå i pension helt eller delvis. Det finns ingen övre åldersgräns för när en arbetstagare måste gå i pension och så länge man arbetar tjänar man in ytterligare pension. En lagändring trädde i kraft den 1 september 2001 som ger arbetstagare rätt att arbeta kvar till 67 års ålder. För att stanna kvar längre krävs medgivande från arbetsgivaren. Det nya systemet kan på lång sikt leda till att fler kommer att fortsätta arbeta helt eller delvis efter 61 års ålder. Sannolikheten är stor att det inte kommer att räcka med 30 år i arbetslivet för att uppnå de pensionsnivåer som gällde i det gamla ATP-systemet.<sup>10</sup>

#### 4.2.2 Befolkningens arbetskraftsdeltagande förändras

Storleken på årskullarna i befolkningen påverkar utbudet av arbetskraft över tiden. I perioder med flera stora årskullar efter varandra kan generationseffekten bli påtaglig inom olika delar av samhället.

Kvinnors deltagande på arbetsmarknaden har ökat. Fram till slutet av 1980-talet lämnade många kvinnor arbetslivet när de fick barn. Genom utvecklingen av barnomsorgen och föräldraförsäkring i växelverkan med en ökande efterfrågan på kvinnlig arbetskraft, främst i den offentliga sektorn, ökade kvinnornas sysselsättning kraftigt. Efter 1987 har förvärvsfrekvensen för kvinnorna utvecklats enligt ungefär samma mönster som för männen. Men kvinnor har generellt ett lägre deltagande än män i samtliga åldersgrupper.<sup>11</sup>

Till arbetskraften räknas även de som är arbetslösa och som vill och kan arbeta. Arbetslösheten har varierat kraftigt över tiden och det finns skillnader mellan ålder och kön. Under lågkonjunkturåren i början av 1990-talet ökade antalet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska program kraftigt. År 1994 var 10,3 procent öppet arbetslösa och 5,5 procent i program, dvs. en total arbetslöshet på 15,8 procent. Arbetslösheten har sedan dess minskat kraftigt, men ligger kvar på en relativt hög nivå. År 2004 var den totala arbetslösheten 7,7 procent. Av denna utgjordes

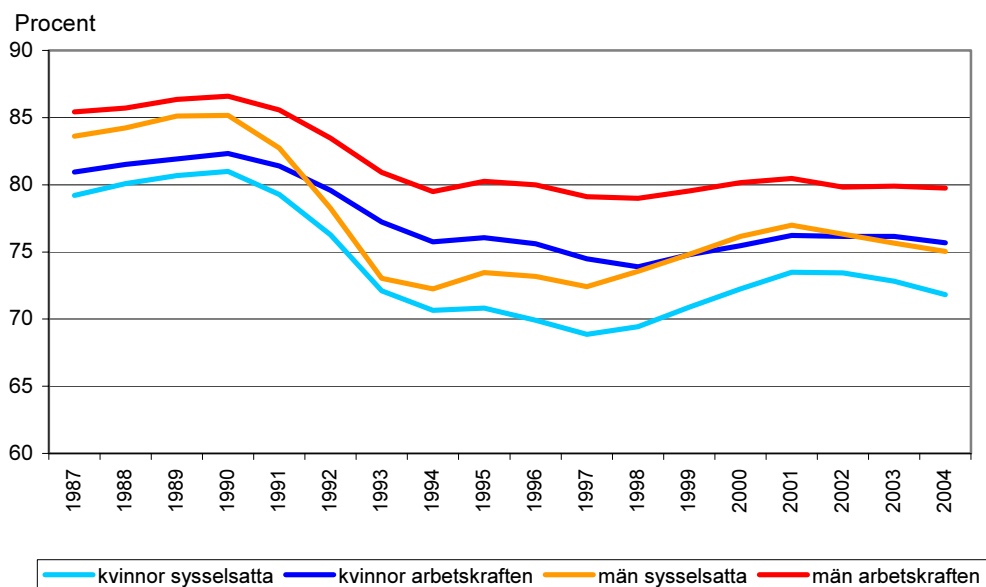
---

<sup>10</sup> Ds 2002:10.

<sup>11</sup> SOU 2004:11.

5,4 procent av öppet arbetslösa och 2,3 procent av personer i program.<sup>12</sup>

#### Arbetskraftstal och sysselsättningsgrad år 1987–2004<sup>13</sup>



Källa: SCB (AKU).

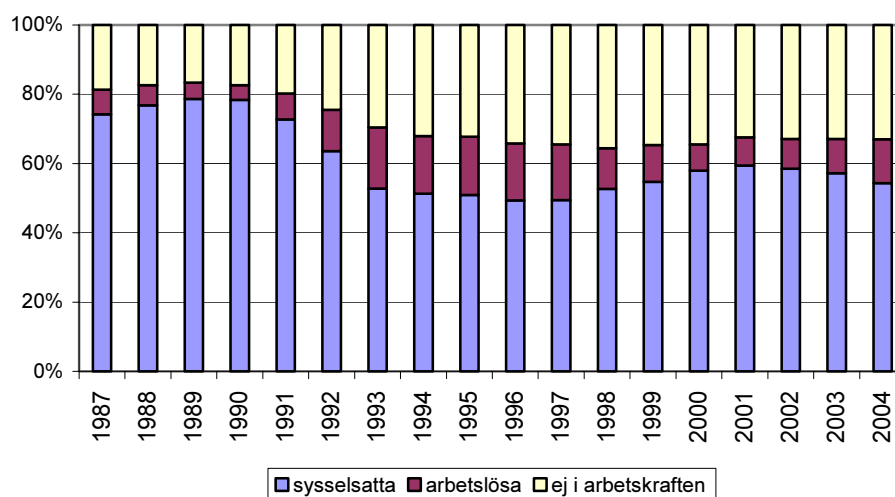
*Deltagande i arbetskraften och antalet sysselsatta varierar över tiden. Männerna har generellt en högre andel som är aktiva på arbetsmarknaden genom arbete. För både män och kvinnor minskade sysselsättningen och deltagandet på arbetsmarknaden under 1990-talets lågkonjunktur.*

<sup>12</sup> AMS.

<sup>13</sup> SCB mäter genom kontinuerligt återkommande intervjuundersökningar befolkningens arbetskraftsdeltagande. I AKU (AKU = arbetskraftsundersökningen) mäts arbetskraftsdeltagandet utifrån ett antal givna definitioner. De som befinner sig i den yrkesaktiva åldern (16-64 år) kan antingen befinna sig i eller utanför arbetskraften. *Arbetskraften* är den del av befolkningen som antingen är *sysselsatt* eller är *arbetslös*. Av de sysselsatta kan personerna under mätveckan antingen ha befunnit sig *i arbete* eller varit *tillfälligt frånvarande*. Som tillfällig frånvaro räknas bl.a. semester, sjukskrivning, vård av barn och tjänstledighet. De personer som är *utanför arbetskraften* delas upp i de som velat arbeta och de som inte velat arbeta. Av dem som velat arbeta finns de latent arbetssökande, t.ex. studerande som egentligen söker arbete, och de som av olika skäl varit förhindrade att arbeta.

*Många ungdomar befinner sig utanför arbetskraften*

Närvaron på arbetsmarknaden bland de allra yngsta (20–24 år) samt de äldsta (60–64 år) avviker kraftigt från den arbetsföra befolkningen (20–64 år) som helhet. Mellan övriga åldersgrupper är skillnaderna relativt små. Under början av 1990-talet minskade deltagandet i arbetskraften påtagligt bland ungdomarna, men har sedan 1997 ökat något. År 2004 var fortfarande ungdomars deltagande i arbetskraften betydligt lägre än 1990. De flesta av de ungdomar som inte är aktiva på arbetsmarknaden bedriver någon form av studier, vilket är en av förklaringarna till att deltagandet har minskat sedan 1990. Det finns även ungdomar med endast förgymnasial eller ofullständig gymnasieexamen, vilka inte lyckats hitta ett arbete eller få fäste på arbetsmarknaden. På lång sikt utgör ungdomar med bristande utbildningsbakgrund den grupp som kommer att ha störst svårigheter på arbetsmarknaden i framtiden.<sup>14</sup>

**Befolkningen 20–24 år som befinner sig i eller utanför arbetskraften**

Källa: SCB (AKU).

Anmärkning: Sysselsatta och arbetslösa utgör arbetskraften.

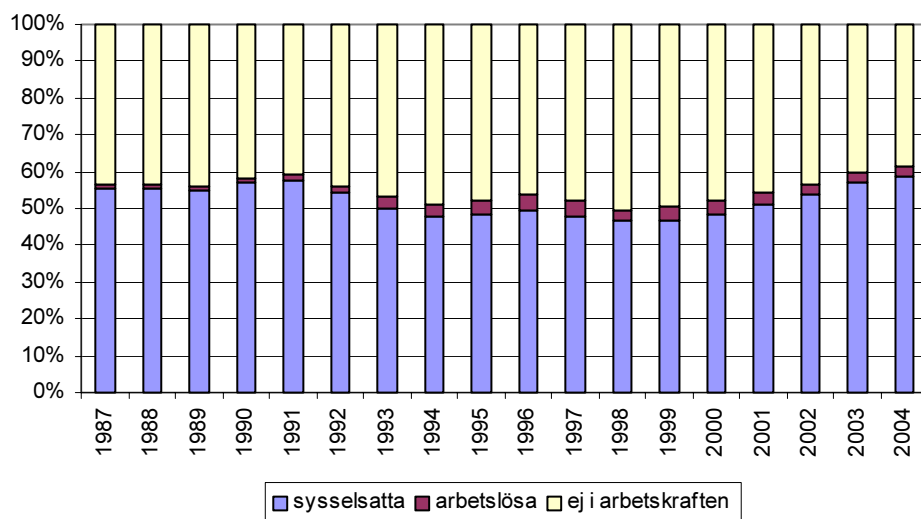
För ungdomar mellan 20–24 år är det många som inte deltar på arbetsmarknaden. Den största förklaringen till detta är att de bedriver någon form av studier.

<sup>14</sup> Ds 2002:30.

### De äldres sysselsättning ökar

Åldersgruppen mellan 60 och 64 år har det lägsta deltagandet på arbetsmarknaden. Flertalet av dem som står utanför arbetsmarknaden i denna åldersgrupp är långtidssjukskrivna eller förtidspensionerade. Intressant är dock att förvärvsfrekvensen sedan 1997 har ökat för den äldsta åldersgruppen. En förklaring till denna ökning är att kvinnorna i den generation som är födda under 30- och 40-talen har en högre sysselsättning än sina äldre medsyster. Detta beteende med högre sysselsättning tar de också med sig till de sista åren i arbetslivet.

#### Befolkningen 60–64 år som befinner sig i eller utanför arbetskraften



Källa: SCB (AKU).

Anmärkning: Sysselsatta och arbetslösa utgör arbetskraften.

*I jämförelse med övriga åldersgrupper på arbetsmarknaden har de äldre ett lägre deltagande än de yngre. En positiv utveckling är att sysselsättningsgraden för de äldre har ökat under de senaste åren, vilket gäller för både män och kvinnor.*

För männen kan det ökade deltagandet förklaras med att färre i åldrarna över 58 år av olika anledningar lämnar arbetskraften. Bakom denna utveckling kan ligga såväl en attitydförändring som gör att man vill stanna längre i arbetslivet, som att många äldre i

dag har betydligt fler år av sin ålderdom i form av år med god hälsa. Gemensamt för både män och kvinnor är att utbildningsnivån generellt blir allt högre för de äldre och bidrar till att motverka förtida avgångar från arbetslivet.<sup>15</sup>

#### *Antalet arbetade timmar förändras kontinuerligt*

Sverige har vid en internationell jämförelse en hög andel sysselsatta på arbetsmarknaden, vilket särskilt gäller för kvinnor och för äldre. Riksdagens och regeringens sysselsättningsmål innebär att befolkningens sysselsättningsgrad, i åldern 20–64 år, skall öka till 80 procent. Under år 2004 var sysselsättningsgraden 77,0 procent<sup>16</sup>. Vid en jämförelse av antalet arbetade timmar per sysselsatt ligger dock Sverige under många OECD-länder, på 17:e plats år 2002. Några bidragande orsaker till detta är att Sverige har en hög frånvaro i och med en semesterlagstiftning som tillåter relativt lång semester för alla och möjlighet till generös föräldraledighet. En annan är att vi under de senaste åren har haft en förhållandevis hög frånvaro pga. ohälsa.

Den mest gemensamma faktorn över tillstånden i ekonomin och dess utveckling är antalet arbetade timmar. Variationer av antalet arbetade timmar hänger samman med utbudet av arbetskraft, där centrala påverkansfaktorer är förändringen av antalet personer som är i arbete och övertidsarbetet. Det långsiktiga behovet av flera arbetade timmar i ekonomin relaterar till den totala befolkningens omfattning och åldersstruktur. Antalet arbetade timmar per sysselsatt har under de senaste dryga tre decennierna genomgått förändringar. Mellan år 1990 och 2000 har antalet arbetade timmar ökat. En förklaring till detta är delvis att andelen sysselsatta har minskat både för ungdomar under 25 år, vilket kan hänga samman med förlängd skolgång, och för äldre över 60 år. Båda dessa åldersgrupper har en kortare arbetstid än genomsnittet.<sup>17</sup> Sedan år 2000 har dock antalet arbetade timmar minskat, vilket delvis kan förklaras med en ökad frånvaro pga. sjukdom.

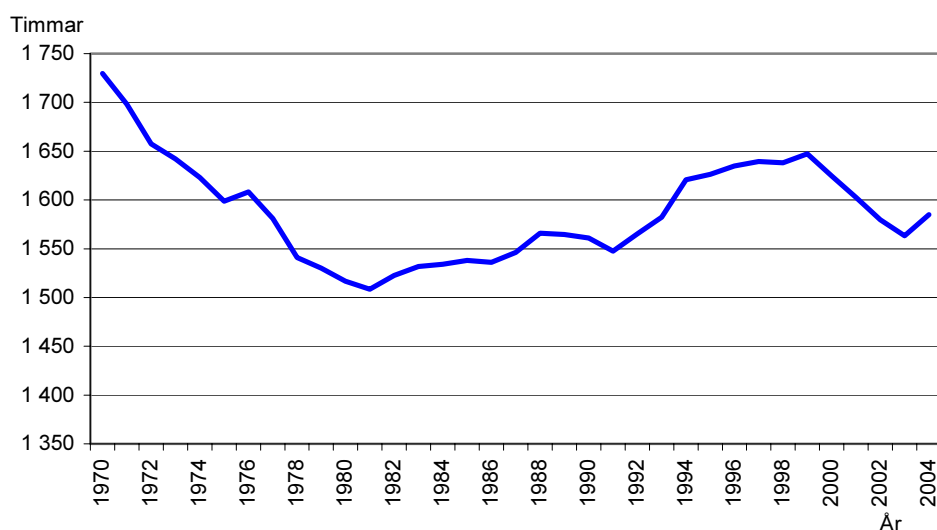
---

<sup>15</sup> Nygren (2005).

<sup>16</sup> SCB.

<sup>17</sup> SOU 2004:11.

## Arbetade timmar per sysselsatt 1970–2004



Källa: SCB (AKU).

Antalet arbetade timmar per sysselsatt har förändrats sedan början av 1970-talet. Förändringar i antalet arbetade timmar påverkas bl. a. av antalet personer i arbete och övertidsarbetet.

Skillnaden mellan män och kvinnor i antalet arbetade timmar är betydande. Kvinnorna har en vid internationell jämförelse hög sysselsättningsgrad, men samtidigt en hög andel undersysselsatta<sup>18</sup>. Det är dubbelt så vanligt att kvinnor är undersysselsatta som att männen är det. Närmare 3,5 procent av männen och 7,9 procent av kvinnorna var undersysselsatta 2003. Flest undersysselsatta arbetade inom kommunal sektor.<sup>19</sup>

### Ohälsan störst bland kvinnor och äldre

Det höga antalet sjukskrivningar<sup>20</sup> i arbetslivet är en stor utmaning för den framtida arbetskraftsförsörjningen. Ett sammanfattande sätt att beskriva ohälsan i arbetslivet är genom det så kallade

<sup>18</sup> En person som är sysselsatt men som av arbetsmarknadsskäl arbetar mindre än han/hon önskar sägs vara undersysselsatt.

<sup>19</sup> SCB.

<sup>20</sup> Se tabell 4.2.1 i bilaga 3 för beskrivning av ohälsotalet.

ohälsotalet<sup>21</sup>. Mellan 1998 och 2004 har det samlade ohälsotalet för kvinnorna ökat med en fjärdedel, från 38 till ca 51 dagar. För männen har ohälsotalet under motsvarande period ökat med 16 procent, från ca 29 till 34 dagar. I samtliga åldersgrupper har kvinnorna en högre ohälsa än männen och det samlade ohälsotalet är högst i de äldsta åldersgrupperna. Men ohälsoproblemen är inte enbart ett åldersfenomen. Under de senaste åren har antalet förtidspensionärer ökat främst bland personer yngre än 35 år och under år 2004 var mer än var tionde förtidspensionär yngre än 40 år.<sup>22</sup> I ett europeiskt perspektiv visar Sverige ett annat mönster vad gäller frånvaron från arbetsmarknaden än genomsnittet. Störst är skillnaden i de äldre åldersgrupperna där frånvaron för äldre svenskar beror på ohälsa, medan pension är den största förklaringen i flertalet andra EU-stater. Skillnaden är tydligast bland äldre kvinnor. En del av förklaringen till de svenska höga ohälsotalen står att finna i den relativt höga förvärvsfrekvensen bland äldre.

### *Regionala skillnader*

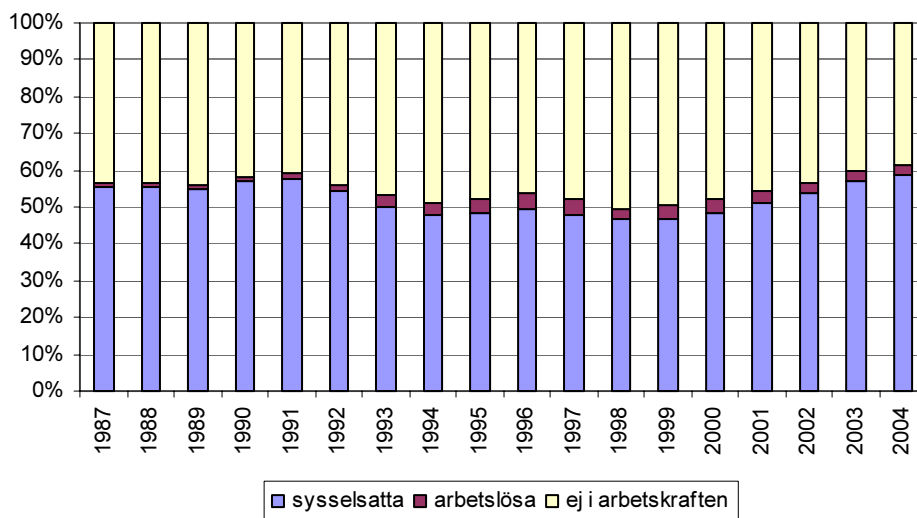
Närvaron på arbetsmarknaden i länen skiljer sig åt. År 2004 var antalet personer i arbetskraften, dvs. sysselsatta eller arbetslösa, högst i Jönköping, Stockholm och Skåne län med ett arbetskraftsdeltagande på över 80 procent. Lägst deltagande fanns i Norrbotten och Västernorrlands län med ca 70 procent.

---

<sup>21</sup> Enligt RFV är ohälsotalet ett mått på antal utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning (före år 2003 förtidspension och sjukbidrag) från socialförsäkringen per försäkrad 16–64 år. Alla dagar är omräknade till heldagar, t.ex. två dagar med halv ersättning blir en dag. Ohälsotalet innehåller dock inte dagar med sjuklön från arbetsgivare.

<sup>22</sup> RFV.

### Befolkningen 16–64 år som befinner sig i eller utanför arbetskraften fördelat på län år 2004



Källa: SCB (AKU).

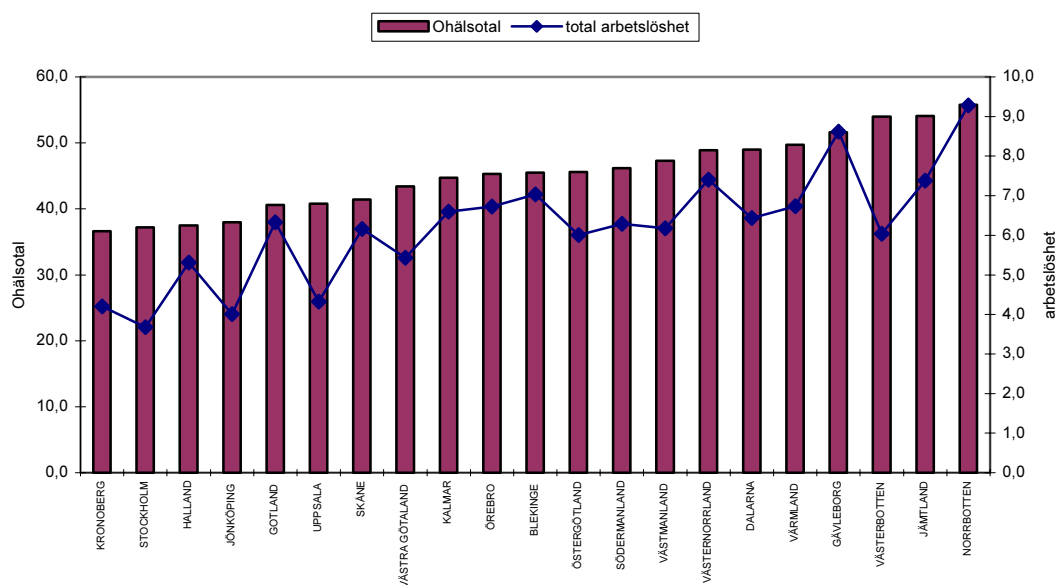
Anmärkning: Sysselsatta och arbetslösa utgör arbetskraften.

De regionala skillnaderna i närvaro på arbetsmarknaden är stora. Jönköping, Stockholm och Skåne är de län som har högst andel av befolkningen som är aktiva på arbetsmarknaden. Lägst deltagande finns i Norrbotten och Västernorrlands län.

Skillnaderna i ohälsotal och relativ arbetslöshet är stora mellan länen och i många av de län med höga ohälsotal är även den totala arbetslösheten<sup>23</sup> hög. Norrbottens län hade under år 2003 högst ohälsotal med 55,8 utbetalda dagar. Norrbottens län hade under samma år även den högsta relativa arbetslösheten i landet, 9,3 procent. Lägst ohälsotal fanns i Stockholm, Kronoberg och Jönköpings län, runt 37 utbetalda dagar. De länen hade också rikets lägsta totala arbetslöshet.

<sup>23</sup> Här ingår både öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende program.

## Total arbetslöshet och ohälsotal fördelat på län 2003



Källa: AMS, RFV.

*De län som har höga ohälsotal har många gånger också hög arbetslöshet. Högst ohälsotal fanns 2003 i Norrbottens län, som också hade den högsta andelen arbetslösa. Lägst ohälsotal fanns i Kronobergs och Stockholms län, som också hade lägst arbetslöshet.*

#### *Framtida förhållande mellan personer i och utanför arbetskraften*

Det framtida förhållandet mellan personer i och utanför arbetskraften styrs dels av demografiska faktorer som befolkningens storlek och åldersstruktur, dels av i vilken utsträckning man förvärvsarbetar.<sup>24</sup>

Den befolkningsprognos som SCB har gjort visar att relationen mellan personer i arbetsför ålder och de yngre och äldre utanför arbetskraften kommer att förändras. Den andel av befolkningen som är i förvärvsarbetande ålder (20–64 år) kommer att minska i relation till barn och ungdomar och de som är äldre än 64 år. Kvoten mellan hela befolkningen och de i arbetskraften ökar från dagens 1,70 till 1,79 år 2010 och 1,86 år 2020. Innebörden av denna

<sup>24</sup> Se bilaga 4 för en redovisning av några olika scenarios av hur förhållandet mellan de i och utanför arbetskraften förändras beroende på dels en återgång till ett högre förvärvsdeltagande, dels en ökning av framtida arbetskraftsinvandring.

ökning är att de i arbetsför ålder skall, förutom sig själva, genom sitt arbete skapa underlag för offentligt finansierad service och transfereringar för ytterligare nästan en person.

<i>Demografisk kvot</i>	<i>År 2004</i>	<i>År 2010</i>	<i>År 2020</i>
Hela befolkningen/20–64 år	1,70	1,79	1,86

I realiteten har det stor betydelse hur omfattande sysselsättningen och närvaron på arbetsmarknaden är för den s.k. försörjningskvoten. Ju fler som arbetar och betalar skatt, desto fler är det som delar på att bidra till samhällets kostnader för samhällsservice och transfereringar.

Vid det sysselsättningsmönster som gällde år 2002, ett år med en relativt besvärlig situation på arbetsmarknaden, så måste varje sysselsatt försörja drygt en person till utöver sig själv (A1). Om den prognostiserade befolkningsutvecklingen kombineras med det sysselsättningsmönster som gällde för år 2002 kommer försörjningsbördan att öka till 1,41 personer utöver sig själv. Ett modest eller stort tillskott till befolkningen av arbetskraftsinvandrare förändrar inte nämnvärt den framtida försörjningskvoten (A2, A3).

En motsvarande beräkning, men med det sysselsättningsmönster som gällde år 1990 då vi hade en gynnsam situation på arbetsmarknaden, förbättrar bilden (B1). Redan i nutid, år 2004, är situationen bättre och detta förstärks i framskrivningen över åren. Ytterligare förbättringar blir det med ett tillskott till befolkningen av arbetskraftsinvandring (B2, B3).

Störst påverkan på försörjningskvoten har en återgång till det sysselsättningsmönster som gällde år 1990. Något som är svårt, bl.a. beroende på att en större andel ungdomar nu studerar vidare. Arbetskraftsinvandringens påverkan är mindre, men påverkar utvecklingen av försörjningskvoten i positiv riktning.

**Försörjningskvoter vid olika grad av förvärvsintensitet och abetskraftsinvandring.  
År 2004 och en framskrivning till år 2020 och 2040**

		År 2004	År 2020	År 2040
<i>A1</i>	Hela befolkningen/Sysselsatta 2002 års sysselsättningsmönster	2,17	2,30	2,41
<i>A2</i>	+ modest ökning. arbetskraftsinvandring	2,17	2,29	2,37
<i>A3</i>	+ stor ökning arbetskraftsinvandring	2,17	2,28	2,35
<i>B1</i>	Hela befolkningen/Sysselsatta 1990 års sysselsättningsmönster	2,09	2,02	2,10
<i>B2</i>	+modest ökning arbetskraftsinvandring	2,09	2,01	2,07
<i>B3</i>	+ stor ökning arbetskraftsinvandring	2,09	2,01	2,05

### 4.3 Efterfrågan på arbetskraft

Efterfrågan på arbetskraft och uppkomsten av arbetskraftsbrist påverkas i vissa branscher av konjunkturläget och uppkommer med jämna mellanrum. Konjunktorellt betingad brist uppstår som regel inom vissa avgränsade yrken eller sektorer genom att tillväxten inom en viss sektor relativt snabbt ökar kraftigt samtidigt som tillgången på efterfrågad arbetskraft/kompetens är för liten. Arbetskraftsbrist som beror på demografiska förändringar, generell arbetskraftsbrist, handlar om att det finns för lite arbetskraft inom de flesta sektorer och yrken, vilket inte främst är orsakad av konjunkturen.

Försök att beskriva den framtida efterfrågan på arbetskraft är alltid förknippad med osäkerhet. Arbetsgivarens behov av arbetskraft och av viss kompetens förändras kontinuerligt på grund av bl.a. konjunktursvängningar och förändringar i individens och arbetsgivarens beteenden och attityder. De fåtal prognoser som har gjorts kring den långsiktiga efterfrågan på arbetskraft fram till år 2015–2020 skiljer sig åt beroende på olika beräkningsgrunder och antaganden. Men bedömningar om var efterfrågan kommer att vara störst överensstämmer dock i stort, dvs. efterfrågan på de med högre utbildning kommer att öka i framtiden och det är framför allt inom den privata och offentliga tjänstesektorn som efterfrågan kommer att vara störst.

### *Strukturomvandling och tekniska förändringar*

De teknologiska förändringarna och hur väl dessa utnyttjas i produktionen är en viktig faktor för ekonomisk tillväxt i samhället. Som ett resultat av den internationella konkurrensen påskyndas strukturomvandlingar inom näringslivet. Detta leder till att vissa branscher kommer att minska eller helt försvinna, medan andra expanderar. Internationaliseringen har resulterat i en omfattande strukturomvandling där arbetstillfällena flyttas mellan regioner i hela världen, vilket på samma sätt tidigare skedde mellan olika regioner i Sverige. Ett sätt för företagen att lösa efterfrågeökningen är att anställa fler. En annan konsekvens av en ökad efterfrågan kan vara att investera i tekniska lösningar. Men de tekniska förändringarna tar ofta lång tid att genomföra och fungerar olika inom olika branscher och sektorer av arbetslivet. Inom arbetsintensiva yrken, t.ex. vård och omsorg, är det också svårare att direkt ersätta arbetskraft med tekniska innovationer.<sup>25</sup>

### *Utvecklingen inom olika branscher och regioner*

Slutet av 1980-talet karaktäriserades av en överhettning av ekonomin som avlöstes av den kraftiga lågkonjunkturen i början 1990-talet. Mer än en halv miljon arbetstillfällen och nästan var fjärde arbetstillfälle inom industrin försvann under 1990-talets första krisår. I princip samtliga näringsgrenar drabbades av nedgången och trots det förbättrade arbetsmarknadsläget med början 1997 var antalet sysselsatta 2004 lägre än under högkonjunkturåret 1990. Fram till år 2000 var det endast Stockholms län som hade återhämtat sig till en nivå motsvarande den 1990. Den återhämtning som började på slutet av 1990-talet har framför allt skett inom tjänstenäringarna och i första hand inom den privata tjänstesektorn. Tjänstesektorn, både den privata och offentliga, har i Sverige vuxit kraftigt under de senaste decennierna. År 1987 var andelen sysselsatta inom tjänstesektorn ca 65 procent, vilket hade ökat till 70 procent 1996 och till ca 74 procent 2004.<sup>26</sup>

Samtliga län drabbades hårt av lågkonjunkturen under början av 1990-talet. Den största nedgången hade Norrbottens, Västernorrlands och Värmlands län. En förklaring till de stora skillnaderna är

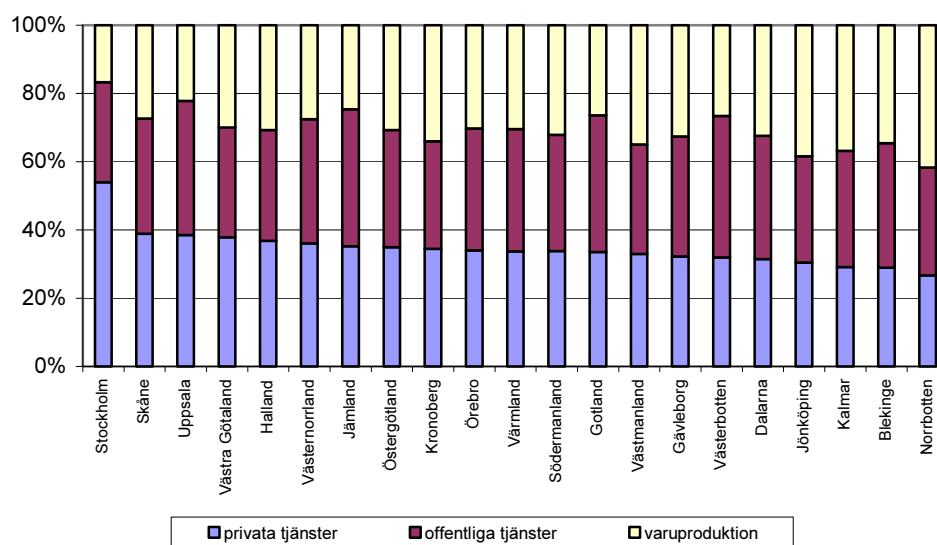
---

<sup>25</sup> ITPS (2002).

<sup>26</sup> SCB (2003b).

att näringsstrukturen ser olika ut mellan länen. Den privata tjänstesektorn är koncentrerad till storstadslänen medan varuproduktionen<sup>27</sup> främst dominerar en stor andel av arbetstillfällena i Syd- och Mellansverige. Norrlandslänet karaktäriseras framför allt av en stor offentlig sektor. En förklaring till skillnader mellan länen i återhämtning av antalet sysselsatta är att den starka expansionen av den privata tjänstesektorn har lett till ökad sysselsättning. Detta visar sig också i och med att i de län med svag tillväxt inom privata tjänster har också den totala sysselsättningen varit svag. Exempelvis var en fjärdedel av den privata tjänsteproduktionen koncentrerad till storstadsregionerna under år 2000.<sup>28</sup>

Andelen sysselsatta fördelat på näringsstruktur och län år 2002



Källa: SCB (RAMS).

*Näringsstrukturen skiljer sig åt mellan länen i Sverige. Den privata tjänstesektorn är koncentrerad till storstadslänet, medan varuproduktionen svarar för en stor andel av sysselsättningen i vissa regioner i Syd- och Mellansverige. Offentliga tjänster dominerar näringsstrukturen i flertalet län i norra Sverige.*

<sup>27</sup> Varuproduktion innefattar jord- och skogsbruk, industrin samt byggverksamhet.

<sup>28</sup> SCB (2003b).

### 4.3.1 Behovet av arbetskraft på lång sikt

SCB har beskrivit den långsiktiga efterfrågan på utbildad arbetskraft i Sverige fram till år 2020. Även AMS har beskrivit efterfrågan på lång sikt inom branscherna utbildning, bygg och anläggning samt vård och omsorg fram till år 2015.

SCB:s prognos<sup>29</sup> visar på att den svenska arbetsmarknaden går mot en mer kunskapsintensiv riktning, vilket dels är en följd av utvecklingen på världsmarknaden, dels att Sverige utnyttjar sina fördelar med en god tillgång på välutbildad arbetskraft. Förändringar i arbetsuppgifterna ställer allt högre krav på ny kompetens hos individerna, samtidigt som arbetskraftens ökade utbildningsnivå i sig påverkar arbetsuppgifterna. Det finns en tendens till att arbetsgivarna uppgraderar kraven på kompetens inom olika yrken. Inom flertalet näringsgrenar har utbildningsnivån ökat kontinuerligt under en lång period och mycket tyder på att utvecklingen fortsätter att gå mot en ökad utbildningsnivå bland befolkningen. Störst efterfrågan i framtiden kommer att finnas bland högskoleutbildade, främst inom privata och offentliga tjänster. Även efterfrågan på gymnasieutbildade kommer att vara stor inom vissa yrkesgrupper, främst inom vård och omsorg samt inom bygg och anläggning. Arbetsmarknaden för dem som enbart har någon form av grundskoleutbildning har minskat kraftigt och kommer i framtiden att bli allt mindre. De som i framtiden inte har någon gymnasieutbildning kommer att få svårare att konkurrera om de attraktiva arbetstillfällena och drabbas därmed hårdast av utslagning och arbetslöshet vid en lågkonjunktur.<sup>30</sup>

#### *Industrisektorn*

Den totala sysselsättningen inom industrin har minskat. Efterfrågan på arbetskraft inom industrin kan på kort tid förändras drastiskt i samband med omstruktureringar och utflyttning av verksamhet, främst tillverkning, till andra länder. Antalet sysselsatta inom industrisektorn till år 2020 bedöms enligt SCB:s prognos minska och den förväntade ökningen av efterfrågan på industrins produkter förväntas gå att genomföra genom produktivitetsökningar. Det är inom den kapital- och kunskapsintensiva

---

<sup>29</sup> SCB (2002d).

<sup>30</sup> Ibid.

industrin, t.ex. kemisk industri, massa- och pappersindustri samt verkstadsindustri, som produktivitetsökningen beräknas bli starkast.

### *Byggsektorn*

AMS prognos<sup>31</sup> antar att efter flera år med mycket låg byggnation ökar bostadsbyggandet, vilket kommer att leda till att sysselsättningen inom byggsektorn kommer att öka. Under större delen av 1990-talet var byggnationen mycket låg vilket bl.a. resulterat i ett stort behov av bostäder i landets tillväxtorter. Det ökande bostadsbyggandet påverkar även efterfrågan inom andra branscher, t.ex. inom uppdragsverksamheten med arkitekter och byggnadskonsulter. AMS beräknar att närmare två femtedelar av dem som är sysselsatta inom bygg och anläggning kommer av åldersskäl att lämna arbetsmarknaden fram till år 2015. Under samma period beräknas samtidigt antalet personer som genomgår utbildning, på både gymnasial och eftergymnasial nivå, inom branschen att vara otillräcklig.

### *Privata tjänstesektorn*

SCB:s prognos visar att sysselsättningen inom den privata tjänstesektorn kommer att fortsätta öka till år 2020. Den privata tjänstesektorn är dock ingen homogen sektor och det beräknas råda stor efterfrågan inom vissa yrken, medan det förväntas bli ett överskott inom andra yrkesgrupper. Det är framför allt högkvalificerade arbeten som finns hos t.ex. konsultföretag inom juridik, ekonomi och teknik samt inom IT-branschen där efterfrågan beräknas öka. Däremot kan rationaliseringar och införandet av ny teknik medföra fortsatt minskad efterfrågan på arbetskraft inom post- och tele-, transport-, samt bank- och försäkringsbranscherna. I framtiden räknar man även med att det kommer att finnas en efterfrågan på mindre kvalificerade tjänster, inom exempelvis s.k. callcenterverksamhet, hotell och restaurang samt inom övriga servicenäringar.

---

<sup>31</sup> AMS (2002a).

### *Vårdsektorn*

Den framtida efterfrågan inom vårdsektorn är i hög grad demografiskt betingad och behovet av arbetskraft inom offentlig sektor följer i mycket det vårdbehov olika befolkningsgrupper har och hur de kommer att utnyttja olika delar av vårdsektorns tjänster. Bristen på vårdpersonal fram till år 2015 kommer enligt AMS beräkningar<sup>32</sup> att omfatta nästan alla yrkeskategorier, såväl de med högskole- som de med gymnasieutbildning. Störst brist på arbetskraft kommer att finnas bland högskoleutbildad vårdpersonal och då främst legitimerade sjuksköterskor. Även efterfrågan på personal med gymnasiekompetens, främst undersköterskor, beräknas öka inom den kommunala omsorgsverksamheten. AMS prognos visar att bristen på utbildade till den kommunala omsorgen har lett till att andelen utbildade ökar med kvalitetsproblem som följd. För de med högre utbildning finns även större möjligheter att byta till alternativa arbetsmarknader, vilket kan leda till ökad rörlighet från vårdsektorn till sektorer med bättre anställnings- och löneförhållanden. Även inom vård och omsorgssektorn pågår strukturomvandlingar och IT-utvecklingen ställer krav på ny kompetens. Ytterligare en förändring är att delar av den offentliga tjänste- och serviceproduktionen har förts över till den privata sektorn och andelen alternativa driftsformer har ökat.

### *Utbildningssektorn*

Lärarna är den yrkesgrupp på arbetsmarknaden som har den högsta medelåldern, vilket innebär att de kommande pensionsavgångarna blir omfattande. Tillgången på behöriga lärare beräknas samtidigt vara för liten för att kunna tillgodose det framtida behovet. Detta behov av personal inom utbildningssektorn påverkas i hög grad av förändringar i barn- och ungdomskullarnas storlek. Efterfrågan förväntas under en tioårsperiod att vara stor på förskole-, grund- och gymnasielärare. Skillnaderna är i dag påtagliga mellan kommunerna vad gäller lärarnas utbildningsnivå. Mindre kommuner har i genomsnitt en högre andel som saknar pedagogisk högskoleutbildning. Genom kommande stora pensionsavgångar och den

---

<sup>32</sup> AMS (2002b).

växande rekryteringsbristen på utbildade lärare kan dessa skillnader mellan kommunerna komma att öka.<sup>33</sup>

### *Regionala skillnader*

Utvecklingen av arbetstillfällena och efterfrågan på arbetskraft i olika regioner har under flera decennier gått mot en ökad tillväxt av nya arbetstillfällena i storstäder och några högskoleorter, medan de flesta mindre och medelstora regioner har haft en mindre gynnsam tillväxt. Var efterfrågan i landet kommer att finnas, liksom tillgången på välutbildad arbetskraft, är viktiga lokaliseringsfaktorer för företagen. I den senaste långtidsutredningen<sup>34</sup>, görs beräkningar av arbetskraftsefterfrågan på olika lokala arbetsmarknader (LA-regioner) till år 2020. Trots en svag eller minskande sysselsättning i många regioner förväntas en betydande arbetskraftsbrist uppstå i de flesta LA-regioner på personer som är utbildade inom vård eller pedagogik. Störst brist på arbetskraft inom dessa yrkesgrupper förväntas uppstå i regioner som har en hög andel sysselsatta inom offentlig sektor, främst i delar av Norrland, Bergslagen, Värmland samt vissa delar av Småland. I vissa mindre LA-regioner kan bristen på arbetskraft t.o.m. uppgå till mer än 25 procent av utbudet inom denna kategori.

Bristen på arbetskraft förväntas även bli stor på personer med teknisk/naturvetenskapliga utbildningar, framför allt i regioner som domineras av sysselsättning inom den privata sektorn. Det gäller främst inom regioner med en stark koppling till industrin i de små regionerna eller med en koppling till forskning och konsultverksamhet i storstäderna. Regioner som domineras av stora arbetsplatser, särskilt inom industrin, är mycket sårbara för konjunkturedgångar och industriell strukturomvandling. Efterfrågan på tekniskt utbildade kan i industriregionerna förändras drastiskt i samband med t.ex. omstruktureringar och utflyttning av verksamhet.<sup>35</sup>

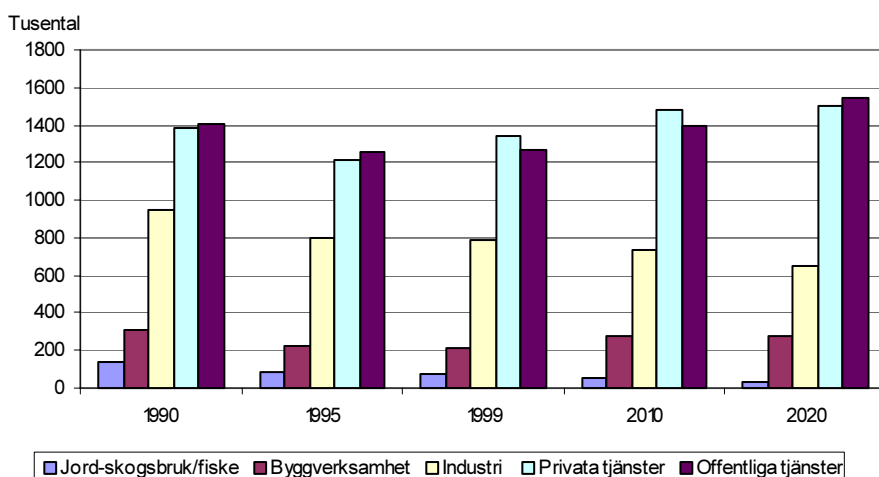
---

<sup>33</sup> AMS (2003a).

<sup>34</sup> SOU 2004:34.

<sup>35</sup> Ibid.

### Prognos över antalet förvärvsarbetande i åldern 16–74 år efter näringsgren



Källa: SCB (2002d).

Anmärkning: År 2010 och 2020 bygger på SCB:s prognos.

SCB beräknar att antalet sysselsatta inom den privata och offentliga tjänstesektorn kommer att öka fram till år 2020, medan sysselsättningen inom industrin kommer att minska. Det är främst inom näringsgrenarna uthyrningsverksamhet och företagstjänster samt inom hälso- och sjukvårdssektorn som antalet sysselsatta förväntas öka inom den närmaste tioårsperioden.

## 4.4 Pusslet på arbetsmarknaden

I dag finns flera faktorer som påverkar matchningen mellan arbetsgivarna och de som söker arbete. Svårigheter att få detta rekryteringspussel att fungera på bästa sätt kan bero på trögheter och bristande anpassningsförmåga både i utbudet av och i efterfrågan på arbetskraft. Vägen fram till en rekrytering är i dag mycket komplex och arbetsgivaren kan lösa rekryteringsbehoven på olika sätt. Den framtida svenska arbetsmarknaden kommer att behöva en effektiv arbetsmarknads- och utbildningspolitik som på ett bra sätt kan svara på arbetsmarknadens behov på både kort och lång sikt.

#### 4.4.1 Arbetsmarknadens funktionssätt

##### *Förmedlingsverksamheten förändras*

De offentliga arbetsförmedlingarnas huvuduppgift är att bidra till att arbetsmarknaden fungerar så smidigt och friktionsfritt som möjligt. I dag är arbetsförmedlingen en av flera alternativ till förmedling av arbete. Lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft har gjort privata arbetsförmedlingar tillåtna. En av förmedlingens stora utmaningar är dels att försöka skaffa fram arbetssökande till svårtillsatta platser som kan utgöra flaskhalsar på arbetsmarknaden, dels sätta in stora resurser för att hjälpa de arbetssökande som har särskilt svårt att få ett arbete.

En rekrytering kan ske på flera sätt, bl.a. genom den offentliga arbetsförmedlingen eller privata förmedlingsaktörer, annonsering via dagspress, eller via informella kontakter. Allt fler rekryteringsuppdrag löses genom informella kontakter, vilket har ökat i betydelse vid rekrytering. Arbetsförmedlingens marknadsandelar, dvs. av de lediga platser som uppstår och som anmäls till arbetsförmedlingen, varierar över tiden och utgör i dag ca 35 procent.<sup>36</sup>

##### *Arbetsorganisationerna och former för anställning förändras*

Den svenska arbetsmarknaden har blivit mer kommunikations- och informationsinriktad. Vid många arbetsplatser och företag har arbetsorganisationerna förändrats och generellt sett blivit mindre hierarkiska. Det har medfört ökade behov av flexibla organisationer och anställningsformer, vilka lättare kan anpassas till förändringar i produktionen.<sup>37</sup> Den vanligaste formen av anställning är tillsvidareanställning, men nya former av tidsbegränsade anställningsformer har skapats. Dessa skiljer sig åt avseende arbetsgivarens behov av anställningsform och i vilka konsekvenser anställningen får för den anställde. Mellan 1990–2001 ökade antalet tillfälliga anställningar från ca 150 000 till 560 000.<sup>38</sup> Vanliga tidsbegränsade anställningsformer är vikariat, behovsanställning, projekt- eller provanställning. För den anställde är konsekvenserna av en tidsbegränsad anställning i hög grad beroende av om anställningen är

---

<sup>36</sup> AMS.

<sup>37</sup> Ds 2000:49.

<sup>38</sup> SCB.

övergående, t.ex. ett sätt att få in en fot på arbetsmarknaden, eller om den anställda "ofrivilligt" tenderar att fastna i tidsbegränsade anställningar med risk för inlåsning i lösa anställningsformer. Ungdomar, kvinnor och personer med utländsk bakgrund visar sig vara överrepresenterade vad gäller tidsbegränsade anställningar.<sup>39</sup>

**Andel tillfälligt anställda av totalt anställda för olika åldersgrupper  
– Årsgenomsnitt för några valda år**

	Ålder	1987 procent	1990 procent	1995 procent	2001 procent
Män	16–24	29,0	24,0	38,7	39,8
	25–54	6,2	4,4	9,7	9,3
	55–64	3,8	2,1	3,9	7,1
Kvinnor	16–24	42,6	37,0	53,8	55,6
	25–54	9,2	8,7	12,1	13,6
	55–64	4,9	4,5	4,8	6,4
Totalt	16–24	35,8	30,4	46,4	47,8
	25–54	7,7	6,5	11,0	11,4
	55–64	4,3	3,3	4,4	6,7
	16–64	12,0	10,1	14,1	14,8

Källa: SCB.

*Anställningsformerna förändras. Andelen tidsbegränsade anställningar har ökat för både män och kvinnor mellan 1987 och 2001. Kvinnor har i större utsträckning tidsbegränsade arbeten än män.*

Som ett led i förändringar på arbetsplatserna och i anställningsformer skapas nya former och avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ett exempel är Scania där arbetsgivaren och Metall har träffat avtal om anställningsformer som skall ge möjlighet till flexibel produktion och öka konkurrensförmågan för Scania. Avtalet innebär att Scania kan ha maximalt 25 procent av de anställda med en tidsbegränsad anställning. Denna kan ha en varaktighet på mellan sex till tolv månader. Tanken är att dessa visstidskontrakt skall leda till tillsvidareanställningar. Genom avtalet bedömer Scania att de kan få en jämnare bemanning med en kärna av tillsvidare-

<sup>39</sup> Wallets (2004).

anställda som vid behov kompletteras med visstidsanställda eller tillfälligt inhyrd personal.<sup>40</sup>

### *Större brist på erfarenhet än utbildning*

Att arbetsgivaren inte hittar rätt kompetens kan bero på ett för litet utbud av personer med specifik utbildning eller erfarenhet. Brist på kompetens kan skapa trögheter och påverka befintlig personal och möjligheten för företagen att växa. Enligt en undersökning från AMS<sup>41</sup> upplever det privata näringslivet att bristen på arbetskraft med yrkeserfarenhet är något större än bristen på utbildningskompetens. Byggverksamheten uppvisar störst bristtal för såväl utbildad som erfaren arbetskraft. Inom den offentliga tjänstesektorn är bristtalen högre än inom den privata sektorn, men även där är det något svårare att finna erfaren utbildad än arbetskraft.

Det vanligaste alternativet, enligt AMS undersökning, till en lösning för arbetsgivare, såväl inom det privata näringslivet som inom den offentliga sektorn, är att förlänga rekryteringstiden. Att sänka rekryteringskraven på yrkeserfarenhet eller utbildning är också det en möjlig lösning för arbetsgivarna att klara rekryteringen. I vissa fall lyckas inte arbetsgivaren göra någon rekrytering alls. Hos både de privata och offentliga arbetsgivarna är det vanligt att utöka arbetstiden för redan befintlig personal för att klara verksamheten. Andra vanliga konsekvenser är bl.a att företagen köper externa tjänster eller att produktion får läggas ut på underleverantörer. Vanligt är också att arbetsgivarna fick tacka nej till inkomna order.<sup>42</sup>

Arbetsgivarnas möjligheter att jämka på utbildnings- eller erfarenhetskraven påverkas av hur pass utbytbar just den specifika kompetensen är. Analyser som SCB<sup>43</sup> har gjort visar att utbytbarheten är högst bland arbetskraft med lägre utbildning och bland arbetskraft med utbildning av mer allmän karaktär. Utbytbarheten är svårare vid högre utbildningar med tydlig yrkesprofil, ett tydligt exempel på detta är läkare. Inom dessa yrken kan tillgången på arbetskraft med en viss utbildningsbakgrund vara avgörande för rekryteringen och kompetensförsörjningen inom yrkesgruppen. I

<sup>40</sup> Studiebesök på Scania med kommittén för arbetskraftsinvandring 2005-01-26.

<sup>41</sup> AMS (2004).

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> SCB (2002d).

de fall där det råder brist på arbetskraft och utbytbarheten är hög blir det lättare för arbetsgivarna att göra avkall på kompetenskraven för att klara rekryteringen.

#### 4.4.2 Arbetsmarknadens tillgänglighet

Svag förankring på arbetsmarknaden är vanligare bland personer som är på väg in eller nyligen trätt in på arbetsmarknaden. Störst svårigheter att komma in på arbetsmarknaden finns bland ungdomar, nyanlända invandrare och funktionshindrade. Individer kan av olika skäl vara utestängda *från* arbetsmarknaden, vilket innebär att de vill men av olika skäl inte lyckas få ett arbete. Individer kan av olika skäl även vara utestängda *på* arbetsmarknaden, bl. a genom att de som har ett arbete av olika skäl inte har samma tillgång till kompetensutveckling eller vars kompetens inte utnyttjas fullt ut.<sup>44</sup> Det finns flera orsaker till att olika grupper utestängs från eller på arbetsmarknaden. De vanligaste orsakerna är utbildningsbakgrund, bristande språkkunskaper, osäkra anställningsformer eller så kan det bero på diskriminering.<sup>45</sup>

#### *Arbetsmarknaden för utlandsfödda*

Krisen under 1990-talet slog hårt mot hela arbetskraften, men framför allt mot de utlandsfödda. Under de senaste fem åren har en viss förbättring skett när det gäller utlandsföddas sysselsättning och arbetslöshet. Men stora nivåskillnader mellan utlandsfödda och födda i Sverige kvarstår.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Ds 2000:49.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> SOU 2004:73.

**Sysselsättningsgrad för utlandsfödda fördelat på bosättningstid och utbildningsnivå**

Bosättningstid	Utbildningsnivå	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0–4 år	Förgymnasial	12,6	17,5	22,2	25,0	24,5	22,7
	Gymnasial	19,2	22,7	30,6	35,1	35,9	33,9
	Eftergymnasial	27,8	31,8	39,5	40,5	41,3	38,6
5 år eller mer	Förgymnasial	44,2	44,7	46,3	48,1	49,2	49,1
	Gymnasial	56,3	57,5	60,0	63,2	64,4	65,1
	Eftergymnasial	63,3	64,1	66,5	68,6	70,0	69,6

Källa: Integrationsverket.

*Sysselsättningen för de utlandsfödda varierar beroende på utbildningsnivå och bosättningstid. De som har varit bosatta länge i Sverige har generellt sett en högre sysselsättningsnivå än de som varit här under kortare tid. Högskoleutbildade har en högre sysselsättning än de med lägre utbildning.*

Bosättningstid och utbildningsnivå har betydelse för sysselsättningsgraden bland de utrikesfödda. Ju längre tid den invandrade varit bosatt i Sverige, desto högre är sysselsättningsgraden. Invandrare har generellt sett en lägre utbildningsnivå än vad svenskfödda har. Men invandrare är ingen homogen grupp och skillnaderna i utbildningsnivå är mycket stora. De som flyttat till Sverige på senare år är unga och har ofta en högre utbildningsnivå än de som invandrat till Sverige under tidigare perioder. Många med utländsk bakgrund<sup>47</sup> som har en högskoleutbildning har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller har ett arbete som de är överkvalificerade för. En vanlig förklaring till detta är svårigheter att direkt översätta en utländsk examen eller arbetslivserfarenhet till svenska förhållanden. Men även de med utländsk bakgrund som skaffar sig en svensk akademisk examen har en svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med svenskfödda som har samma examen.

<sup>47</sup> Utländsk bakgrund definieras här som en individ som själv har invandrat till Sverige eller vars båda föräldrar har invandrat till Sverige.

**Examina vid svenska universitet och högskolor 2000/2001 och ställning på arbetsmarknaden, svensk respektive utländsk bakgrund**

	<i>Examinerade</i>			<i>Andel med svag ställning eller utanför arbetsmarknaden</i>	
	Antal	Andel med utländsk bakgrund	Andel med svensk bakgrund	Andel med utländsk bakgrund	Andel med svensk bakgrund
Magisterexamen	5 038	11	89	22	12
Kandidatexamen	4 931	11	89	22	14
Tandläkare	101	53	47	18	6
Jurister	1 183	9	91	18	10
Ingenjörer	2 584	12	88	14	8
Civilingenjörer	3 020	8	92	12	6
Tandhygienister	156	22	78	9	6
Socionomer	817	12	88	9	8
Lärare	6 022	7	93	8	7
Sjukgymnaster	400	8	92	6	5
Arbetssterapeuter	396	8	92	6	7
Psykologer/psykoterap.	374	15	85	6	9
Social omsorgsexamen	387	10	90	4	7
Sjuksköterskor	2 878	12	88	4	4
Läkare	690	14	86	3	2
Receptarier	162	16	84	2	5
<i>Totalt</i>	<i>30 283</i>	<i>10</i>	<i>90</i>	<i>15</i>	<i>9</i>

*Källa:* Högskoleverket (2004b).

*Anmärkning:* Utländsk bakgrund definieras här som en person som själv har invandrat till Sverige eller där bägge föräldrar har invandrat till Sverige. Med svag ställning eller utanför arbetsmarknaden avses här de personer som inte etablerat sig på arbetsmarknaden 1–1½ år efter examen. Statistiken bygger på en årlig undersökning av etablering på arbetsmarknaden som genomförs av Högskoleverket och SCB. I undersökningen mäts etablering på arbetsmarknaden genom uppgifter om inkomst, sysselsättning, förekomst av arbetslöshet m.m.

*Inom flera utbildningsgrupper visar det sig att personer med utländsk bakgrund har svårare att få fäste på arbetsmarknaden. Störst svårigheter har de med mer allmänt inriktad utbildning (kandidat- eller magisterprogram), tandläkare och jurister.*

### *Förekomst av diskriminering*

Skillnaderna i etableringen på arbetsmarknaden mellan de med utländsk och svensk bakgrund kan i vissa fall inte förklaras med annat än att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> SOU 2004:73.

Mycket tyder på att det finns strukturer i samhället som gör att personer upplever sig diskriminerande. En indikation på att så är fallet är de svårigheter som många utrikes födda har att komma in på arbetsmarknaden. Däremot är det svårare att belägga rent juridiskt att diskriminering har förekommit. Det integrationsklimat som råder i Sverige och hur pass väl den invandrade befolkningen bemöts på den svenska arbetsmarknaden utgör också en viktig attraktionsfaktor för presumtiv arbetskraft från andra länder. Flera utredningar<sup>49</sup> är tillsatta för att utreda och föreslå åtgärder för att minska förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden. Det behövs ökade kunskaper och forskning kring orsaker till diskriminerande strukturer. De konsekvenser som ojämlika förhållanden medför för både individen och samhället finns belyst, däremot brister kunskapen om vilka bakomliggande mekanismer och strukturer som orsakar dessa förhållanden samt hur dessa strukturer kan motverkas eller förändras.<sup>50</sup> Diskriminering på arbetsmarknaden beskrivs i forskningen ofta i termer av diskriminering vid in- eller utträde på arbetsmarknaden. Däremot vet man mindre om vad som händer på arbetsplatserna, t.ex. vad gäller lönesättning, befordran eller kompetensutveckling. Kunskaperna är t.ex. små om betydelsen av rekrytering genom sociala nätverk eller osynliga hinder vid rekrytering och utveckling i arbetslivet.

#### *Validering av utbildning och kompetens*

Ett hinder för personer med utländsk bakgrund som söker arbete i Sverige är att utbildning och yrkeserfarenhet inte alltid är direkt gångbar på den svenska arbetsmarknaden. Validering av examina är ett sätt att bedöma, värdera och erkänna individens samlade kompetens. För en invandrad person kan validering vara nödvändig för att den kunskap och erfarenhet som inhämtats i form av studier och arbete utomlands skall bli erkänd och tillvaratagen på arbetsmarknaden i Sverige. Validering kan leda till att en person med utländsk bakgrund får behörighet att studera vidare, att studietiden kan kortas och att risken för dubbelutbildning kan undvikas. För arbetsgivarna kan själva rekryteringsprocessen underlättas eftersom den sökandes kompetens blir synlig och det blir lättare att organi-

---

<sup>49</sup> JU 2003:09, JU 2004:04.

<sup>50</sup> Se Lappalainen och Lundgren (2004).

sera arbetet så att personalens kompetens tas till vara på ett bra sätt.<sup>51</sup>

#### 4.4.3 Rörlighet på arbetsmarknaden

En ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet är nödvändig för att minska de framtida regionala obalanserna, öka förvärvsfrekvensen och förhindra rekryteringsproblem. Flera prognoser visar på kommande arbetskraftsbrist inom vissa sektorer, främst inom vård och utbildning, som drabbar olika regioner olika hårt under de närmaste decennierna. Den framtida befolknings- och arbetskraftssituationen kan leda till ökade regionala obalanser, där tillgången på arbetskraft kan vara tillfredställande i en region medan den är knapp i en annan. Mönstren avseende geografisk rörlighet på arbetsmarknaden, vilken omfattar arbetskraft som pendlar och arbetskraft som flyttar, har successivt förändrats. Totalt har den geografiska rörligheten ökat under de senaste decennierna, vilket uteslutande kan förklaras med en ökad arbetspendling.<sup>52</sup> Andelen som pendlar liksom arbetsresornas längd har ökat.<sup>53</sup>

Den yrkesmässiga rörligheten påverkas främst av konjunkturen. Av de sysselsatta kvinnorna bytte ca 10 procent år 2002 arbetsgivare, jämfört med ca 9 procent av männen. De anställda har visat ungefär samma rörlighetsbeteende i form av arbetsgivarbyten under drygt tre decennier och det gäller såväl män som kvinnor, i samtliga åldrar och alla näringsgrenar. Det är främst konjunkturen som påverkar frekvensen av arbetsgivarbyten. Under ett år med högkonjunktur byter 10–12 procent av de sysselsatta arbetsgivare, medan den siffran sjunker till 6–8 procent i en lågkonjunktur.<sup>54</sup>

Den yngre befolkningen är mer rörlig, både i form av flyttningar och arbetsgivarbyten, än den äldre. Eftersom Sverige i framtiden kommer att få en allt äldre befolkning kan detta resultera i en mindre rörlig arbetskraft totalt sett. För att motverka risken för obalanser på arbetskraft mellan lokala arbetsmarknadsregioner behöver den geografiska och yrkesmässiga rörligheten stimuleras. Traditionellt har statsmakten försökt att lösa regionala matchningsproblem inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, bl.a. genom utbuds- eller efterfrågeskapande åtgärder. Rörlighetsstimu-

<sup>51</sup> Ds 2002:47.

<sup>52</sup> AMS (2003b).

<sup>53</sup> ITPS (2004d).

<sup>54</sup> AMS (2003b).

lerande åtgärder, t.ex. flyttbidrag och pendlingsstöd har varit ytterligare sätt, liksom möjlighet till avdrag för dubbelt boende. Inför de bristsituationer som förväntas uppstå kan arbetskraftsinvandring vara ett komplement för att motverka dessa underskott.

### *Ökad rörlighet för att bryta könssegregeringen*

Sverige har en av Europas mest könssegregerade arbetsmarknader med männen i det privata näringslivet och kvinnorna i den offentliga sektorn. Sverige har en stor offentlig sektor i jämförelse med många andra länder. Traditionellt är en högre andel män än kvinnor sysselsatta inom den privata sektorn. Däremot dominerar kvinnorna inom den kommunala sektorn. Mellan 1990 och 2004 har andelen sysselsatta inom privat sektor ökat för både män och kvinnor.

### **Sysselsatta år 1990 och 2004 fördelat på sektor**

	1990		2004	
	<i>män</i>	<i>kvinnor</i>	<i>män</i>	<i>kvinnor</i>
<i>Absoluta tal (tusental)</i>				
statlig sektor	224	170	122	114
kommunal sektor	263	995	232	859
privat sektor	1 545	874	1 518	947
<i>varav företagare</i>	<i>296</i>	<i>101</i>	<i>307</i>	<i>99</i>
Totalt	2 032	2 040	1 872	1 921
<i>Relativa tal (procent)</i>				
statlig sektor	11,0	8,3	6,5	5,9
kommunal sektor	12,9	48,8	12,4	44,7
privat sektor	76,0	42,8	81,1	49,3
<i>varav företagare</i>	<i>19,2</i>	<i>11,6</i>	<i>20,2</i>	<i>10,5</i>
Totalt	99,9	99,9	100,0	99,9

*Källa:* AKU.

*Mäns och kvinnors branschtillhörighet skiljer sig åt. Kvinnorna har en högre andel sysselsatta inom offentlig sektor och då främst inom den kommunala sektorn. Männen är i högre utsträckning sysselsatta inom privat sektor. Skillnaderna mellan könen inom denna sektor har dock minskat sedan 1990.*

Det finns olika former av könssegregering. Horisontell segregering innebär att fördelningen av kvinnor och män mellan sektorer och yrken på arbetsmarknaden skiljer sig åt. Yrken är således antingen kvinnodominerade eller mansdominerade, och ett förhållandevis litet antal arbetar i s.k. blandade yrken. Vertikal segregering innebär att fördelningen mellan män och kvinnor på olika positioner inom sektorer och yrken skiljer sig åt. Kvinnorna finns systematiskt på lägre befattningsnivåer och med lägre löner, och männen är i större utsträckning chefer.<sup>55</sup> En viktig fråga är därför hur framtidens arbetskraftsutbud och efterfrågan kommer att påverka arbetsmarknaden ur ett könsperspektiv. En viktig aspekt är också i vilken mån ökad arbetskraftsinvandring kan komma att minska eller förstärka den könssegregerade arbetsmarknaden.

#### 4.4.4 Arbetsmarknadens parter och arbetskraftsinvandring

*Några ståndpunkter från parterna på arbetsmarknaden och dess syn på arbetskraftsinvandring*

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll vid prövning av arbetstillstånd.<sup>56</sup> Myndigheternas respektive parternas roll vid arbetsmarknadsprövningen, samt hur skäliga löner och anställningsvillkor skall upprätthållas är centrala och omtvistade frågor för parterna.

Enligt *Svenskt Näringsliv* behövs en enklare hantering av tillståndsfrågorna för att Sverige ska kunna vara med och konkurrera med andra länder om samma arbetskraft. När det gäller behovet av att rekrytera arbetskraft utanför EU framförs av Svenskt Näringsliv att det är företagen själva som bäst kan bedöma om det finns brist på den kompetens man eftersöker eller inte. Information om arbetstillstånd bör inte enbart vända sig till enskilda personer utan också till företag som är intresserade av att undersöka möjligheterna att rekrytera utanför EU. Svenskt Näringsliv föreslår att en person som får anställning hos en arbetsgivare omgående skall kunna få ett tidsbegränsat arbets- och uppehållstillstånd utan att behöva återvända till hemlandet för att söka arbetstillstånd.

LO påpekar att arbetskraftens rörlighet över gränser i sig är något positivt, men att invandringen skall vara reglerad. En samlad utgångspunkt är att utländsk arbetskraft som kommer hit och

<sup>55</sup> SOU 2004:43.

<sup>56</sup> Avsnittet bygger på AMS rapport "Arbetstillstånd – Översyn av tillämpning och organisation inom Arbetsmarknadsverket". AMS (2003c).

arbetar skall ha avtalsenliga löner och anställningsvillkor. Sverige har i dag en stor reserv av arbetskraft som inte tas tillvara på arbetsmarknaden. LO anser att insatser i första hand skall inriktas på den grupp som står utanför arbetsmarknaden innan arbetsmarknaden öppnas för mer generell arbetskraftsinvandring. LO anser vidare att arbetstillstånd skall utgå från behovet av arbetskraft. Arbetsgivaren bör ta ett större ansvar på arbetsplatsen genom t.ex. en särskild handledare.

*TCO* anser att internationell rörlighet i grund och botten är något positivt, men att detta förutsätter att de personer som erbjuds arbete i Sverige ges en lön och arbetsvillkor som motsvarar läget för personer med motsvarande utbildning, ålder, erfarenhet och arbetsuppgifter. *TCO* anser vidare att Sverige skall ta tillvara den tillgång på arbetskraft som redan finns i landet och innan arbetstillstånd ges bör det först prövas om arbetsmarknadspolitiska medel via Arbetsmarknadsverket kan användas för att lösa brist-situationen. *TCO* anser att det är viktigt att definiera begreppet tillfällig brist. Definitionen av brist på arbetskraft bör inte heller fastläsas i snävt definierade kategorier av yrkesgrupper då efterfrågan snabbt kan ändras.

*SACO* anser att arbetskraftens rörlighet över nationsgränserna bör ses som naturligt och önskvärt i en internationell arbetsmarknad. Den internationella rörligheten tillför nytt och viktigt kunnande, bidrar till tillväxten inom det svenska näringslivet och gör det möjligt att upprätthålla servicenivån inom t.ex. vård och omsorg. Möjligheterna för företagen att ta emot och acceptera order ökar och risken för att företagen tvingas flytta utomlands på grund av brist på arbetskraft minskar. Enligt *SACO* kan arbetskraftsbrist i vissa sektorer bero på felaktig prissättning på arbete eller på att arbetsförhållandena inte är attraktiva. I sektorer med en enda eller ett fåtal arbetsgivare kan lönenivåer och arbetsvillkor släpa efter, men detta skall inte lösas med arbetskraftsinvandring. *SACO* anser vidare att arbetskraftsinvandring inte får medföra sämre lönenivåer eller minska ambitionerna att de arbetslösa som redan finns i landet skall hitta passande arbete. Arbetsmarknadspolitiken måste därför bli effektivare för att t.ex. välutbildade personer av utländsk härkomst skall kunna använda sin kompetens fullt ut.

*Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) har i en promemoria<sup>57</sup> presenterat sitt ställningstagande om arbetskraftsinvandring. Arbetskraftsinvandring kan bidra till ett ökat arbetskraftsutbud, men den mest kraftfulla åtgärden för att öka utbudet är, enligt SKL, ökad sysselsättning för den arbetsföra befolkning som redan finns i landet. Vidare anser SKL att arbetskraftsinvandring inte står i motsats till ökad sysselsättning av den inhemska befolkningen. Arbetslöshet och låg sysselsättning för människor som redan finns i Sverige kräver särskilda insatser oavsett ökad arbetskraftsinvandring eller inte. Fler arbetskraftsinvandrare kan underlätta för redan invandrade som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. För att göra det attraktivare att flytta till Sverige för att arbeta samt öka utbytet för arbetsgivaren, anser SKL att de tillfälliga arbetstillstånden bör göras längre. Samma giltighetstider för arbetstillstånd skulle kunna gälla som för arbetstagare från EU/EES-området. Möjligheterna till bilaterala överenskommelser rörande rekrytering bör också prövas. Vidare anser SKL att det vore rimligt att utvidga möjligheterna för gäststudenter att stanna kvar i Sverige och arbeta.

#### *Samverkan vid rekrytering från annat EU-land*

I samarbete med AMS, EURES<sup>58</sup> arbetsgivarna och arbetsmarknadens parter görs riktade rekryteringsinsatser mellan olika EU-stater för att rekrytera arbetskraft. Sverige har vid ett flertal tillfällen i organiserad form genomfört rekryteringar av främst läkare från annan EU-stat. Insatserna är helt och hållet efterfrågestyrda, dvs. i det aktuella exemplet är det landstingen som kontaktar AMS, vars roll är att öppna dörrar för de svenska arbetsgivarna i utlandet och arrangera mötesplatser där svenska arbetsgivare kan träffa arbetsökande för intervjuer. Aktiviteterna genomförs alltid i samarbete med arbetsmarknadsmyndigheterna i rekryteringslandet. Vid eventuella problem med behörighetsfrågorna skall Socialstyrelsen

<sup>57</sup> Opublicerat material.

<sup>58</sup> EURES (European Employment Services) är dels ett nätverk av personer/organisationer som ska främja fri rörlighet för arbetstagare, dels en portal på Internet för främjande av rörlighet i arbetslivet. I nätverket ingår bl.a. offentliga arbetsförmedlingar, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. Europeiska kommissionen ansvarar för samordningen av nätverket. Alla arbetsgivare i EU/EES kan annonsera om lediga platser på Eures databas över lediga platser och når därigenom arbetssökande från de 28 EU/EES-medlemsstaterna. Arbetssökande kan registrera sig som arbetssökande och lägga in sin meritförteckning i en särskild databas – CV på nätet. I Eures portal på Internet finns också information om arbets- och levnadsvillkor i de olika länderna och information om utbildningar.

och dess motsvarigheter i rekryteringsländerna kontaktas för klarläggande. Rekryteringsaktiviteter av nämnda slag kan även förekomma inom andra yrkesområden.

## 5 Dagens regler för arbetskraftsinvandring

Regleringen av utlänningars rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige är omfattande. Reglerna innehåller dessutom tämligen vidsträcktta möjligheter för regeringen och myndigheterna inom området att utfärda förordningar och föreskrifter. I den här delen av kommitténs arbete redovisas en kort sammanfattning av i första hand hur ärenden om arbetstillstånd handläggs. Kapitlet upptar också några fakta om vilket resultat reglerna i praktiken ger. I kommitténs slutbetänkande kommer sedan en mer ingående beskrivning att ges, liksom en redovisning av praxis vad gäller arbetstillstånd.

### 5.1 Några grundläggande drag

Från att ha haft ett system i stort sett utan några begränsningar i utlänningars rätt att vistas och arbeta i Sverige har vi i dag en omfattande reglering med olika krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Vad gäller regler och praxis för att få arbetstillstånd grundar sig detta fortfarande i stor utsträckning på de riktlinjer som gavs i samband med lagstiftning åren 1968 och 1984.<sup>1</sup> De innebär bl.a. att invandringen skall vara reglerad och att möjligheten vad gäller behovet av arbetstillfällen i första hand skall tillgodose här i landet bosatta arbetssökande samt nordbor. Det fastslås även att löne- och anställningsvillkor för dem som får arbetstillstånd skall vara likvärdiga dem som gäller för svensk arbetskraft. Arbetskraftsinvandring skall förekomma bara i undantagsfall och undantag skall beviljas främst beträffande nyckelpersoner inom industrin, näringslivet och det kulturella området. Sedan Sveriges medlemskap i EU har andra medborgare i EU/EES-stater och deras

---

<sup>1</sup> Prop. 1968:142 s.108 ff. och prop. 1983/84:144 s.61 f.

anhöriga rätt att flytta mellan de samarbetande staterna, vistas där och inneha anställning på samma villkor som landets egna medborgare. Det gäller också ett företräde till anställning för sökande från sådant land framför tredjelandsmedborgare.

## 5.2 Kravet på visering och uppehållstillstånd

*Visering* innebär tillstånd att resa in och vistas i Sverige under viss tid. I de anglosaxiska länderna innebär ”a visa” i många fall även en rätt till arbete och bosättning medan det hos oss i första hand handlar om rätt till inresa. Den som är nordisk medborgare, medborgare i en av medlemsstaterna i EU/EES eller har permanent uppehållstillstånd i Sverige behöver inte visering. Detsamma gäller för medborgare i ett antal andra länder, vilka fastställs gemensamt inom EU.

Visering ges som huvudregel för högst tre månader. Den utfärdas numera, i och med Sveriges deltagande sedan mars 2001 i det operativa Schengensamarbetet, som en enhetlig visering enligt regler i Schengenkonventionen. Vid bedömning av om en person skall få visering ställs ett antal krav, som t.ex. att den sökande har tillräckliga medel för att försörja sig och har för avsikt att återvända hem.

*Uppehållstillstånd* är även det ett tillstånd för att resa in och vistas i Sverige under viss tid. Den som inte är medborgare i något nordiskt land skall som huvudregel ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige längre än tre månader.<sup>2</sup> Uppehållstillstånd *skall* ges i vissa fall (till dem som i enlighet med svensk lagstiftning ses som flyktingar och andra skyddsbehövande), medan uppehållstillstånd i andra fall *får* ges.<sup>3</sup>

Den som beviljas tillstånd för bosättning i Sverige får normalt permanent uppehållstillstånd från början. För vissa fall finns särskilda regler om tidsbegränsade tillstånd, t.ex. vid tillfälliga skyddsbehov, studier, nyetablerade förhållanden eller vid tveksamhet i fråga om levnadssätt.

Som huvudregel skall såväl visering som uppehållstillstånd sökas utomlands och vara klart före inresan i Sverige. Även från detta finns undantag, t.ex. för medborgare i EU/EES-stater som vill ha uppehållstillstånd.

---

<sup>2</sup> 1 kap. 4 § UtL.

<sup>3</sup> Se t.ex. 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § UtL.

### 5.3 Kravet på arbetstillstånd och dess undantag

Utlänningar, som inte har permanent uppehållstillstånd, är nordiska medborgare eller omfattas av EU/EES-avtalet, skall ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. Den som har fått arbetstillstånd, eller har sin försörjning ordnad på annat sätt, kan få uppehållstillstånd i Sverige.

Skyldigheten att ha arbetstillstånd omfattar bara arbetstagare och inte självständiga företagare. Det föreligger alltså inget hinder för en utlänning att utan arbetstillstånd bedriva näringsverksamhet som egen företagare. Däremot kan visering eller uppehållstillstånd krävas, om vistelsetiden är längre än tre månader. Huruvida en sökande är arbetstagare eller näringsidkare bedöms samlat utifrån ett antal kriterier som t.ex. hur avtalet ser ut, hur ersättning ges och graden av självständighet.

Migrationsverket ställer utifrån sin och Utlänningsnämndens praxis ett antal krav som ska vara uppfyllda innan man beviljar uppehållstillstånd. Företagsplanerna skall vara realistiska och företaget skall förväntas uppnå en tillfredsställande lönsamhet. Företagaren måste ha handlingar som visar att han eller hon har det kapital som behövs för att etablera eller köpa ett företag i Sverige. Företagaren måste också ha tillräckligt med egna medel för att försörja sig själv och sin familj under det första året. Till ansökan skall bifogas diverse underlag för resultat- och likviditetsbedömning och företagaren skall redogöra för bl.a. sina kontakter i och sin vana vid branschen. Uppehållstillstånd ges regelmässigt för ett år i taget och efter två år kan permanent uppehållstillstånd komma ifråga efter det att myndigheterna gjort en bedömning av verksamheten.

Därutöver ställs vissa krav enligt skatterättsliga regler. Den utländske företagare som har fast driftställe (stadigvarande plats där verksamhet bedrivs) i Sverige skall, liksom svenska företagare, registreras för moms, F-skatt och eventuellt som arbetsgivare. Saknas fast driftställe finns inget krav på F-skattsedel, men det kan, beroende på bl.a. verksamhetsslag, göra det på momsregistrering.

Av praktiska skäl har gjorts en rad andra undantag från kravet på arbetstillstånd så länge det gäller kortare perioder, t.ex. professionella artister, personal på turistbussar, forskare som skall föreläsa, utländska gäststuderande under studietiden samt professionella idrottsmän. Dessutom ges generellt under handläggningstiden undantag för asylsökande vars asylärende bedöms ta mer än fyra månader att avgöra. Möjligheten att söka asyl kan många gånger

upplevas som ”enda vägen in” i EU och det finns en medvetenhet om att det i de europeiska asylsystemen kan finnas personer som i första hand skulle vilja söka arbete, inte asyl.

Regeringen beslutade den 17 mars 2005 om en lagrådsremiss<sup>4</sup> som till viss del berör utlänningslagens regler om arbetstillstånd. En annan omständighet av betydelse för de svenska reglernas utformning framöver, förutom pågående arbete inom EU, är kommande resultat av förhandlingarna inom ramen för Världshandelsorganisationens (WTO) allmänna tjänstehandelsavtal<sup>5</sup>. Avtalet rör inte arbetskraftsinvandring i gänge mening utan tar sikte på tillfällig personrörlighet, dvs. då personer tillfälligt vistas i ett annat land för att utföra en tjänst.

#### 5.4 Arbetstillstånd – ansökan och handläggning

Arbetstillstånd skall normalt sökas före inresan till Sverige. Ansökan lämnas då in, tillsammans med ett konkret arbetserbjudande, till ambassad eller konsulat i sökandens hemland eller bosättningsland. Om sökanden befinner sig i Sverige vid ansökningen får den, med vissa undantag, inte bifallas. Undantagen gäller bl.a. utläningar som kan ges uppehållstillstånd som skyddsbehövande och deras anhöriga, förlängning av tillstånd i vissa fall eller om synnerliga skäl föreligger. Det senare kan avse t.ex. en person som av arbetsmarknadsskäl bör få bosätta sig i Sverige. Enligt praxis prövas också ansökan för vissa andra kategorier efter inresan, bl.a. professionella idrottsutövare, gäststudenter som avslutat sina studier, gästforskare samt ledningspersonal i internationella företag. I de fall ansökan innebär ett s.k. statusbyte, där sökanden vill gå från att vara t.ex. gäststuderande till sammanboende eller från au-pair till annat arbete, godkänns som regel ansökan om sökanden haft ett uppehållstillstånd på minst sex månader för tillfällig vistelse med annat syfte än rent besök. Dessa personer har ju redan verkat i Sverige under en tid.

Ansökan prövas vanligen av Migrationsverket. Alla utlandsmyndigheter har bemyndigande att i viss utsträckning pröva ansökningar. Säsongsarbetstillstånd prövas av länsarbetsnämnden.

---

<sup>4</sup> Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, UD2005/15652/MAP.

<sup>5</sup> General Agreement on Trade in Services (GATS).

Formellt sett finns det möjlighet att bevilja permanent uppehållstillstånd direkt, även om en utlänning inte har någon annan anknytning till Sverige än arbetet. Men utrymmet för egentlig arbetskraftsinvandring till Sverige är enligt riksdagens uttalanden mycket begränsat, även om det har vidgats i AMS senaste riktlinjer.<sup>6</sup> Bestämmelserna om arbetstillstånd tillämpas alltså i praktiken avseende utlänningar som kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.<sup>7</sup> Det kan vara fråga t.ex. om personer med sådan familjanknytning till Sverige som skall leda till uppskjuten invandringsprövning. För de utlänningar som kan beviljas tidsbegränsat arbetstillstånd utan att ha någon anknytning till Sverige kan särskilt tre grupper urskiljas: personer som deltar i internationellt utbyte, arbetskraft för täckande av tillfällig brist samt säsongarbetare.

AMS har en författningsreglerad skyldighet att besluta om riktlinjer för arbetstillstånd. Innan de utfärdas skall sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare få tillfälle att yttra sig. De riktlinjer från AMS som i dag gäller kan sägas huvudsakligen grunda sig på de principer som riksdagen lade fast år 1968 och 1984.

Migrationsverket skall som huvudregel samråda med länsarbetsnämnden innan ansökan får beviljas. Sådant samråd skall anses ha skett om Migrationsverket vid prövningen följer AMS riktlinjer. Detta syftar närmast på ett s.k. generellt yttrande som riktar sig från AMS till Migrationsverket och som alltså gör att verket kan besluta utan sedvanligt yttrande från länsarbetsnämnden. Migrationsverket har getts sådant bemyndigande för arbeten som räknas som internationella utbyten. I de fallen görs ingen egentlig arbetsmarknadsprövning. Länsarbetsnämnden kan dock yttra sig om huruvida det kan anses vara fråga om ett internationellt utbyte eller inte i de fall Migrationsverket begär det. Berörd facklig organisation ges också tillfälle att yttra sig. Utöver detta har Migrationsverket i några speciella fall möjlighet att bevilja arbetstillstånd helt självständigt, dvs. utan stöd av generellt yttrande. Än så länge ställs alla ansökningar direkt till länsarbetsnämnden, även de som gäller internationella utbyten där Migrationsverket har fått ett generellt yttrande från AMS och där ingen arbetsmarknadsprövning skall göras. Tanken är att under år 2005 skall under en inarbetningsperiod ett nytt registreringssystem inom AMS tas i bruk. Innebörden av de nya riktlinjerna är bl.a. att anvisningarna till arbets-

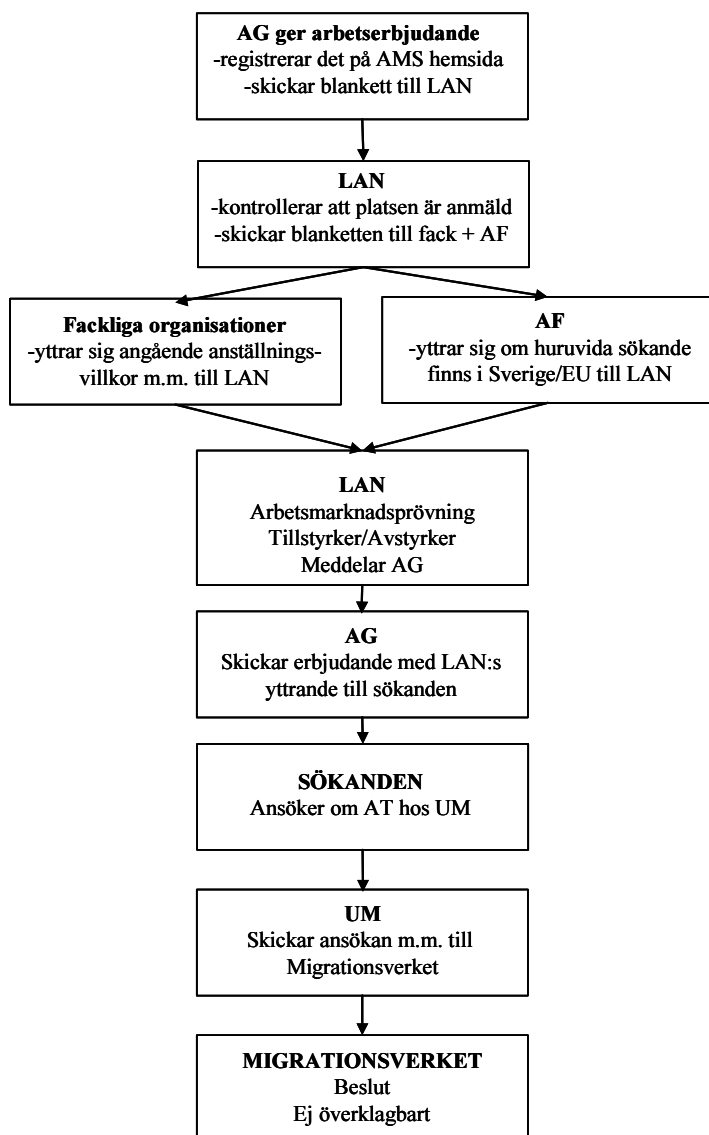
<sup>6</sup> Se nedan under 5.5.

<sup>7</sup> SOU 2004:74.

givaren ändras så det framgår att denne skall skicka ansökan direkt till sökanden i vissa fall.

I andra ärenden än dem som avser internationellt utbyte görs en arbetsmarknadsprövning. Prövningen skall klarlägga om arbetskraft i stället finns att tillgå i Sverige eller övriga EU/EES-stater. Denna startas efter att arbetsgivaren med hjälp av vägledning på AMS hemsida registrerat sitt arbetsplatserbjudande och skickat blanketten "Arbetserbjudande" till länsarbetsnämnden. Därifrån skickas blanketten dels till arbetsförmedlingen för att se att platsen har anmälts som ledig och om den kan tillsättas med någon anmäld sökande, dels till relevant facklig organisation för yttrande om framför allt anställningsvillkoren, men också om arbetsmarknadsläget i den bransch det gäller. Länsarbetsnämnden yttrar sig därefter i frågan om arbetsmarknadens behov och skickar sitt yttrande till arbetsgivaren. Arbetsgivaren skickar erbjudandet och yttrandet vidare till den sökande, som på en svensk utlandsmyndighet lämnar in en ansökan om arbetstillstånd. Migrationsverket får sedan underlaget för beslut. Yttrandemöjligheten för facket utgör en skyldighet om ärendet är av principiell betydelse eller på annat sätt av större vikt.

## Ärenden med arbetsmarknadsprövning



Anmärkning: AF = Arbetsförmedling, AG = Arbetsgivare, AMS = Arbetsmarknadsstyrelsen, AT = Arbetstillstånd, LAN = Länsarbetsnämnd, UM = Utlandsmyndighet.

*Ett ärende om arbetstillstånd inleds med att en arbetsgivare har ett arbetserbjudande som registreras på AMS hemsida. Innan det slutliga beslutet från Migrationsverket skall flera myndigheter och organisationer hantera ärendet. Vid ett positivt besked efter arbetsmarknadsprövningen skall sökanden ansöka om arbetstillståndet hos den svenska utlandsmyndigheten i sitt hemland.*

## 5.5 AMS riktlinjer

AMS riktlinjer omfattar framför allt bedömningsgrunder för arbetskraftsinvandring, dvs. permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, tidsbegränsade arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist samt arbetstillstånd inom ramen för internationellt utbyte. De upptar också AMS föreskrifter dels om kvotberäkning, dvs. hur det antal personer som kan få tillstånd bestäms, dels arbetsmarknadsprövning i ärenden om säsongsarbetstillstånd.

Som allmänna utgångspunkter för bedömningen anges att medborgare i länder utanför EU/EES inte får koncentreras till arbetsplatser där svårigheter att rekrytera arbetskraft kan hänga samman med lönesättning, arbetsmiljö, lokala förhållanden eller liknande faktorer. Nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall lägst motsvara gällande svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket och branschen. Arbetstiden skall vara av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i landet och bostad skall vara ordnad före inresan. Berörd arbetstagarorganisation inom det verksamhetsområde som tillståndet gäller skall ges tillfälle att yttra sig i ärendet.

Riktlinjerna reviderades den 1 januari 2005. I förhållande till tidigare riktlinjer har man bl.a. tidigarelagt länsarbetsnämndens arbetsmarknadsprövning och förändrat handläggningen vid internationellt utbyte. Det har betonats att det viktigaste i länsarbetsnämndens prövning är att kontrollera om det finns arbetskraft att tillgå på närmare håll och att denna bedömning nu får större betydelse än utbildningsnivå etc. i ärenden om permanent uppehållstillstånd. De nya riktlinjerna anger i huvudsak följande.

### *Permanent uppehållstillstånd*

Detta bör i första hand begränsas till sådana områden där bristen på arbetskraft, även utifrån ett långsiktigt arbetsmarknadsbehov, utgör ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten för arbetsgivaren.

Tillstånd kan ges under förutsättning att det inte inom landet eller något annat land i EU/EES finns arbetskraft som kan anvisas inom rimlig tid direkt eller efter utbildning. En annan förutsättning är att den sökande får stadigvarande sysselsättning i det yrke eller yrkesområde som ansökan avser.

Uppehållstillståndet ges i stället för arbetstillstånd och någon begränsning till visst yrke eller viss arbetsgivare förekommer alltså inte.

### *Tillfällig brist*

För att täcka en tillfällig brist kan arbetstillstånd i vissa fall tillstyrkas inom sådana yrken eller yrkesområden där arbetsgivarna har svårigheter att hitta arbetskraft med kvalificerad yrkesutbildning eller erfarenhet. Detta gäller under förutsättning att det inte inom landet eller något annat land i EU/EES finns arbetskraft som kan anvisas inom rimlig tid direkt eller efter utbildning.

Tillståndet begränsas till yrke hos viss arbetsgivare och ges för en sammanlagd tid av normalt 18 månader. Om bristen förväntas bli långvarig skall arbetsgivaren och länsarbetsnämnden komma överens om hur bristen skall lösas. Kvarstår bristen efter 18 månader kan tillståndet förlängas med normalt sex månader efter överenskommelse mellan parterna.

Dispenser har getts för tidsbegränsade tillstånd som är längre. Vid tidigare rekrytering av läkare, från exempelvis Polen, har dessa fått tidsbegränsade tillstånd på sammanlagt 36 månader.

När länsarbetsnämnden gör en arbetsmarknadsprövning vid ansökan om arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare är det deras egna prognoser som ligger till grund för att bedöma efterfrågan och eventuella brister inom vissa yrkesområden. AMS definierar ett bristyrke som ett yrke där arbetsgivaren har svårt att hitta arbetskraft, men där man bedömer att det inte påverkar företagens möjligheter att växa. När bristen blir så svår att det påverkar företagens expansion utgör den en flaskhals. Genom att följa och beskriva företagens behov under den kommande tidsperioden skapas ett underlag för vilka insatser och prioriteringar inom arbetsmarknadspolitiken som behövs. Detta görs för att förhindra kommande flaskhalsproblem på arbetsmarknaden.

*Internationellt utbyte*

För dessa ärenden har AMS utfärdat ett samlat generellt yttrande som om det följs innebär att Migrationsverket anses ha samrått med AMS. Någon egentlig arbetsmarknadsprövning görs inte eftersom det här gäller anställningar som inte på vanligt sätt är öppna på arbetsmarknaden. Prövningen skall strikt gå ut på att ansökningsärendet kan hänföras till internationellt utbyte och att den sökandes kvalifikationer motsvarar verksamhetens syfte. Till denna kategori räknas lednings- och specialistpersonal i internationella koncerner eller inom företag som är deras underleverantörer eller kunder och som i denna egenskap behöver arbeta i Sverige. Även anställda inom internationella koncerner som behöver arbeta i Sverige för att lära sig vissa arbetsmoment innefattas i denna kategori. Praktikanter inom ramen för internationella praktikant-utbytesavtal och au-pair arbete räknas också hit. Tillstånd kan också ges för specifika insatser inom bl.a. kultur, undervisning, forskning eller idrott. Hit räknas också exempelvis anställning vid utländsk handelskammare eller motsvarande statlig representation.

För internationellt utbyte ges enligt gällande praxis tidsbegränsade arbetstillstånd för en sammanlagd period av högst fyra år. Arbetstillstånd utöver denna maximitid kan ges framför allt den som uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd, vilket alltså kan bli fallet vid ett långsiktigt behov på arbetsmarknaden eller för den som av annat än arbetsmarknadsskäl skulle kunna få permanent uppehållstillstånd. Tillståndet är normalt sett knutet till anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. Inom kategorin internationellt utbyte har regeringen också i några beslut funnit att personer genom lång vistelse i Sverige, sammantaget med den anknytning de fått hit genom sitt arbete, bör beviljas permanent uppehållstillstånd.<sup>8</sup>

*Säsongsarbetstillstånd*

Vad som gäller i fråga om säsongsarbetstillstånd angavs tidigare i form av riktlinjer, men sedan årsskiftet finns bestämmelser i AMS föreskrifter. Tillstånd kan ges för arbete inom trädgårdsnäringen med bl.a. bär-, frukt- och grönsaksodling. Det får också ges för arbete, om det finns särskilda skäl, som avser odling i växthus,

---

<sup>8</sup> Se regeringsbeslut 1998-09-17, UD98/991/MP och UD98/995/MP.

skogsplantering och torvbrytning. Länsarbetsnämnden kan ge tillstånd för högst tre månader under tiden den 1 april–1 november under förutsättning att arbetskraft inte kan anvisas inom Sverige och EU/EES-staterna. Tillståndet är knutet till branschen, men inte till en speciell arbetsgivare. För utlänningar som kommer hit för plockning av vilda bär krävs inte arbetstillstånd under de tre månader som de har visering eller som är viseringsfri tid.

Länsarbetsnämnderna fastställer, efter samråd med berörda arbetsmarknadsparter, för varje bransch ett antal säsongsarbetstillstånd i form av länskvoter. Det är också i första hand länsarbetsnämnden som skall pröva ärenden om säsongsarbetstillstånd. En del av ansökningarna lämnas dock över till Migrationsverket för beslut. Det rör sig då om fall där tillståndstiden skall vara längre än tre månader eller för nationaliteter där det bedöms finnas risk för att sökanden avser att stanna i Sverige efter tillståndstidens utgång. En lista över de länder där överlämnande av prövningen skall göras till Migrationsverket fastställs från år till år. Den upptar i stora drag de länder gentemot vilka Sverige har en mer restriktiv viseringspraxis. Enbart det faktum att visering krävs innebär alltså inte att landet upptas på listan.

#### *Tillstånd för familjemedlemmar*

Arbetstillstånd kan enligt riktlinjerna också ges till medföljande make/maka, sambo och barn som är under 21 år eller beroende för sin försörjning av någon som fått arbetstillstånd i minst sex månader. Även make/maka, sambo och barn till beskicknings- och konsulatpersonal eller annan personal med diplomatstatus kan beviljas arbetstillstånd. Enligt Migrationsverkets praxis förutsätts att anknytningspersonen kan försörja familjen och har bostad ordnad. För den som har fått uppehållstillstånd för bosättning (minst ett år) gäller dock utlänningslagens vanliga regler för anknytning, utan krav på försörjning och bostad.

**En sammanfattning av regelverket**

Bedömningsgrund	Tid	Rätt till att ta med familj	Grupper
Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl	Ingen begränsning	Ja	Ej begränsat, arbetsmarknadens långsiktiga behov avgör.
Tillfällig brist	18 mån. med ev. 6 månader förlängning	Ja	Person med kvalificerad yrkesutbildning och erfarenhet vid kortsiktigare brist.
Internationellt utbyte	Längst 4 år	Ja	Ledningspersonal/specialister i int.företag/koncerner etc.
	18 mån	Ja	Praktikanter.
	12 mån	Ja	Aupair.
Säsongarbetstillstånd	Längst 3 månader	Nej	Medarbetare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk.

**5.6 Beviljade tillstånd**

Såväl AMS som Migrationsverket redovisar viss statistik över arbetstillstånd. De uppgifter som redovisas här är till viss del uppskattningar eftersom vissa skillnader förekommer i kategorisering och redovisningsätt myndigheterna emellan. Skillnaderna är dock inte större än att båda myndigheternas uppgifter kan ge en godtagbar bild av reglernas effekter.

Nästan alla arbetstillstånd som beviljas, om man bortser från tillstånd enligt EU/EES-avtalet, är tidsbegränsade. Endast ett smärre antal får ett permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. För att få en komplett bild av arbetskraftsinvandringen skall till detta tillföras nordiska medborgare, som får arbeta i Sverige utan tillstånd, och vissa kategorier som får arbeta en kortare tid i Sverige utan arbetstillstånd, t.ex. artister med sina tekniker och turnépersonal, författare och konstnärer, idrottsmän samt specialister i internationella koncerner.

## Arbetsstillstånd år 2000–2004

År	Bedömningsgrund				Summa (TUT)
	Arb.marknads- skäl (PUT)	Tillfällig brist (TUT)	Internationellt utbyte (TUT)	Säsong- arbetstillstånd (TUT)	
2000	433	7 700	10 800	6 400	24 900
2001	442	8 000	7 700	7 100	22 800
2002	403	7 200	6 000	7 100	20 300
2003	319	7 500	6 000	7 300	20 800
2004	209	6 500	3 800	5 000	15 300

Källa: Migrationsverket, AMS.

Anmärkning: PUT = Permanent uppehållstillstånd, TUT = Temporärt uppehållstillstånd. Siffrorna är uppskattade och avrundade från AMS och Migrationsverkets statistik och inkluderar förlängningstillstånd, men inte EU/EES-tillstånd.

*Det överväldigande flertalet av dem som utanför EU/EES-avtalet får arbetsstillstånd i Sverige får tidsbegränsade uppehållstillstånd. De som får permanenta uppehållstillstånd begränsas till några hundratal.*

År 2004 beviljades totalt ca 15 300 tidsbegränsade arbetsstillstånd, vilket är en minskning jämfört med året innan då drygt 20 800 arbetsstillstånd beviljades. Till detta kommer de 209 personer som fick permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. De flesta tillstånden år 2004, drygt 10 000 stycken (tillfällig brist och internationellt utbyte), avsåg tidsbegränsade tillstånd till personer från länder utanför EU/EES, men fram till anslutningen även personer från anslutningsländerna som fått arbetserbjudanden i Sverige. Tillsammans stod personer från åtta länder för mer än hälften av dessa tillstånd. Länderna var Polen, Indien, USA, Litauen, Ukraina, Ryssland, Kina och Rumänien. Ungefär en femtedel av personerna i denna grupp arbetade med underhållning och kultur. Andra stora yrkeskategorier var data- elektronik och telespecialister, liksom undervisning och forskning samt praktikanter och personer i internutbildning. De allra flesta tillstånden gick till storstadslänen samt Uppsala respektive Hallands län.

Säsongarbetstillstånden minskade i antal jämfört med 2003. En förklaring är att många av säsongarbetarna kommer från de nya medlemsstaterna vilka fr.o.m. 1 maj 2004 inte behöver arbetsstillstånd.

Från EU-länderna beviljades knappt 6 000 personer uppehållstillstånd på grund av anställning i enlighet med EU/EES-avtalet, nästan en fördubbling mot drygt 3 300 året innan. Även här är utvidgningen av EU en förklaring.

**Beviljade tidsbegränsade arbetstillstånd år 2004 med fördelning på yrkesgrupper och ursprungsland**

Yrkesgrupp	Totalt antal	Andel				
		EU 10	Asien	Europa ej EU/EES	Nordamerika	Övriga inkl. uppgift saknas
Underhållning & kultur	2 022	33	10	36	11	10
Jordbruk & trädgård	1 575	61	2	34	< 1	3
Data, elektronik, telecom etc.	1 117	4	78	7	6	5
Undervisning & forskning	890	5	41	27	12	15
Praktikanter & volontärer etc.	693	34	13	35	7	11
Idrottsmän & tränare	405	8	8	25	33	26
Övriga ingenjörer & tekniker	380	15	26	8	21	30
Hantverksarbetare inom bygg & tillverkning	340	73	2	7	3	15
Ledningsarbete, direktörer etc.	338	6	35	6	32	21
Läkare & sjukvårdspersonal etc.	156	53	16	20	2	9
Övriga	1 377	21	38	15	12	14
Ej yrkesklassificerade	1 093	22	33	22	7	16
<i>Totalt</i>	<i>10 386</i>	<i>28</i>	<i>26</i>	<i>24</i>	<i>10</i>	<i>12</i>

*Källa: AMS.*

Av de 209 personer som år 2004 beviljades permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl arbetade de flesta med undervisning/forskning, som ingenjörer, läkare, data/elektroniktekniker eller inom ledningsarbete/direktion. De flesta permanenta uppehållstillstånden gavs till personer från följande länder: Ryssland (33), Kina (22), USA (21) och Indien (17). Storstadslänen tillsammans med Uppsala län står samlat för en stor del också av det totala antalet permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

### *Företagare*

Under år 2003 beviljades 132 uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar som ville driva egen verksamhet i Sverige. Motsvarande siffra för år 2004 var 122. Det skall observeras att siffrorna inkluderar de uppehållstillstånd som getts till medföljande anhöriga. Migrationsverket uppskattar att de egna företagarna, exklusive familjemedlemmar, utgjorde ungefär hälften av antalet tillstånd. Hur många som startat verksamhet efter att ha invandrat på annan grund, t.ex. på grund av anknytning till en person i Sverige, framgår inte av dessa siffror. Hur många uppehållstillstånd som de senaste åren getts med stöd av EU/EES-avtalet framgår av 3.2.4.

### *Villkor för gäststudenter*

Den som vill komma till Sverige som gäststudent måste ha fått en studieplats, ha för avsikt att studera på heltid och ha tillräckligt med pengar för att försörja sig under studietiden. Gäststudenter har inte rätt till svenska studiemedel. Studenten skall också vara helt inställd på att lämna Sverige efter avslutade studier. För EU/EES-studenter gäller gemensamma EU-regler som innebär bl.a. att ansökan om uppehållstillstånd kan göras efter inresa i Sverige. Studentens hemland förväntas dock stå för eventuella sociala kostnader.

Den som har uppehållstillstånd för att studera vid universitet och högskola eller är doktorand får arbeta under samma tid som uppehållstillståndet gäller utan krav på arbetstillstånd. Om studenten får ett erbjudande om anställning i Sverige efter avslutade studier kan enligt praxis ansökan om arbetstillstånd göras medan han eller hon befinner sig i Sverige. Detta är ett undantag från huvudregeln att ansökan skall göras från utlandet.

Under år 2000 fick totalt drygt 5 400 personer uppehållstillstånd för studier, antingen i form av ett förstagångs- eller förlängningstillstånd. En del av dem har under åren som gått sedan de kom till Sverige redan lämnat landet för att resa hem igen eller resa vidare till något annat land. Den tilltänkta vistelsetiden för studier kan skilja sig åt beroende på om utbildningen avser en enstaka kurs eller ett helt program. Migrationsverkets statistik tyder på att under en period av cirka fem år efter det att studenten fick uppehållstillstånd

i Sverige, har drygt 800 studenter ansökt om arbetstillstånd. I storleksordningen var femte student söker arbetstillstånd under eller efter sina studier. Av dem som sökt uppehållstillstånd får de allra flesta bifall. Exempelvis har av de drygt 700 studenter från Kina som fick uppehållstillstånd i Sverige för studier år 2000 senare 22 procent ansökt om arbetstillstånd. Av dem har sedan 91 procent fått arbetstillstånd.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Se tabell 5.6.1 i bilaga 3.

## 6 Sverige mot ett öppnare regelverk för arbetskraftsinvandring – en sammanfattande diskussion

Kommittén har i detta delbetänkande redovisat fakta som på olika sätt påverkar kommitténs uppgift att föreslå ett långsiktigt och flexibelt regelverk för arbetskraftsinvandring till Sverige från länderna utanför EU/EES. Delbetänkandet innehåller också en internationell utblick eftersom de frågeställningar som kommittén har att arbeta med i stort sett är desamma som diskuteras i många andra stater. Det stora flertalet av världens rika länder har mycket gemensamt i den utveckling som sker inom olika samhällssektorer med anknytning till arbetskraftsinvandring.

Faktagenomgången belyser utvecklingen inom några olika områden som är av betydelse för kommitténs fortsatta arbete. Den *ökande internationaliseringen* medför att förhållanden som rör arbetsplatser, arbetsmarknaden lokalt och regionalt och politiska beslut i Sverige påverkas. På närmare håll påverkas Sverige av medlemskapet i den *Europeiska unionen* och dess senaste och kommande utvidgningar. Migration har alltid funnits och kommer i framtiden av allt att döma fortsätta att öka, om inte annat som en följd av att världens befolkning ökar. Migration är något som alla länder måste förhålla sig till och skapa ett regelverk för att hantera. *Migrationspolitiken* i de rika länderna försöker med olika regelverk och metoder avgöra vilka man vill skall få bosätta sig och arbeta i landet. Det är en uppgift som påverkas av att det är konkurrens mellan olika länder om att knyta till sig de invandrare som bäst kan bidra till det egna landets utveckling. En diskussion förs om vilken inverkan invandringen har på samhällsekonomin och de enskilda arbetsplatserna. Den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning i den rika världen innebär framtida utmaningar för såväl utbudet av som efterfrågan på arbetskraft. Det är uppenbart att arbetskraftsinvandringen inte kan vara det enda svaret på de demografiska problemen, men väl utgöra en del av svaret.

Parallellt med en rekrytering av attraktiv arbetskraft till de rika länderna reses frågor om vilken inverkan utflyttningen av framför allt välutbildad arbetskraft har på utvecklingen i de fattigare ursprungsländerna.

En särskild grupp av intresse är gäststudenter och doktorander samt forskare, som i allt större omfattning kommer från utlandet till våra universitet och högskolor. Många av dessa studenter och forskare bör kunna bidra positivt till utvecklingen av Sverige. Kommittén anser att dagens regelverk är alltför begränsande för deras möjligheter att stanna och arbeta i vårt land. Kommittén återkommer med förslag till förändringar i regelverket i slutbetänkandet.

I det fortsatta arbetet för kommittén finns det ett antal frågor som behöver besvaras. Vi inbjuder därför till en allmän diskussion om detta.

1. Avsikten med arbetskraftsinvandring är att den skall bidra positivt till vår samhällsutveckling dels genom att därigenom täcka sådan efterfråga på arbetskraft som inte klaras inom landet, dels genom att den tillför Sverige kompetens och erfarenheter på ett mer generellt plan.
  - Vilka yrkes- och branschmässiga samt geografiska arbetskraftsbehov skulle kunna täckas av invandrad arbetskraft?
  - Hur kan ökad arbetskraftsinvandring positivt bidra till Sveriges utveckling?
2. Arbetskraftsinvandring kan också komma att påverka förhållanden på arbetsplatserna och arbetsmarknaden i en negativ riktning. En effekt är att ambitionen att anpassa arbetsplatserna till dem som redan finns i landet, men är arbetslösa, skulle kunna minska. Ett annat problem skulle kunna vara försök att kringgå rätten för personer som invandrat att få löne- och anställningsvillkor i nivå med de arbetstagare som redan finns i landet.
  - Hur kan risken för att arbetskraftsinvandringen tränger undan inhemsk arbetskraft undvikas?
  - Hur kan risken för att arbetskraftsinvandrare utnyttjas genom att de inte får avtalsenliga löner och anställningsvillkor motverkas?

3. För arbetstagare som kommer från länder utanför EU/EES krävs arbetstillstånd. Beslutsprocessen involverar i dag både myndigheter (Arbetsmarknadsverket och Migrationsverket), arbetsgivare och arbetstagare (genom samråd med facklig organisation).
  - Vilka aktörer skall bestämma behovet och fatta beslut om tillstånd i framtiden?
4. Förhållandena mellan länder och arbetsmarknader skiljer sig åt vad gäller t.ex. löner, arbetsförhållanden, arbetstillståndens längd, rätt till familjeåterförening, arbetsledning, anställningsförhållanden, acceptans av invandrad arbetskraft m.m. Goda förhållanden ur invandrarens perspektiv blir ett viktigt konkurrensmedel mellan olika länder. Det finns en konkurrens mellan olika länder om invandring av efterfrågad arbetskraft.
  - Hur kan Sverige bli så attraktivt som möjligt för den arbetskraftsinvandringen vi vill ha?
  - Hur skiljer sig detta åt mellan personer som kan tänka sig arbeta i vårt land, t.ex. inom vård-, bygg- eller IT-sektorn?
5. Invandring till Sverige styrs av ett regelverk som utgår från orsakerna till invandringen, t.ex. arbete, anknytning, flykting-skäl och studier.
  - Skulle ökade möjligheter för arbetskraftsinvandring kunna påverka benägenheten att söka asyl i Sverige?
  - Hur skulle arbetskraftsinvandring kunna underlätta integrationen av redan invandrade personer?

Det är dessa och liknande frågor som kommittén skall behandla i sitt fortsatta arbete och som skall mynna ut i ny lagstiftning och ett nytt regelverk. Kommittén önskar genom detta faktabetänkande och genom frågorna ovan ge ett underlag till diskussionen kring dessa frågor. Vi tar tacksamt emot era synpunkter.

# Käll- och litteraturförteckning

- AMS (2002a). *Den framtida personalförsörjningen inom bygg och anläggning – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*. Ura 2002:9
- AMS (2002b). *Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*. Ura 2002:3
- AMS (2003a). *Den framtida personalförsörjningen inom utbildning – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*. Ura 2003:3
- AMS (2003b). Israelsson, Strannefors och Tydén. *Rörlighet på den svenska arbetsmarknaden*. Ura 2003:1
- AMS (2003c). *Arbetsstillstånd – översyn av tillämpning och organisation inom Arbetsmarknadsverket*
- AMS (2004). *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2005*. Ura 2004:5
- Barcheus, Anders Gust. (1772). *Huru Sveriges ringa folk-hop bäst kan användas?* Stockholm 1772
- BBC (2005). *Artikel på hemsidan 2005-04-11*
- Befolkningen (1991). *Sveriges Nationalatlas*. Springfieldt, Peter och Öberg, Sture. SNA
- COM (2005) 94 final. *Green Paper – Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*
- Ds 2000:49. Näringsdepartementet. *Kompetensparadox? Hinder och möjligheter för att bättre tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden*
- Ds 2002:10. Näringsdepartementet. *Riv hindren för äldre i arbetslivet*
- Ds 2002:30. Näringsdepartementet. *Arbetskraftsutbudet och välfärden – aktuell politik och framtida utmaningar*
- Ds 2002:47. Näringsdepartementet. *Kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden – strategiska utvecklingstendenser*
- Dublin Institutet (2004). *Migration trends in an enlarged Europe*
- Europarådet (2004). *Population Studies No. 44. International labour migration*. Salt, Clarke and Wanner. Strasbourg 2004.
- Europeiska kommissionen (2004a). *Kommissionens och ministerrådets gemensamma rapport om sysselsättningen 2003/2004*

- Europeiska kommissionen (2004b). *Employment in Europe 2004*
- Eurostat (2002). *European social statistics – Demography, Theme 3 population and social conditions*
- FN (2004). UN DESA *World Economic and Social Survey 2004, International Migration*, Department of Economic and Social Affairs (DESA)
- Home Office UK (2005a). *Accession monitoring report*, May-December 2004, Crown copyright 2005
- Home Office UK (2005b). *Controlling our borders: Making migration work for Britain – Five year strategy for asylum and immigration*. Crown copyright 2005
- Högskoleverket (2004a). *Marknadsföring och mobilitet – om ökande studentströmmar och växande internationell konkurrens*. 2004:25R
- Högskoleverket (2004b). *Universitet och högskolor – årsrapport 2004*. 2004:16R
- Invest in Sweden Agency (2005). *Kostnad eller kompetens? En fallstudie av företags som flyttat produktionen från utlandet till Sverige*
- IOM (2003). *World Migration 2003, Managing migration*, IOM World migration report Series Vol. 2
- IPPR (2004). *Brain strain – optimising highly skilled migration from developing countries*, Lindsay Lowell, Findlay and Stewart
- ITPS (2002). *Arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandring: – hot eller möjlighet för ekonomisk tillväxt?* Rauhut, Daniel. A2002:010
- ITPS (2004a). *Nyföretagandet i Sverige 2002 och 2003*. S2004:008. Sveriges officiella statistik
- ITPS (2004b). *Var hittar Sverige sin arbetskraft? – en översikt av tänkbara sändarländer*. Rauhut, Daniel. A2004:016
- ITPS (2004c). *Näringslivets internationalisering – effekter på sysselsättning, produktivitet och FoU*. A2004:014
- ITPS (2004d). *Regionernas tillstånd 2004 – en rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner*. A2004:012
- Johnson, Anders (2003). *Det dynamiska mötet. 2 500 år av migration*. Stockholm 2003
- KAKI(2005). *Svar från svenska utlandsmyndigheter på kommittén för arbetskraftsinvandrings (KAKI:s) förfrågan om arbetskraftsinvandring*. Opublicerat material. Stockholm 2005
- KOM (2004) 811 slutlig. *Grönbok – Om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU*

- Kryger, Johan Fredric (1764). *Hvad kan vara orsaken, at sådan myckenhet svenskt folk årligen flytter ur Landet? Och genom hvilka författningar kan det bäst förekommas*. Stockholm 1764
- Lagrådsremiss. *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, UD2005/15652/MAP
- Lappalainen, Paul och Lundgren, Marcus (2004). *Makt, integration och diskriminering – det svenska dilemma*. Arbetsrapport Utredningen om strukturell diskriminering (Ju:2003:09)
- Lee, E.S (1961). *A theory of migration*. Demography nr.3
- Lucas, Robert E. B. (2005). *International Migration and Economic Development: Lessons from Low-Income Countries*. Publiceras under 2005 av Edward Elgar Publishing
- Lundh och Ohlsson (1999). Lund, Christer och Ohlsson, Rolf: *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. (2:a reviderade upplagan)
- Lundqvist, Torbjörn (2002). Arbetskraftsinvandringen och facket. Debatt och historia i ett framtidsperspektiv. Ingår i Malmberg, Bo och Sommerstad, Lena. *Befolkning och välfärd. Perspektiv på framtidens välfärdspolitik*. Institutet för framtidsstudier & LO 2002
- Magnusson, Lars (2004). Arbetslivsinstitutet. *Svenska arbetsmarknadspolitikerna i stöpsleven – Den nya arbetsmarknaden och de nya utmaningarna*
- Malmberg, Bo och Sommerstad, Lena (2002). Red. *Befolkning och välfärd. Perspektiv på framtidens välfärdspolitik*. Institutet för framtidsstudier & LO 2002
- Martin, Philip (1993). *Trade and Migration; NAFTA and Agriculture*. Washington, D.C. Institute for International Economics
- Mazzarol, Tim och Norman, Geoffrey (2001). *The global Market for Higher Education*
- Meidal, Björn (2000). *Swedish Portraits: August Strindberg*. Swedish Institute 2000
- Nationalencyklopedien. *Nätupplagan*
- Nordiska Ministerrådet (2005). *Nordisk Pendlingskarta – huvudrapport*. TemaNord 2005:518
- Nygren, Ola (2005). *Välfärd (SCB) Nr 1 2005*
- OECD (2004). *Education at a Glance*
- OECD SOPEMI(2004). *Trends in International Migration, 2003 Edition*. OECD 2004

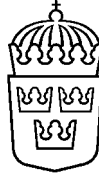
- OECD SOPEMI(2005). *Trends in International Migration*, 2004 Edition. OECD 2005
- Papademetriou och O'Neil (2004). *Efficient practices for the selection of economic migrants.*, Hamburg migration research group, July 2004
- Proposition 1968:142. *Angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*
- Proposition 1983/84:144. *Om invandrings- och flyktingpolitiken*
- Regeringskansliet (2001). *Sweden in 2000 – A Country of Migration. Past, present and future.* Ministry for Foreign Affairs
- Regeringskansliet (2004). *Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2004*
- RFV (2000). *Socialförsäkringshandboken*
- SCB (1999). *Från folkbrist till en åldrande befolkning – glimtar ur en unik befolkningsstatistik under 250 år. Fakta inför 2000-talet*
- SCB (2000). Hultin, Monica. *De yrkesaktiva åren sedda ur ett livscykelperspektiv*
- SCB (2002a). *Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbördan?* Demografiska rapporter 2002:6
- SCB (2002b). *Livslängd, hälsa och sysselsättning. Utvecklingen för kohorter födda 1930, 1935, 1940, 1945, 1950 och 1955.* Demografiska rapporter 2002:3
- SCB (2002c). *Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 2000.* Statistiskt meddelande
- SCB (2002d). *Trender och prognoser 2002 – med sikte på år 2020*
- SCB (2003a). *Sveriges framtida befolkning. Befolkningsframskrivning för åren 2003–2050.* Demografiska rapporter 2003:4
- SCB (2003b). *Länens arbetskraft – utvecklingen de närmaste decennierna.* Information om utbildning och arbetsmarknad 2003:2
- SCB (2004). Nilsson, Åke: *Efterkrigstidens invandring och utvandring.* Demografiska rapporter 2004:5
- SCB och Högskoleverket (2004). *Utländsk bakgrund för studerande i grundutbildning 2003/04 och forskarutbildning 2002/03.* Statistiskt meddelande
- SCB (2005). Opublicerat material framtaget på beställning av KAKI
- SEB (2005). *Eastern European Outlook. Relocating production*
- SOU 1995:75. *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*
- SOU 2002:116. *EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*
- SOU 2004:11. *Sveriges ekonomi – utsikter till 2020*, bilaga 1–2 till långtidsutredningen 2003/04.

- SOU 2004:34. *Regional utveckling – utsikter till 2020*, bilaga 3 till långtidsutredningen 2003/04
- SOU 2004:43. *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*
- SOU 2004:73. *Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad*, bilaga 4 till långtidsutredningen 2003/04
- SOU 2004:74. *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv*
- SOU 2005:15. *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare*
- SOU 2005:34. *Socialtjänsten och den fria rörligheten*
- Svenskt Näringsliv (2005). *Var tar jobben vägen? – obalans på arbetsmarknaden*
- Sveriges Riksbank (2005). *Direktinvesteringar 2003 – tillgång och avkastning*
- Tamas, Kristof (2004). *Mapping Study on International Migration*, Institutet för framtidsstudier
- U.S. Department of Homeland Security (2004). *2003 Yearbook of Immigration Statistics*
- Wikrén-Sandesjö. *Utlänningslagen med kommentarer*, 7 uppl. Stockholm 2002
- Wallets Märten (2004). *Tillfälligt jobb som en ny form av segregering på arbetsmarknaden?* Arbetsmarknad & Arbetsliv nr 4 2004.

#### *Statistikdatabaser*

- Arbetsmarknadsstyrelsen
- Australian Bureau of Statistics
- US Census bureau
- Central Statistics office Ireland
- EUROSTAT
- Federal Statistical office Germany
- FN Population database, *World Population Prospects: The 2002 Revision*
- FN Population database, *World Population Prospects: The 2004 Revision*
- Högskoleverket, NU-databasen
- Integrationsverket
- Migrationsverket
- National statistics of the official UK statistics
- Riksförsäkringsverket
- SCB Statistikdatabasen
- RAMS och AKU*
- Statistics Canada

# Kommittédirektiv



## Översyn av regelverket för arbetskrafts- invandring

Dir.  
2004:21

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 februari 2004.

### Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Kommittén skall i sammanhanget också utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, med utgångspunkt i denna bedömning, föreslå eventuella åtgärder.

Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av EU:s utvidgning. Kommittén skall vidare studera aktuellt reformarbete rörande arbetskraftsinvandring i ett antal andra länder. Kommittén skall också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt eventuellt föreslå sådana åtgärder.

Sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyloch skyddsbehövande i övrigt skall studeras med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till ökad flexibilitet, förenklad administration och långsiktig hållbarhet.

En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter skall knytas till kommittén. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

## Gällande regelverk

### *Utlänningslagen (1989:529)*

Enligt 2 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529, UtlL) får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt. När det gäller arbetstillstånd anges i 1 kap. 5 § UtlL att en utlänning skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de övriga nordiska länderna. Regeringen har rätt att föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd. I 2 kap. 6 § UtlL anges att arbetstillstånd skall ges för viss tid och att det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. Ett arbetstillstånd skall, liksom uppehållstillstånd, som huvudregel ha utverkats före inresan. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter i angivna hänseenden. Beslut om arbetstillstånd meddelas enligt 2 kap. 7 § UtlL av Migrationsverket.

### *Utlänningsförordningen (1989:547)*

I 4 kap. utlänningsförordningen (1989:547, UtlF) finns ytterligare bestämmelser om arbetstillstånd. I 4 kap. 1–3 §§ UtlF anges en rad undantag från kravet på arbetstillstånd. Det viktigaste av dessa är att alla utlänningar som omfattas av EES-avtalet är undantagna från kravet på arbetstillstånd. I 4 kap. 6 § UtlF anges att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) skall besluta om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd. Innan sådana riktlinjer utfärdas eller ändras skall sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare få tillfälle att yttra sig. Innan Migrationsverket bifaller en ansökan om arbetstillstånd skall verket samråda med länsarbetsnämnden. Kravet på samråd skall anses vara uppfyllt om Migrationsverket följer

AMS riktlinjer. Migrationsverket får även, enligt 6 kap. 8 § UtlF, utan samråd med länsarbetsnämnden meddela arbetstillstånd om det finns särskilda skäl med hänsyn till längden av den tid utläningen har vistats här, hans personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt.

#### *Utlänningslagstiftningens förarbeten*

De närmare förutsättningarna för arbetstillstånd anges inte direkt i utlänningslagen. Riktlinjer som tillämpas bygger på uttalanden i olika – av riksdagen bifallna – propositioner. I regeringens proposition Om invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144, s. 62), sägs bl.a. att det saknas anledning att räkna med något egentligt behov för Sveriges del av arbetskraftsinvandring under överskådlig tid. Det bör i stället ankomma på Arbetsmarknadsverket att genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på annat sätt verka för att i Sverige bosatta arbetssökande kommer i fråga för lediga anställningar. Även om arbetskraftsinvandring i normalfallet inte bör tillåtas bör dock, enligt propositionen, undantag kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Det kan vara fråga om personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av ny teknologi.

Vidare sägs i propositionen att också andra undantag under särskilda förhållanden bör vara möjliga, inte minst i fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Slutligen anges att det även fortsättningsvis får ankomma på AMS att i samråd med arbetsmarknadens parter genom praxis klarlägga i vilka fall undantag bör kunna ske. De nu återgivna förarbetsuttalandena tar sikte på fall där arbetskraftsinvandring bör medges och permanenta uppehållstillstånd beviljas.

När det gäller tidsbegränsade anställningar anförs i nämnda proposition, också s. 62, att tillstånd regelmässigt bör ges i fråga om sådana anställningar som ingår som ett led i ett internationellt utbyte. Tillståndet bör då begränsas till att avse anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. De tidsbegränsade anställningar som det har varit fråga om i praxis har främst gällt gästforskare, anställda på chefsposter inom internationella företag samt artister och professionella idrottsmän och tränare.

*Närmare om möjligheterna till tidsbegränsade arbetstillstånd*

Av AMS riktlinjer framgår bl.a. att tidsbegränsade arbetstillstånd också kan ges i viss utsträckning för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden. För denna typ av arbetstillstånd skall en arbetsmarknadsprövning göras. Prövningen innebär bl.a. att det undersöks om arbetskraftsbehovet kan tillgodoses inom landet eller med arbetssökande inom EU/EES innan det kan komma i fråga att bevilja ett arbetstillstånd av detta slag. Tillståndsprövningen skall utgå från en långsiktig bedömning av arbetsmarknadsläget och hänsyn skall tas till möjligheten att med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder underlätta rekrytering av inhemsk arbetskraft. Arbetstillstånd för täckande av tillfällig arbetsbrist kan ges för maximalt 18 månader. Denna möjlighet har på senare år utnyttjats bl.a. när det gäller läkare och annan vårdpersonal från Östeuropa. AMS har också i ett flertal sådana fall givit dispenser som inneburit att tiden för vilken arbetskraftstillstånd givits utsträckts till 36 månader.

Av AMS riktlinjer framgår också att arbetstillstånd för internationellt utbyte ges för sammanlagt högst 48 månader.

Med stöd av 4 kap 5 § Utf (1989:547) har vidare Migrationsverket bemyndigat länsarbetsnämnderna att handlägga ärenden om säsongsarbetstillstånd och föreskrivit att arbetstillstånd för säsongsarbetare kan ges under tiden 1 april – 1 november (MIGRFS 2001:2). Tillståndet ges för en tid av tre månader för en viss bransch under nämnd tid. Tillståndstiden räknas från inresan till Sverige. Antalet tillstånd kan begränsas och kvoter anges av respektive länsarbetsnämnd varje år.

**Reformbehovet***En samlad politik för ett långsiktigt hållbart arbetskraftsutbud*

Utbudet av arbetskraft behöver långsiktigt öka om det skall vara möjligt att undvika arbetskraftsbrist och flaskhalsar, säkra en hållbar ekonomisk tillväxt och finansiera framtidens välfärd. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de stora demografiska förändringar och de omfattande pensionsavgångar som kommer att följa efter år 2010. Grunden för en framgångsrik politik i detta avseende läggs under de närmaste åren. Detta har bl.a. tydliggjorts i departementspromemorian Arbetskraftsutbudet och välfärden –

aktuell politik och framtida utmaningar (Ds 2002:30) som utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Långtidsutredningen 1999/2000 har i sitt huvudbetänkande (SOU 2000:7) utifrån ett vidare perspektiv belyst behovet av att snarast vidta åtgärder för att säkerställa en hög välfärdsnivå när åldersstrukturen i framtiden innebär att allt färre i arbetsför ålder skall försörja allt fler.

Regeringen har tidigare satt som övergripande mål att andelen reguljärt sysselsatta i befolkningen i åldern 20–64 år skall öka till 80 procent 2004. Målet därefter är full sysselsättning. Mot denna bakgrund har ett intensivt reformarbete inletts för att öka sysselsättningen och säkra arbetskraftsutbudet.

Samtidigt är det inte säkert att åtgärder för att ta till vara hela den potentiella arbetskraft som finns i landet är tillräckliga för att tillgodose den framtida efterfrågan på arbetskraft, varken nationellt eller på olika lokala arbetsmarknader. I en bred politik syftande till att hålla arbetskraftsutbudet uppe och motverka bristsituationer och flaskhalsar kan därför ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES vara ett av flera kompletterande element.

#### *Regelverk med gamla rötter*

Det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES bygger på en proposition från 1983/84 (prop. 1983/84:144). Denna proposition tar i sin tur avstamp i riktlinjer för invandringspolitiken som riksdagen antog i slutet av 1960-talet. På arbetsmarknaden och i samhället i övrigt har sedan dess djupgående strukturella förändringar ägt rum, inte minst till följd av EU-medlemskapet och en tilltagande allmän internationalisering. Alldeles oavsett de eventuella behoven av ytterligare arbetskraftsinvandring finns det enligt regeringens mening skäl att pröva regelverkets utformning i relation till dessa förändringar.

En svaghet i nu gällande lagstiftning, vilken bl.a. Lagrådet påpekat i sitt yttrande över lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden, är att förutsättningarna för arbetstillstånd inte är reglerade i lag och vidare att det inte framgår av lagen vilken prövning som skall företas i ärenden om arbetstillstånd. Vissa riktlinjer för prövningen har i stället getts i förarbeten till nuvarande regler. Regeringen har tillsatt en parla-

mentarisk kommitté (dir. 2003:28) som skall se över utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regering till ett system där överprövningen sker i domstol. Översynen omfattar frågan om hur bestämmelserna om meddelande av beslut om arbetstillstånd kan preciseras i lag utifrån *gällande* praxis och förarbeten.

#### *Närmare om bristsituationer på arbetsmarknaden*

Undersökningar från Statistiska centralbyrån (SCB), Konjunkturinstitutet och AMS visar att det för närvarande inte råder någon mer allmän brist på arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Även om det nu syns tecken på en återhämtning efter de senaste årens avmattning, så kommer det att dröja innan någon sådan mer allmän brist uppstår.

Emellertid finns det redan i dag brist på arbetskraft i specifika yrken och sektorer. Det gäller framför allt i kunskapsintensiva sektorer där eftergymnasial utbildning i stor utsträckning efterfrågas. Den största obalansen mellan tillgång och efterfrågan finns i yrken med krav på högskoleutbildning inom vård- och utbildningssektorn. Också i yrkeskategorier utan krav på eftergymnasial utbildning förekommer emellertid brist på arbetskraft, även här bl.a. inom vårdsektorn. Inom industrisektorn rapporteras brist på olika typer av teknisk kompetens. Enligt AMS gäller det bl.a. verktygsmakare, CNC-operatörer, kvalificerade svetsare samt bil- och lastbilmekaniker.

Långsiktiga beräkningar från både AMS och SCB visar att rekryteringsproblemen, såväl inom offentlig sektor som inom industrin, riskerar att kvarstå och fördjupas inom strategiskt viktiga områden. AMS har nyligen gett ut tre rapporter som behandlar rekryteringsbehoven fram till 2015 inom vården och omsorgen, bygg- och anläggningssektorn samt utbildningsväsendet (Ura 2002:3, Ura 2002:9 och Ura 2003:3). Inom alla dessa tre områden bedöms bristen på arbetskraft på lång sikt bli mycket stor. Enligt SCB:s senaste långtidsprognos förväntas den redan stora bristen på arbetskraft med vård- och omsorgsutbildning att förvärras. På lång sikt blir det även brist på personer med teknisk utbildning och på lärare (Trender och prognoser 2002 med sikte på 2020, SCB).

*AMS och Migrationsverkets uppdrag*

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2001 AMS och Migrationsverket i uppdrag att följa upp två tidigare rapporter från myndigheterna om arbetskraftsinvandring och regelverket på detta område. Enligt uppdraget skulle AMS och Migrationsverket i samarbete med arbetsmarknadens parter lämna förslag till vad som kan göras inom gällande ordning för att bättre kunna tillgodose de ökade behoven av arbetskraft främst inom data- och teknikyrken samt inom undervisnings- och vårdyrken. AMS och Migrationsverket inkom i slutet av april 2001 till regeringen med rapporten Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov (UD2000/1305/MAP). I rapporten föreslogs bl.a. vissa ändringar i AMS riktlinjer samt i utlänningsförordningen. AMS och Migrationsverket påtalade i rapporten också behovet av en mer generell översyn av dagens regelsystem när det gäller arbetskraftsinvandring. Regeringen beslutade under 2002 om förändringar i utlänningsförordningen. Dels infördes undantag från kravet på arbetstillstånd för bl.a. vissa specialister inom internationella koncerner, dels fick utländska studenter rätt att arbeta i Sverige under hela studietiden, 4 kap. 2 § UtlF (1989:547).

*Tillkännagivande av riksdagen*

Riksdagen har i april 2003 i ett tillkännagivande (bet. 2002/03:SfU8, rskr. 2002/03:143) hemställt att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppdrag att utreda konsekvenser av och ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring. Enligt tillkännagivandet skall kommittén bl.a. också studera sambandet med asylrätten, så att denna inte urholkas. Vikten av ett EU-perspektiv i utredningens arbete lyfts fram. Det anges vidare att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre för arbetskraftsinvandrare än vad som gäller för svensk arbetskraft.

**Uppdraget**

En parlamentarisk kommitté skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder

utanför EU/EES samt utreda en rad därtill kopplade frågor. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

En grundläggande utgångspunkt i utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

### *Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring*

Kommittén skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring.

Förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till att dels göra regelverket mer flexibelt så att typen och omfattningen av förekommande arbetskraftsinvandring snabbare skall kunna anpassas till arbetsmarknadens behov, dels förenkla administrationen för såväl myndigheter och företag som individer i samband med prövningen av arbetstillståndsärenden.

Regelverket för arbetskraftsinvandring skall vidare vara långsiktigt hållbart. Det innebär att det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv vid utformningen av förslag till förändringar. Konjunktursvängningar skall inte avgöra ställningstaganden som har betydelse för en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt. Om behov av förändringar av regelverket till följd av strukturella förändringar i omvärlden identifieras, är det således väsentligt att kommittén lyfter fram detta och lägger detta till grund för förslag.

Kommittén skall i översynen beakta erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring till Sverige.

Kommittén skall särskilt uppmärksamma förhållandet mellan permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl och tidsbegränsade arbetstillstånd. Kommittén bör överväga behovet av flera parallella dörrar för arbetskraftsinvandring. En fråga att ta ställning till för kommittén i detta sammanhang är om det finns skäl att hantera arbetstillståndsärenden gällande internationellt utbyte, som rör arbete som i princip inte är en del av utbudet på den allmänna arbetsmarknaden, i särskild ordning.

Kommittén skall vidare överväga för- och nackdelar med att, så som görs i dag, koppla tidsbegränsade arbetstillstånds giltighet till en viss befattnings/tjänst eller till en viss arbetsgivare.

Kommittén skall också särskilt överväga reglerna kring gäststudenters möjligheter att stanna kvar i Sverige och arbeta efter avslutade studier.

Kommittén skall slutligen överväga möjligheterna att ställa krav på den arbetsgivare som får tillstånd att rekrytera arbetskraft från länder utanför EU/EES-området att stödja integrationen för den nyinvandrade.

#### *Analys av behovet av arbetskraftsinvandring*

Under de senaste åren har frågan om de demografiska förändringarnas påverkan på arbetskraftsutbudet och risken för framtida mer allmän arbetskraftsbrist uppmärksammas i ett stort antal rapporter och studier.

Kommittén skall sammanställa befintlig kunskap i detta avseende, vid behov komplettera denna med ytterligare studier, samt bedöma vilken roll arbetskraftsinvandring kan och bör spela för att motverka brist på arbetskraft, på såväl längre som kortare sikt. Kommittén skall i detta sammanhang beakta situationen i olika sektorer och regioner. I sammanhanget skall information från de fackliga organisationerna inhämtas och analyseras.

#### *Analys av eventuella konsekvenser av ytterligare arbetskraftsinvandring*

Kommittén skall analysera och bedöma de konsekvenser som ytterligare arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, vid behov, föreslå åtgärder för att hantera eventuella negativa konsekvenser, såväl för samhället som för individen. I detta sammanhang skall relevant forskning om integrationen av invandrare i Sverige och andra länder beaktas.

Kommittén skall särskilt uppmärksamma regeringen på eventuella konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få – direkt eller indirekt – på den arbetsrättsliga lagstiftningen. Det är dock inte kommitténs uppdrag att föreslå regelförändringar i detta avseende.

Kommittén skall slutligen också särskilt analysera positiva och negativa samhällsekonomiska effekter av arbetskraftsinvandring. Till de positiva kan hänföras ökade skatteintäkter och därmed

ökade möjligheter att upprätthålla välfärdssystemen. Till de negativa kan hänföras riskerna för undanträngning av arbetskraft som redan finns i Sverige. I sammanhanget skall kommittén också belysa eventuella samhällsekonomiska konsekvenser av den invandrade arbetstagarens och medföljande familjemedlemmars nyttjande av välfärdssystemet – i första hand socialförsäkringssystemen, olika typer av sociala förmåner, utbildningsväsendet och arbetslöshetsförsäkringen.

Kommittén bör i denna del av utredningsarbetet ta del av i sammanhanget relevanta bedömningar i betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116).

#### *Vikten av en jämställdhetsanalys*

Kommittén skall analysera, bedöma och redovisa effekterna av arbetskraftsinvandring ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Ett övergripande mål för den svenska arbetsmarknadspolitiken är att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad, dvs. att kvinnor och män är olika representerade i olika yrken och på olika hierarkiska nivåer. Kommittén skall därför särskilt uppmärksamma regeringen på vilka effekter arbetskraftsinvandringen kan få på arbetsmarknadens struktur ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv.

#### *Vikten av ett EU-perspektiv*

Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget. I november 2003 fattade ministerrådet beslut om ett direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Ett förslag till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier väntas antas under våren 2004 (13263/1/03, REV 1 ADD 1, MI 235, JAI 285, SOC 385, CODEC 1308, OC 616).

Av intresse är också den vidare hanteringen av kommissionens meddelande om invandring, integration och sysselsättning (KOM(2003)336), som presenterades i juni 2003, liksom de ramar för medlemsstaternas sysselsättningspolitik som de av ministerrådet beslutade sysselsättningsriktlinjerna utgör. Kommittén bör vidare beakta kommissionens meddelande om migration och

utveckling (KOM(2002)703) samt de slutsatser ministerrådet dragit av detta.

Stor betydelse för olika delar av uppdraget har slutligen den kommande utvidgningen av EU och den ytterligare dynamik på den europeiska arbetsmarknaden som denna kommer att medföra. Enligt anslutningsfördragen är det möjligt att införa övergångsregler för den fria rörligheten för arbetstagare från anslutningsländerna (utom Cypern och Malta) under högst sju år. I januari 2003 presenterade en offentlig utredning, mot denna bakgrund, betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116). I betänkandet pekar utredaren på risker för olika negativa effekter, framför allt i relation till de sociala välfärdssystemen, av den fria rörligheten för arbetstagare i samband med utvidgningen. Utredaren föreslår därför att Sverige före anslutningen beslutar om vissa övergångsregler. Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringen har nyligen uttalat att man avser införa övergångsregler i syfte att upprätthålla ordningen på arbetsmarknaden och förhindra att välfärdssystemet missbrukas och överutnyttjas. Innebörden av regeringens förslag är att det under de två första åren från anslutningsdagen den 1 maj 2004, krävs arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Arbetstillståndet skall sökas vid svensk ambassad eller svenskt konsulat i hemlandet eller i det land sökanden är bosatt. För att få arbetstillstånd krävs att sökanden kan visa upp ett anställningsbevis, att anställningen har en viss varaktighet, att sökanden får en marknadsmässig lön och att det rör sig om ett arbete som sökanden kan försörja sig på. Regeringen avser att under våren 2004 överlämna en skrivelse till riksdagen med en närmare beskrivning av övergångsreglernas utformning.

#### *Åtaganden inom GATS*

Kommittén skall analysera det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring i relation till pågående förhandlingar inom ramen för WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS – General Agreement on Trade in Services) och föreslå de författningsändringar som kan komma att behövas. Kommittén skall även undersöka möjligheten, och konsekvenserna av, att införa ett s.k. GATS-visum.

Det bör i sammanhanget noteras att tjänstehandelsavtalet inte rör arbetskraftsinvandring i gängse mening utan endast tar sikte på

tillfällig personrörlighet, dvs. då personer tillfälligt vistas i ett annat land för att utföra en tjänst.

Gällande tjänstehandelsavtal trädde i kraft 1995. I den nu inledda WTO-rundan, den s.k. Doha Development Agenda (DDA) har EG-kommissionen, efter beredning i EU-kretsen, i april 2003 lämnat ett första förhandlingsbud till WTO. I fråga om tillfällig personrörlighet innebär budet bl.a. att möjlighet ges till internationellt utbyte för "trainees", åtaganden i fler sektorer för kontraktsanställda, åtaganden i sex tjänstesektorer för egenföretagare som uppfyller vissa kvalifikationer samt förlängda tidsgränser för vistelse av samtliga kategorier av tillhandahållare av tjänster. Den svenska lagstiftningen har i flera avseenden bedömts redan ligga i linje med de nya åtaganden som föreslås. I vissa avseenden kan dock författningsändringar komma att bli nödvändiga.

#### *Pågående reformarbete i andra länder och frågan om internationell konkurrens om arbetskraft*

En stor del av den industrialiserade världen står inför en likartad demografisk utveckling – med en åldrande befolkning och en allt mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder – som Sverige. Inte minst gäller detta för huvuddelen av EU:s nuvarande och blivande medlemsländer.

För närvarande pågår, bl.a. mot denna bakgrund, i en rad länder reformarbete som syftar till att underlätta arbetskraftsinvandring och attrahera kvalificerad arbetskraft från andra länder.

Kommittén skall studera detta reformarbete i ett antal länder, främst europeiska, som bedöms vara av intresse. Det gäller både reformer av lagstiftningen samt andra typer av åtgärder.

Kommittén skall i det sammanhanget också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt eventuellt föreslå sådana åtgärder. I detta sammanhang skall kommittén beakta den internationella konkurrens som finns om kvalificerad arbetskraft.

*Vikten av att beakta utvandringsländernas intressen*

Regeringen har i propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/2003:122), som överlämnades till riksdagen i maj 2003, föreslagit en sammanhållen svensk politik med det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta skall uppnås bl.a. genom ökad koherens mellan målen för den svenska politiken för global utveckling och politiken inom en rad andra politikområden, bl.a. migrationspolitiken.

Kommittén skall mot denna bakgrund överväga hur utvandringsländernas intressen kan tillgodoses i sammanhanget.

*Sambandet med asyllagstiftningen och utlänningslagstiftningen i övrigt*

Kommittén skall studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Sverige skall ha en rättsordning som erbjuder skydd åt förföljda och skyddsbehövande. Det är av avgörande betydelse för asylrättens legitimitet att uppehållstillstånd av skyddsskäl inte blandas ihop med uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl eller andra skäl.

Enligt nuvarande regler gäller att såväl en ansökan om uppehållstillstånd som en ansökan om arbetstillstånd måste lämnas in före inresa i Sverige. De som är i behov av skydd i Sverige, liksom personer med starka humanitära skäl, är dock undantagna från detta krav. Ett regelverk som generellt skulle tillåta inresta personer utan uppehållstillstånd att stanna kvar i Sverige för att få en ansökan om uppehållstillstånd för arbete prövad och beviljad skulle innebära ett avsteg från denna huvudregel. Redan i dag finns det emellertid möjlighet, och i bland skyldighet, att under vissa förutsättningar medge undantag, t.ex. när det gäller arbetstagare eller arbetssökande unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Kommittén skall undersöka om det finns möjlighet till ett något mer flexibelt förhållningssätt till ansökningar om arbetstillstånd som görs efter inresa till Sverige. Sambandet med regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt måste dock beaktas. Utgångspunkten måste vara att asylrätten inte får urholkas.

Kommittén skall vidare analysera hur eventuella förändringar i reglerna om arbetstillstånd förhåller sig till utlänningsrätten i övrigt. I Sverige handläggs alla ansökningar om uppehållstillstånd i en och samma procedur. Ansökningar om arbetstillstånd där just möjligheten att få stanna i Sverige för att arbeta är det centrala, handläggs däremot i särskild ordning. Kommittén skall mot denna bakgrund överväga hur sådana ansökningar om arbetstillstånd skall prövas och hur överprövning av negativa beslut i dessa ärenden skall regleras.

Asylsökande kan enligt 4 kap. 3 a § UtlF (1989:547) undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att det finns ett beslut som vunnit laga kraft i ärendet. Kommittén skall, i anslutning till uppdraget att studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och asyllagstiftningen, utvärdera effekterna av reglerna i 4 kap. 3 a § UtlF och överväga eventuella förändringar.

### *Samråd*

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter skall knytas till kommittén.

Kommittén skall samråda med berörda myndigheter, i första hand AMS, Migrationsverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen och Integrationsverket.

Kommittén skall också i relevanta hänseenden samråda med Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen (UD 2003:02) och Utredningen om orsaker till varför den könssegregerade arbetsmarknaden består (N 2003:02) samt med Svenska kommunförbundet, i dess egenskap av intresseorganisation för landets kommuner.

Kommittén skall slutligen även samråda med invandrarorganisationer om bedöms särskilt berörda samt, i fråga om redovisningen av förslagets konsekvenser för småföretag, med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

*Redovisning av uppdraget*

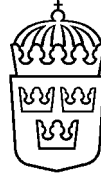
Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

Delbetänkandet skall innehålla preliminära bedömningar av behovet av arbetskraftsinvandring på såväl kortare som längre sikt och av de konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt. Delbetänkandet skall också innehålla principiella resonemang om inriktningen på eventuella förslag till förändringar i lagstiftningen.

I delbetänkandet skall kommittén även lämna förslag till eventuella författningsändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS.

(Näringsdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Kommittén för  
arbetskraftsinvandring (N 2004:09)**

**Dir.  
2005:22**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2005.

## Bakgrund

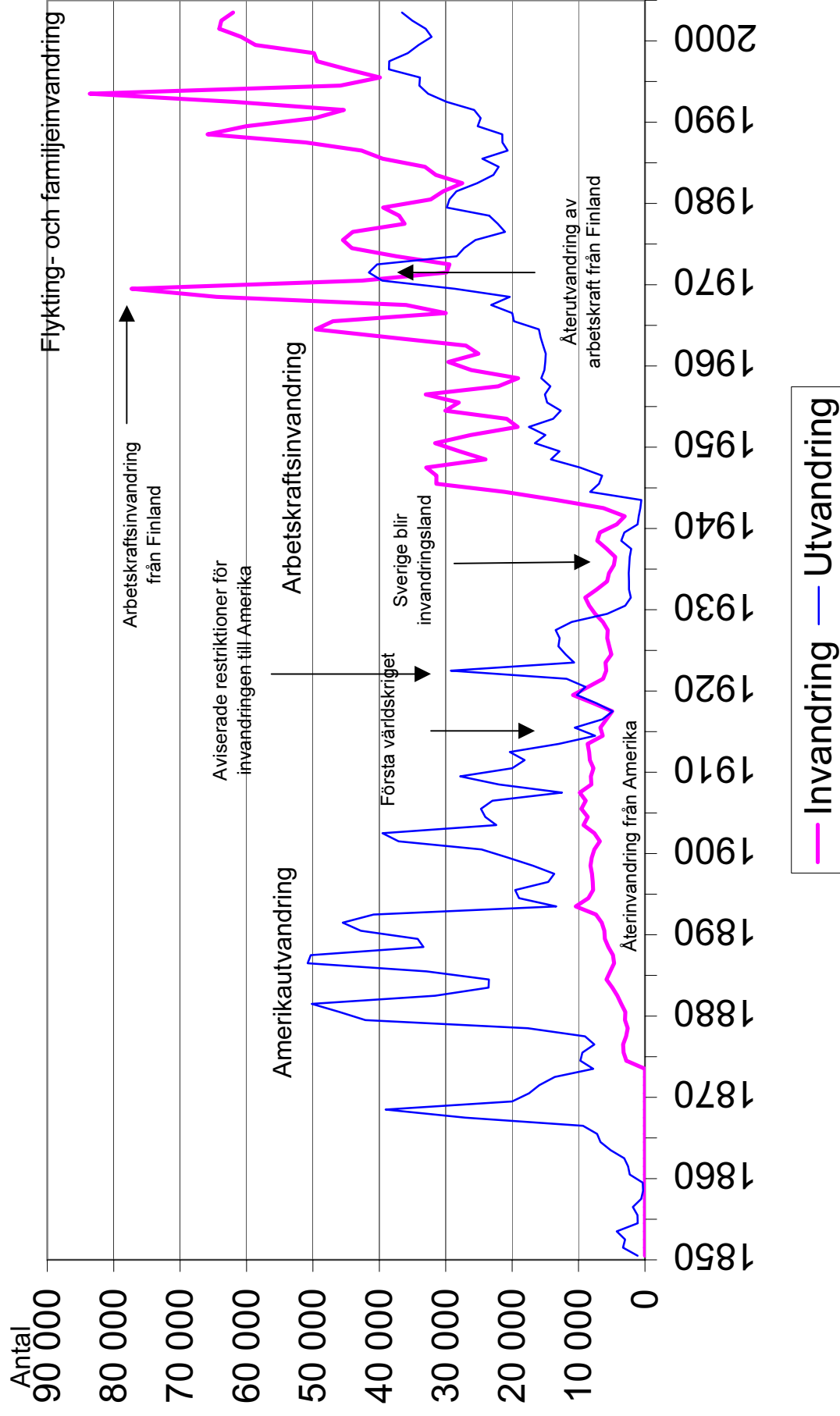
Regeringen bemyndigade den 19 februari 2004 statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor att tillkalla en parlamentarisk kommitté med högst 10 ledamöter med uppdrag att se över regelverket för arbetskraftsinvandring. Kommittén har antagit namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI). Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006 (dir. 2004:21). Delbetänkandet skall innehålla preliminära bedömningar av behovet av arbetskraftsinvandring på såväl kortare som längre sikt och av de konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt. Delbetänkandet skall också innehålla principiella resonemang om inriktningen på eventuella förslag till förändringar i lagstiftningen. I delbetänkandet skall kommittén även lämna förslag till eventuella författningsändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS (General Agreement on Trade in Services).

## Ändring av tidpunkt för och innehåll i delbetänkande och slutbetänkande

Tidpunkten för lämnande av delbetänkandet flyttas fram till senast den 15 juni 2005. Delbetänkandets innehåll skall följa tidigare lämnat direktiv (dir. 2004:21) med undantag för att principiella diskussioner som redovisas inte behöver vara kopplade till konkreta författningsändringar. Slutbetänkandet skall innehålla förslag till

förändringar i lagstiftningen inklusive sådana eventuella författningsförändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS.

(Näringsdepartementet)



## Kapitel 2

### Avsnitt 2.1

**Tabell 2.1.1** Regulariseringskampanjer i några länder i Europa sedan 1980 och antalet personer som fått uppehållstillstånd

Stat	Antal regulariseringskampanjer	Antal personer som fått uppehållstillstånd genom kampanjerna
Belgien	1	52 000
Frankrike	2	198 900
Grekland	2	722 000
Italien	5	1 432 700
Portugal	3	240 200
Spanien	5	573 700
Schweiz	1	15 200
<i>Totalt</i>		<i>3 234 700</i>

*Källa:* OECD SOPEMI (2005).

*Anmärkning:* Regulariseringskampanjen i Spanien år 2005 är ej inkluderad.

*I flera länder har man haft s.k. regulariseringskampanjer för att omvandla den utrikes födda arbetskraften som inte har tillstånd att vistas i landet till att bli legal arbetskraft. I dessa länder har drygt 3,2 miljoner invandrare fått uppehålls- och arbetstillstånd.*

## Avsnitt 2.2

Tabell 2.2.1 Antal barn/kvinna i ett antal länder i Europa år 2003

Land	Befolknings storlek (milj.)	Barn/kvinna
Belgien (be)	10,4	1,61
Cypern (cy)	0,7	1,46
Danmark (dk)	5,4	1,76
Estland (ee)	1,4	1,35
Finland (fi)	5,2	1,76
Frankrike (fr)	59,6	1,89
Grekland (gr)	11,0	1,27
Irland (ie)	3,9	1,98
Island (is)	0,3	1,99
Italien (it)	57,3	1,29
Lettland (lv)	2,3	1,29
Litauen (lt)	3,5	1,25
Luxemburg (lu)	0,4	1,63
Malta (mt)	0,4	1,41
Nederländerna (nl)	16,2	1,75
Norge (no)	4,5	1,80
Polen (pl)	38,2	1,24
Portugal (pt)	10,4	1,44
Schweiz (ch)	7,3	1,41
Slovakien (sk)	5,3	1,17
Slovenien (si)	2,0	1,22
Spanien (es)	41,6	1,29
Storbritannien (uk)	59,8	1,71
Sverige (se)	8,9	1,71
Tjeckien (cz)	10,2	1,18
Tyskland (de)	82,5	1,34
Ungern (hu)	10,1	1,30
Österrike (at)	8,1	1,39

Källa: EUROSTAT.

Anmärkning: Barn/kvinna = det summerade födelsetalet, dvs. det antal barn kvinnor i genomsnitt skulle föda om just detta års födelsemönster också skulle gälla i framtiden.

De flesta länder i Europa har låga födelsetal och dessa ligger under vad som krävs för reproduktion. De lägsta födelsetalen finns i syd- och östeuropa. De låga födelsetalen får till följd att befolkningarna åldras.

**Tabell 2.2.2 Procentuell förändring av den arbetsföra befolkningens (15–64 år) storlek år 2000–2025**

Land	Beräknad arbetsföra befolkning år 2025 (miljoner)	Procentuell förändring (år 2000–2025)
Albanien	2,47	19
Armenien	2,02	-4
Azerbajdzjan	7,01	27
Belgien	6,50	-3
Bosnien-Hercegovina	2,80	-4
Bulgarien	4,39	-26
Cypern	0,57	9
Danmark	3,42	-4
Estland	0,65	-40
Finland	3,16	-10
Frankrike	39,34	2
Georgien	2,97	-18
Grekland	6,82	-8
Irland	3,04	16
Island	0,21	11
Italien	33,37	-17
Kroatien	2,59	-16
Lettland	1,21	-31
Litauen	1,95	-18
Luxemburg	0,39	24
Malta	0,26	-3
Nederländerna	10,84	0
Norge	3,03	4
Polen	24,38	-9
Portugal	6,43	-5
Rumänien	14,13	-9
Ryssland	83,34	-21
Schweiz	4,09	-18
Serbien-Montenegro	6,75	-5
Slovakien	3,60	-3
Slovenien	1,19	-18
Spanien	26,37	-6
Storbritannien	40,65	4
Sverige	5,44	-5
Tjeckien	6,33	-13
Turkiet	61,93	31
Tyskland	51,27	-9
Ukraina	27,52	-23
Ungern	5,81	-18
Vitryssland	6,03	-13
Österrike	5,13	-7
<b>TOTALT</b>	<b>519,42</b>	<b>-5</b>

Källa: FN World Population Prospects – middle variant – The 2002 Revision.

*Befolkningens åldersstruktur och de låga födelsetalen medför att den arbetsföra befolkningen förväntas minska i många länder. I flera länder kan det, om FN:s prognoser slår in, handla om stora minskningar av arbetskraftens storlek. Ett resultat kan bli att konkurrensen om arbetskraftsinvandrare kan öka.*

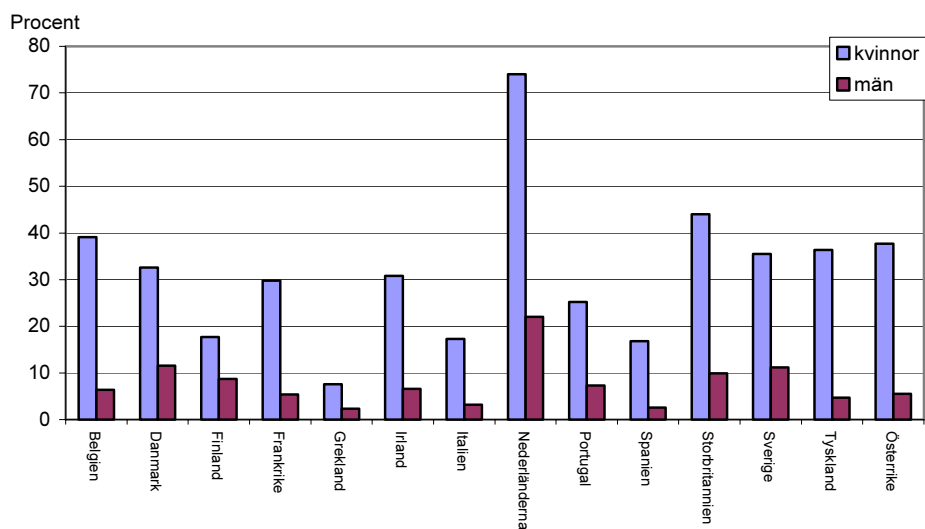
**Tabell 2.2.3 Andelen äldre än 65 år i EU25 år 2000 och 2030**

Land	År 2000 Procent	År 2030 Procent
Belgien	17	25
Cypern	12	20
Danmark	16	23
Estland	16	22
Finland	16	27
Frankrike	17	26
Grekland	18	25
Irland	12	18
Italien	19	32
Lettland	16	24
Litauen	15	24
Luxemburg	14	19
Malta	13	25
Nederländerna	14	25
Polen	13	23
Portugal	17	26
Slovakien	12	22
Slovenien	15	28
Spanien	17	26
Storbritannien	17	23
Sverige	18	25
Tjeckien	14	25
Tyskland	18	29
Ungern	15	23
Österrike	16	26

*Källa:* FN World Population Prospects – middle variant – The 2004 Revision.

*Alla EU:s medlemsstater förväntas få en betydligt äldre befolkning om 25 år. Överlag kommer var fjärde invånare att vara äldre än 65 år. Irland förväntas få den yngste och Italien den äldsta befolkningen*

**Diagram 2.2.1 Deltidssysselsatta som andel av alla sysselsatta år 2003 för EU15 fördelat på kön**

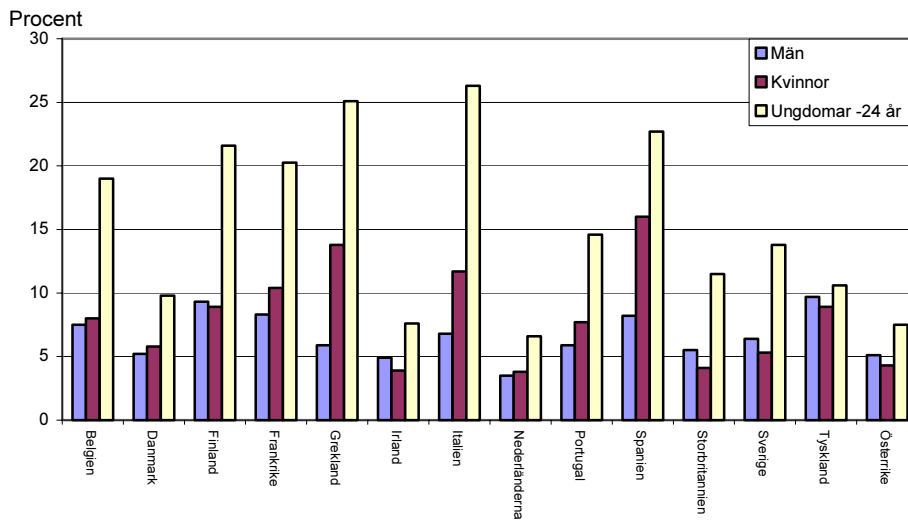


Källa: EUROSTAT.

Anmärkning: Uppgifterna för Tyskland avser år 1998. Statistik för Luxemburg saknas.

*Inom EU15 skiljer sig antalet deltidsarbetande åt mellan de olika medlemsstaterna. I samtliga stater arbetar kvinnorna i betydligt högre utsträckning deltid än männen. I Nederländerna arbetade år 2003 över 70 procent av de sysselsatta kvinnorna deltid, vilket kan jämföras med endast 7 procent av de grekiska kvinnorna.*

Diagram 2.2.2 Relativ arbetslöshet för EU15 år 2003

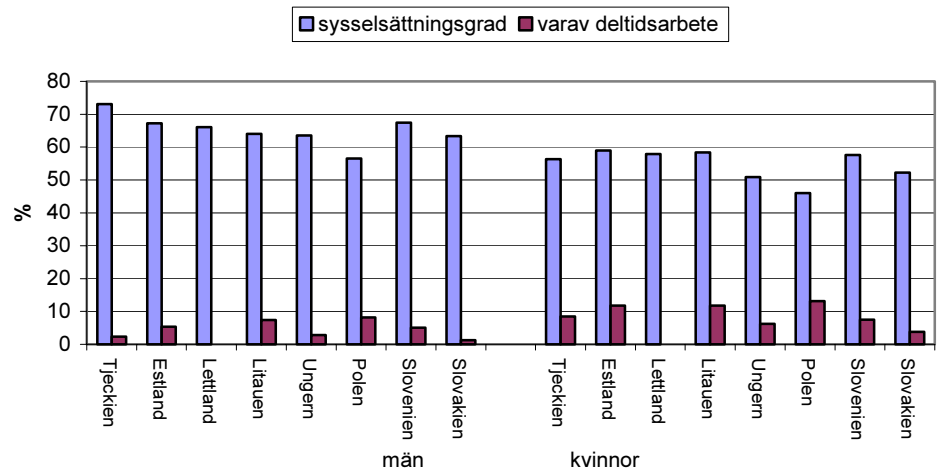


Källa: EUROSTAT.

Anmärkning: Uppgifterna rör personer i åldern 15–64 år med undantag för Frankrike Spanien, Storbritannien och Sverige där 16–64 år används. Statistik för Luxemburg saknas.

Inom EU15 är det flera länder som har relativt höga arbetslöshetsnivåer, främst Spanien, Grekland och Italien. Ungdomsarbetslösheten är påtagligt stor i flera länder, främst i södra Europa, men även i Finland, Belgien och Sverige.

**Diagram 2.2.3 Sysselsättningsgrad samt deltidssysselsatta för EU10 år 2003 (exklusive Cypern och Malta)**



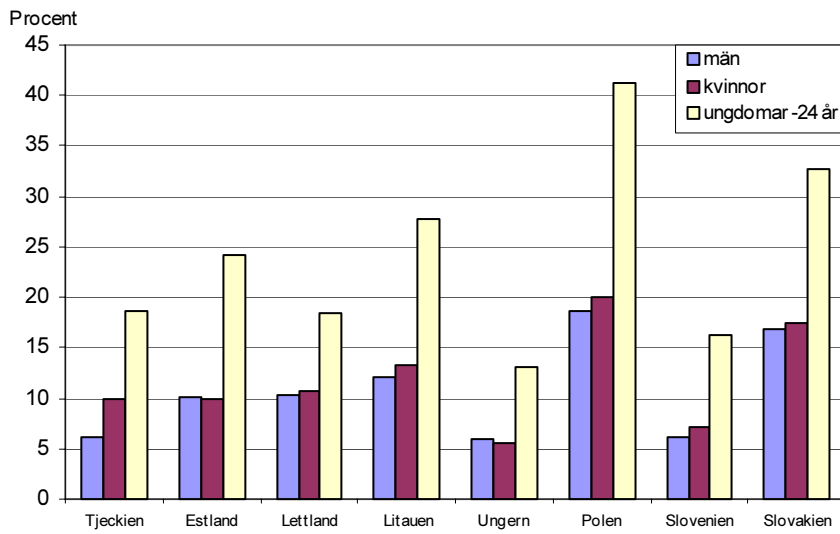
Källa: EUROSTAT.

Anmärkning: Uppgifter för deltidssysselsättning i Lettland saknas.

Andelen personer som är förvärvsarbetande skiljer sig åt mellan de olika staterna inom EU10.

Högst sysselsättning fanns år 2003 i Tjeckien och lägst i Polen. De som arbetar deltid är förhållandevis få jämfört med flera länder inom EU15. Det är främst kvinnorna som arbetar deltid.

Diagram 2.2.4 Relativ arbetslöshet för EU10 år 2003 (exklusive Cypern och Malta)



Källa: EUROSTAT.

*Inom de nya medlemsstaterna är arbetslösheten högst i Polen och Slovakien. Andelen arbetslösa ungdomar mellan 15 och 24 år var under 2003 över 40 procent i Polen och drygt 30 procent i Slovakien.*

### Kapitel 3

#### Avsnitt 3.1

**Tabell 3.1.1 De tio största grupperna utrikes födda i Sverige den 31 december 2003**

Medborgarskapsland	Kvinnor	Män	Totalt
1. Finland	110 982	78 359	189 341
2. Jugoslavien	36 816	38 283	75 099
3. Irak	30 361	37 284	67 645
4. Bosnien-Hercegovina	27 267	26 682	53 959
5. Iran	24 736	28 505	53 241
6. Norge	25 882	19 205	45 087
7. Polen	27 240	14 346	41 586
8. Danmark	19 266	21 655	40 921
9. Tyskland	21 552	17 996	39 548
10. Turkiet	16 105	17 978	34 083

Källa: SCB.

*Det finns många som bor i Sverige som har sina rötter i våra grannländer och de flesta av dem har flyttat hit av arbetsmarknadsskäl eller för att bilda familj. Från andra länder dominerar skyddsbehov, humanitära skäl och familjebildning som grund för bosättningen i Sverige.*

Tabell 3.1.2 Andel utrikesfödda fördelat på kommun år 2004

Andel utrikesfödda	Kommuner rangordnade efter andel utrikesfödda	Folkmängd i kommungruppen
Från 2,5 till 3,7 %	Ovanåker, Berg, Vilhelmina, Norsjö, Arvidsjaur, Storuman, Bjurholm, Älvdalen, Ockelbo, Nordanstig, Vännäs, Malå, Karlsborg, Vindeln, Rättvik,	106 670 1,2 % av rikets bef.
Från 3,7 till 4,7 %	Nordmaling, Åsele, Piteå, Älvsbyn, Kinda, Lekeberg, Öckerö, Ånge, Dorotea, Vansbro, Mörbylånga, Grästorp, Gotland, Bollnäs, Robertsfors, Krokom, Säter, Skellefteå, Mora, Strömsund, Åtvidaberg, Härjedalen, Överkalix, Boxholm, Ragunda, Sunne, Valdemarsvik, Sorsele, Kramfors, Örnsköldsvik, Leksand, Hjo, Ljusdal, Sollefteå, Borgholm	565 239 6,3 % av rikets bef.
Från 4,7 till 6,4 %	Orsa, Söderköping, Ödeshög, Östersund, Askersund, Ydre, Essunga, Boden, Jokkmokk, Hudiksvall, Söderhamn, Bräcke, Munkfors, Gagnef, Habo, Gällivare, Orust, Åre, Vara, Vadstena, Torsås, Lycksele, Vimmerby, Tjörn, Säffle, Kil, Malung, Mjölby, Forshaga, Hammarö, Vellinge, Aneby, Timrå, Tierp, Hagfors, Kungsbacka, Arjeplog, Sjöbo, Färgelanda, Sotenäs, Härnösand, Töreboda, Västervik, Mönsterås, Tomelilla, Tidaholm, Eksjö, Torsby, Sundsvall, Falun	926 217 10,3 % av rikets bef.
Från 6,4 till 8,0 %	Munkedal, Lomma, Heby, Götene, Bollebygd, Simrishamn, Karlskrona, Östhammar, Svedala, Östra Göinge, Vingåker, Karlshamn, Lidköping, Falköping, Kävlinge, Båstad, Ulricehamn, Mullsjö, Hörby, Ystad, Grums, Tingsryd, Sandviken, Kungälv, Ronneby, Smedjebacken, Skara, Kristinehamn, Herrljunga, Varberg, Tranås, Vetlanda, Vänersborg, Filipstad, Hedemora, Gnesta, Laholm, Ängelholm, Kalmar, Luleå, Hallsberg, Sala, Oskarshamn, Alingsås, Nässjö, Skurup, Arboga, Nora, Sävsjö, Lysekil	1 164 876 12,9 % av rikets bef.
Från 8,0 till 9,6 %	Kiruna, Gullspång, Hultsfred, Tanum, Bromölla, Nybro, Kumla, Stenungsund, Kalix, Umeå, Älvkarleby, Tibro, Vårgårda, Sölvesborg, Knivsta, Lerum, Mariestad, Staffanstorps, Karlstad, Osby, Höganäs, Ekerö, Arvika, Ludvika, Svenljunga, Lindesberg, Bengtsfors, Mark, Norrtälje, Höör, Åmål, Hässleholm, Gävle, Avesta, Ljusnarsberg, Vaxholm, Nyköping, Mellerud, Degerfors, Enköping, Falkenberg, Motala, Norberg, Emmaboda, Alvesta, Borlänge, Strängnäs, Uppvidinge, Älmhult, Härryda	1 285 822 14,3 % av rikets bef.
Från 9,7 till 13,7 %	Svalöv, Kristianstad, Hofors, Linköping, Klippan, Tranemo, Uddevalla, Värmdö, Finspång, Högsby, Örkelljunga, Skövde, Trosa, Ljungby, Lessebo, Nynäshamn, Vallentuna, Karlskoga, Kungsör, Växjö, Katrineholm, Nykvarn, Laxå, Österåker, Pajala, Håbo, Storfors, Vaggeryd, Jönköping, Flen, Eslöv, Ale, Hylte, Mölndal, Lilla Edet, Trelleborg, Dals-Ed, Örebro, Halmstad, Norrköping, Markaryd, Partille, Danderyd, Skinnskatteberg, Hällefors, Tyresö, Lidingö, Täby, Salem, Trollhättan	1 725 884 19,2 % av rikets bef.
Från 13,8 till 19,2 %	Perstorp, Uppsala, Värnamo, Lund, Köping, Oxelösund, Åstorp, Årjäng, Bjuv, Gislaved, Västerås, Borås, Fagersta, Nacka, Helsingborg, Eskilstuna, Sollentuna, Hallstahammar, Olofström, Gnosjö, Strömstad, Surahammar, Upplands-Bro, Haninge, Järfälla	1 231 987 13,7 % av rikets bef.
Från 19,6 till 39,9 %	Stockholm, Sigtuna, Göteborg, Sundbyberg, Eda, Burlöv, Landskrona, Solna, Upplands Väsby, Övertorneå, Huddinge, Södertälje, Malmö, Botkyrka, Haparanda	2 004 697 22,1 % av rikets bef.

Källa: SCB.

Spännvidden mellan kommunerna avseende hur stor andel av kommunens invånare som är utrikes född är stor. Kommuner med flest utrikes födda finns i storstadsområdena och gränsområden. Nästan var fjärde person i Sverige bor i en kommun där mellan 20 och 40 procent är född i ett annat land. I många mindre kommuner dominerar en folkgrupp.

**Tabell 3.1.3 De 20 populäraste länderna på 1990-talet för utvandrade svenskar – årliga genomsnitt**

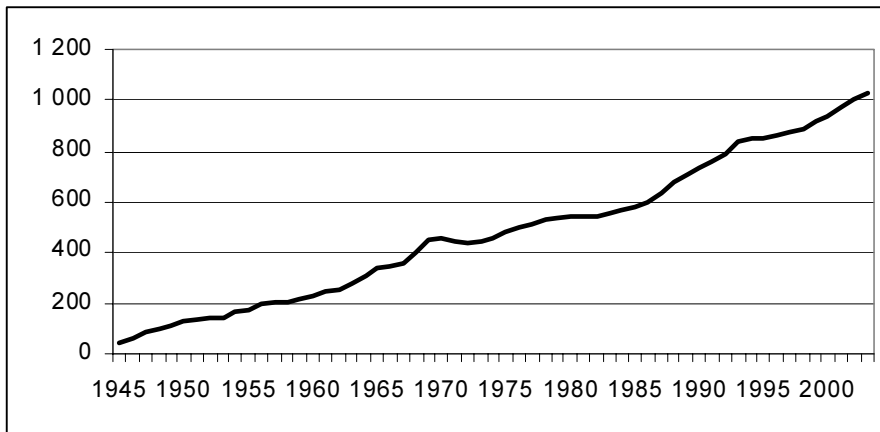
Land	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2003
Norge	919	1 326	2 788	2 716
USA	885	1 051	2 022	2 293
Storbritannien	491	561	1 264	2 200
Danmark	1 015	740	1 010	962
Finland	1 310	1 801	976	809
Tyskland	673	408	793	833
Spanien	526	447	554	830
Frankrike	369	323	511	533
Belgien	126	114	393	301
Schweiz	322	264	338	381
Australien	334	232	336	406
Nederländerna	138	101	277	291
Italien	241	167	264	261
Grekland	208	276	260	221
Kanada	247	162	203	209
Saudiarabien	49	57	163	88
Island	40	107	151	124
Chile	15	29	148	58
Österrike	119	70	133	164
Jugoslavien	149	140	122	31

*Källa:* SCB (2004).

*Anmärkning:* De populäraste länderna åren 1990–1999 kommer först i tabellen. Tabellen avser personer födda i Sverige.

*Våra grannländer och de tre engelskspråkiga länderna USA, Storbritannien och Australien är populära länder för svenskfödda att flytta till. Orsakerna, som studier, arbete, pension och återvändande till föräldrars hemland kan också speglas i valet av land.*

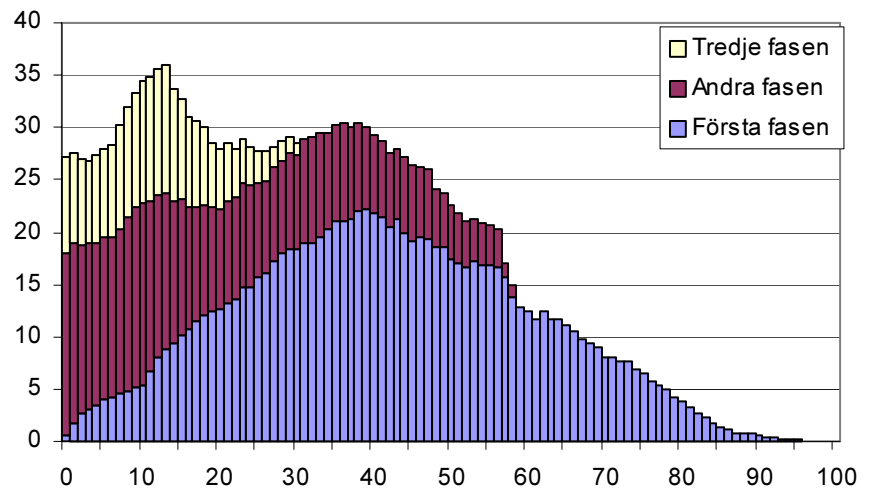
**Diagram 3.1.1 Ackumulerat tillskott till befolkningen genom migration  
1945–2004**



Källa: SCB (2004).

*Sverige har haft ett kontinuerligt växande tillskott till befolkningen genom att invandringen har varit större än utvandringen. Under efterkrigstiden har det ackumulerade tillskottet växt till drygt 1 miljoner personer.*

**Diagram 3.1.2 Kalkylerat tillskott av personer i den svenska befolkningen  
31 dec 2003 beroende på invandringen 1945–2003**



*Första fasen* utgörs av nettomigrationen och reduceras av dödsfall bland utrikes födda

*Andra fasen* utgörs av personer födda i Sverige med modern född utomlands

*Tredje fasen* utgörs av personer födda i Sverige med en mormor född utomlands.

Källa: SCB (2004).

*Invandringen har bidragit med ca 1,8 miljoner invånare till Sveriges befolkning genom invandrare, deras barn och barnbarn. För att undvika dubbelräkning räknas bara barn och barnbarn på mödret.*

## Avsnitt 3.2

Tabell 3.2.1 Andel EU-medborgare som bor i en annan EU-stat. EU15 år 2000

	Andel medborgare i egna landet	Andel medborgare i annan EU-stat	Andel medborgare i tredje land
<b>EU15</b>	<b>94,8</b>	<b>1,5</b>	<b>3,6</b>
Belgien	91,7	5,5	2,8
Tyskland	91,1	2,3	6,7
Spanien	97,3	0,8	2,0
Irland	96,9	2,4	0,6
Italien	97,8	0,3	1,9
Luxemburg	63,4	-	-
Nederländerna	95,9	1,2	2,9
Österrike	90,7	-	-
Portugal	98,8	0,5	0,7
Finland	98,3	0,3	1,4
Sverige	94,5	2,0	3,5
Storbritannien	95,8	1,5	2,7

Källa: Eurostat (2002).

Anmärkning: Uppgifter för Danmark, Frankrike och Grekland saknas.

Det stora flertalet av medborgarna i en stat i EU15 bor kvar i sitt hemland. En så liten andel som i storleksordningen 1,5 procent har bosatt sig i en annan medlemsstat. Flyttningen mellan medlemsstater är låg trots möjligheterna till fri rörlighet.

**Tabell 3.2.2 Ansökningar i Sverige om uppehållstillstånd för arbete maj–december år 2004**

EU-länder	Arbete	Företagare	Tillhandahållare (konsulter)	Totalt
Cypern	2	-	1	3
Estland	332	15	11	358
Lettland	257	11	21	289
Litauen	668	31	9	708
Malta	1	-	-	1
Polen	2 334	193	75	2 602
Slovakien	64	2	8	74
Slovenien	17	1	-	18
Tjeckien	111	5	3	119
Ungern	180	3	8	191
<i>Totalt</i>	<i>3 966</i>	<i>261</i>	<i>136</i>	<i>4 363</i>

Källa: Migrationsverket.

*Efter utvidgningen av EU dominerar ansökningarna om uppehållstillstånd av personer från Polen. I relation till sina befolkningsstorlekar är ansökningarna från de baltiska länderna omfattande. I jämförelse med motsvarande tid innan anslutningen till EU har antalet ansökningar fördubblats.*

**Tabell 3.2.3 Ansökningar om arbetstillstånd maj–december 2003**

Kandidatländer	Arbete	Företagare	Totalt
Cypern	1	-	1
Estland	288	1	289
Lettland	125	6	131
Litauen	339	2	341
Polen	1 047	18	1 065
Slovakien	112	-	112
Slovenien	17	-	17
Tjeckien	88	-	88
Ungern	80	-	80
<i>Totalt</i>	<i>2 097</i>	<i>27</i>	<i>2 124</i>

*Källa:* Migrationsverket.

*Anmärkning:* Ingen från Malta ansökte om arbetstillstånd under perioden.

*Invånare från grannländerna runt Östersjön dominerade bland personer från kandidatländerna som ansökte om arbetstillstånd.*

## Avsnitt 3.3

**Tabell 3.3.1 Antalet anställda i de 20 största svenska internationella koncernerna år 2001**

Koncern	Anställda i utlandet	Anställda i Sverige	Internationaliseringsgrad (procent)
Securitas AB	201 510	6 289	97
Electrolux AB	79 865	7 272	92
Skanska AB	64 159	15 765	80
LM Ericsson	56 284	39 135	59
Volvo AB	47 463	24 563	66
Svenska Cellulosa AB	35 773	6 276	85
SKF AB	35 752	4 884	87
Nordea AB	30 625	6 930	82
Sandvik AB	24 934	9 874	72
Atlas Copco AB	23 675	2 532	90
Assa Abloy AB	23 124	1 087	96
Stefan Persson Placering AB (H&M)	19 421	3 524	85
Gambro AB	18 534	1 000	95
Vattenfall AB	15 667	8 147	66
Scania AB	15 038	11 943	56
Trelleborg AB	14 125	2 054	87
NCC AB	14 096	14 074	50
Swedish Match AB	13 377	966	93
Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ)	11 038	9 816	53
Baltic Beverages Holding AB	10 059	31	100
<i>Summa</i>	<i>751 519</i>	<i>176 167</i>	

*Källa:* ITPS (2004c).

*Anmärkning:* Med störst avses de koncerner som hade flest anställda i utlandet. Internationaliseringsgraden är här andelen anställda i utlandet av alla anställda.

Ägarförändringar i Baltic Beverages Holding innebär att detta företags nationalitet omdefinierats och räknas som utlandsägt. Övriga koncerner var svenskägda även år 2003.

I statistiken utlandsägda företag avses antal personer som arbetar i ett företag vid årets slut och ej medeltalet anställda, medan statistiken svenskägda koncerner med verksamhet i utlandet avser medelantalet anställda under räkenskapsåret.

*I samtliga av de 20 största svenska internationella koncernerna var år 2001 antalet anställda i utlandet större än antalet i Sverige. Internationaliseringsgraden överstiger 80 procent för 13 av företagen.*

**Tabell 3.3.2 Antal anställda i svenskägda koncerner utomlands**

Land	År 1996	År 2001
USA	86 643	227 397
Tyskland	75 786	91 516
Frankrike	36 731	71 111
Storbritannien	58 097	62 116
Danmark	29 418	52 108
Norge	27 464	46 684
Finland	25 009	44 179
Italien	32 641	30 998
Polen	8 824	30 280
Spanien	20 855	30 178
Indien	9 553	18 385
Nederländerna	19 264	18 303
Belgien	17 882	17 704
Kina	7 315	16 837
Brasilien	19 564	15 833
Övriga	127 353	200 751
Ospecificerat	3 204	13 119
<i>Totalt</i>	<i>605 603</i>	<i>987 499</i>

Källa: ITPS (2004c).

*Antalet anställda i svenskägda koncerner utomlands har ökat med cirka två tredjedelar mellan 1996 och 2001. Flest anställda i absoluta tal finns i USA och Tyskland.*

**Tabell 3.3.3 Antalet anställda i utlandsägda företag i Sverige**

Land	År 1996	År 2001
USA	47 147	108 891
Storbritannien	31 961	57 825
Finland	26 648	53 580
Danmark	23 515	47 879
Nederländerna	30 668	44 495
Frankrike	21 727	39 466
Tyskland	16 099	39 098
Norge	26 588	38 974
Schweiz	38 995	32 836
Belgien/Luxemburg	2 249	6 604
Japan	3 242	6 545
Singapore	72	4 990
Kanada	488	4 530
Cypern	2 363	2 580
Österrike	2 004	2 473
Övriga	3 364	26 238
Ospecificerat	886	3 077
<i>Totalt</i>	<i>278 016</i>	<i>520 081</i>

*Källa: ITPS (2004c).*

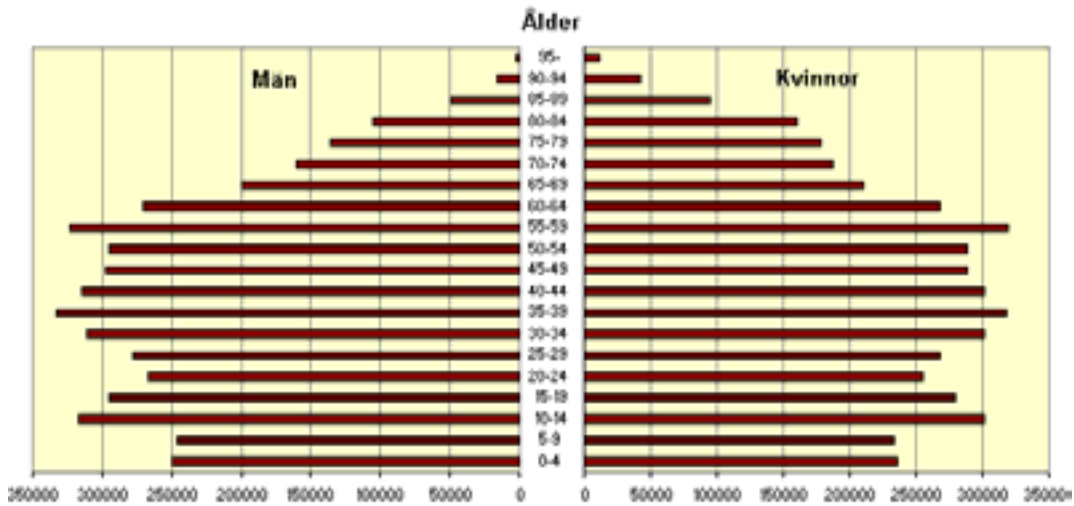
*Antalet anställda i utländska företag i Sverige har ökat med närmare 90 procent mellan 1996 och 2001. Av dem som var anställda i utländska företag i Sverige var de flesta anställda i företag ägda av amerikanskt eller brittiskt kapital.*

## Kapitel 4

### Avsnitt 4.1

#### Diagram 4.1.1

Sveriges befolkning 31 december 2004 efter ålder och kön



Källa: SCB

Befolkningspyramiden liknar sedan många år inte längre någon pyramid. Att vi lever allt längre medför att pyramidens topp ligger högt upp i åldrarna. De stora årskullarna på 1940-, 1960- och 1990-talen framträder som utbuktningar på pyramiden. De låga födelsetalen har givit pyramiden en smal bas.

## Avsnitt 4.2

Tabell 4.2.1 Ohälsotal 1998–2004 fördelat på kön och ålder

		År 1998	År 1999	År 2000	År 2001	År 2002	År 2003	År 2004
Kvinnor	16–19	2,8	3,0	3,1	3,5	3,7	3,6	2,7
	20–24	6,3	7,3	8,2	9,8	11,0	11,5	11,3
	25–29	11,2	12,8	14,6	17,0	18,8	19,3	18,5
	30–34	16,9	19,5	22,5	26,2	28,7	28,7	27,5
	35–39	23,1	26,5	30,0	34,9	38,2	38,8	37,7
	40–44	30,6	34,3	38,5	43,6	47,8	48,2	47,5
	45–49	41,5	45,5	49,9	54,9	58,3	58,9	58,2
	50–54	56,8	61,4	65,5	70,8	74,0	74,2	73,3
	55–59	82,7	86,4	88,5	92,9	95,6	95,3	93,7
	60–64	122,5	123,9	123,1	127,4	130,2	129,0	126,7
	Samtliga	38,0	41,3	44,1	48,4	51,4	52,0	51,2
		År 1998	År 1999	År 2000	År 2001	År 2002	År 2003	År 2004
Män	16–19	3,6	3,9	4,0	4,4	4,8	4,6	3,5
	20–24	5,7	6,3	7,0	8,1	8,9	9,2	9,5
	25–29	8,0	8,8	9,4	10,5	11,6	12,1	12,0
	30–34	11,3	12,4	13,4	14,7	15,8	15,7	15,1
	35–39	16,7	18,1	19,3	21,0	22,1	21,8	20,9
	40–44	22,3	24,0	25,3	27,8	29,8	29,9	29,1
	45–49	29,3	31,8	33,3	36,1	38,1	38,1	37,1
	50–54	40,0	42,4	43,1	46,1	48,7	48,7	48,1
	55–59	64,3	64,7	62,4	64,6	66,3	65,9	64,3
	60–64	114,6	111,9	104,7	104,8	103,4	99,9	95,8
	Samtliga	29,2	30,7	31,0	33,1	34,7	34,8	34,0

Källa: RFV.

*Det samlade ohälsotalet har ökat för både män och kvinnor sedan slutet av 1990-talet.*

*Ohälsotalet ökar ju högre upp i åldersgrupperna man kommer. Kvinnorna har högre ohälsotal än männen, vilket i princip gäller för samtliga åldersgrupper.*

## Kapitel 5

### Avsnitt 5.6

**Tabell 5.6.1 Gäststudenter år 2000 – ansökan och beslut om arbetstillstånd under 2000–2005**

Medborgarskap	Gäststudenter som fick uppehållstillstånd år 2000	Antal som ansökt och fått beslut	Andel som ansökt (%)	Antal bifall av dem som ansökt	Andel <i>bifall</i> av dem som ansökt (%)	Andel <i>avslag</i> av dem som ansökt (%)
Kina	728	159	22	145	91	9
Ryssland	456	91	20	82	90	10
USA	405	23	6	20	87	13
Polen	262	28	11	26	93	7
Litauen	198	38	19	36	95	5
Estland	197	32	16	26	81	19
Australien	172	19	11	14	74	26
Japan	153	16	10	15	94	6
Lettland	152	25	16	24	96	4
Rumänien	123	27	22	24	89	11
Ungern	118	14	12	14	100	0
Indien	103	28	27	27	96	4
Iran	77	25	32	23	92	8
Ukraina	77	14	18	9	64	36
Bulgarien	63	16	25	16	100	0
Övriga nationaliteter	2 158	288	13	–	–	–
<i>TOTALT</i>	<i>5 442</i>	<i>843</i>				

Källa: Migrationsverket.

Anmärkning: Besluten avser beslut fattade under perioden 1 jan 2000 – 25 april 2005.

Endast en mindre andel av gäststudenterna har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige. Av de som har ansökt har de allra flesta fått arbetstillstånd.

# Scenarios om framtida förhållanden mellan personer i och utanför arbetskraften

Det framtida förhållandet mellan personer i och utanför arbetskraften styrs dels av demografiska faktorer som befolkningens storlek och åldersstruktur, dels av i vilken utsträckning man förvärvsarbetar.

Enkla demografiska framskrivningar av befolkningens storlek och ålderstruktur, med reservation för de osäkerheter som finns vid en framskrivning, visar hur det förväntade förhållandet mellan olika åldersgrupper kommer att bli.

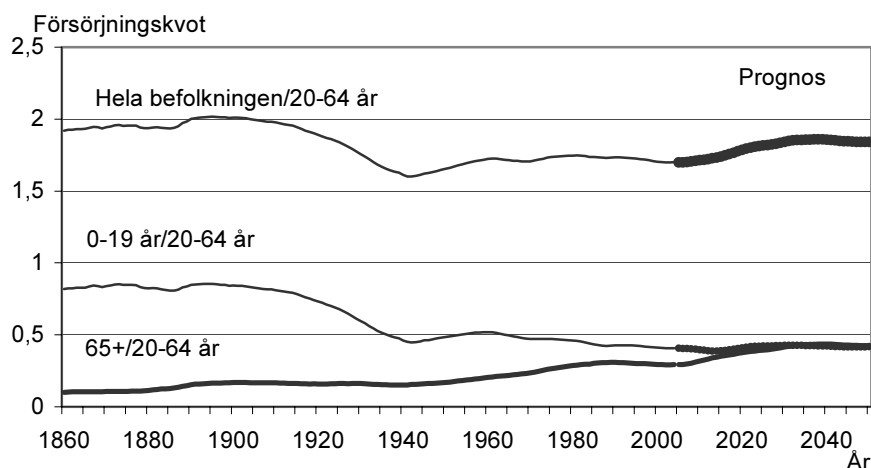
Ett enkelt demografiskt mått är den s.k. försörjningskvoten i vilket hela eller delar av befolkningen relateras till befolkningen i de förvärvsarbetande åldrarna. I framställningen representerar åldersspannet 20–64 år den förvärvsarbetande befolkningen. Fram till 1950-talet gick de flesta av barnen enbart genom en sex- eller sju-årig folkskola och kunde sedan redan från 15-årsåldern fullt ut tillhöra arbetskraften. Numera deltar en stor andel av 20–24-åringarna i högskoleutbildning, vilket gör att 20 år som nedre åldersgräns för de förvärvsarbetande åldrarna kan anses vara för låg. Som ett genomsnitt över hela tidsperioden används här 20-årsgränsen för hela tidsperioden.

Under ett tidsperspektiv på 200 hundra år, innefattande såväl dåtid som framtid sker två betydande förändringar av försörjningskvoten. Nergången i fruktsamhet från slutet av 1800-talet till 1930 medförde att försörjningskvoten sjönk kraftigt fram till 1940-talet. Allt färre barn skulle gå i skolan och ta del av annan samhällservice. Från 1960 och 50 år framåt låg kvoten konstant på drygt 1,7, vilket innebär att varje person i förvärvsarbetande ålder genom de skatteintäkter för samhället deras arbete skapar skulle finansiera offentlig service, förutom för sig själv, för ytterligare 0,7 personer. Från 2010 till 2030 inträffar den andra betydande förändringen då kvoten förväntas att stiga och nå 1,85 beroende på att antalet ålderspensionärer blir fler. Den sammantagna förändringen över

denna långa tidsperiod är att gruppen utanför arbetskraften går från att vara dominerad av barn och ungdomar till att delas mellan yngre och äldre. Genom de olika gruppernas skilda efterfrågan på offentlig service och transfereringar förändras också inriktningen på den offentliga servicen.

Den samlade försörjningskvoten, som innefattar både yngre och äldre, har varit konstant sedan 1980 och kommer så att förbli i ytterligare cirka tio år.

#### Försörjningskvoten 1860–2004 samt prognos 2005–2050



Källa: SCB.

*Försörjningskvoten kommer att öka i framtiden. Det är framför allt kvoten som avser äldre, och som är förknippad med att antalet äldre ökar, som blir större. Historiskt var den minskade försörjningskvoten förknippad med nedgången i födelsetalen.*

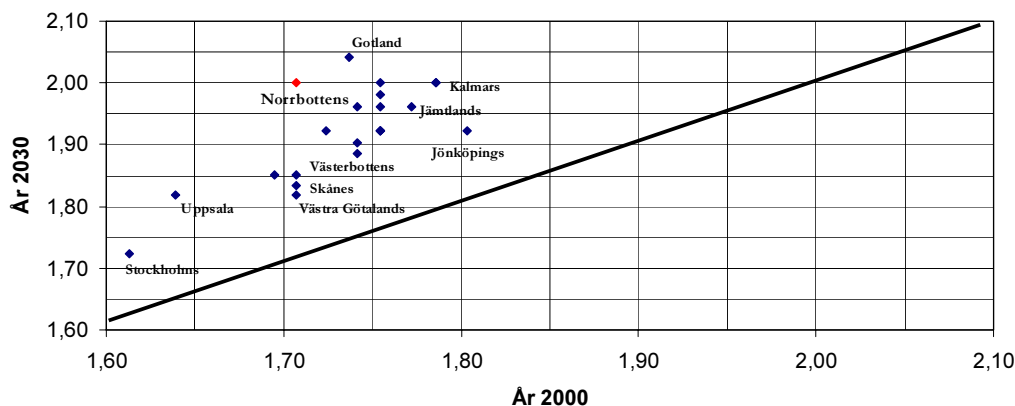
Försörjningskvoterna ser annorlunda ut regionalt beroende på åldersstrukturen i olika delar av landet. Vid sekelskiftet fanns den högsta försörjningskvoten i Jönköpings län med 1,80 jämfört med den lägsta i Stockholms län med en kvot på 1,61, vilket är drygt 10 procent lägre<sup>1</sup>. De lägsta kvoterna återfinns framförallt i storstadslänen. En framskrivning av försörjningskvoten för länen<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se även tabell i slutet av bilagan för uppgifter för varje län.

<sup>2</sup> SCB (2003b).

visar att samtliga län får en försämrad situation. Den bästa situationen har fortsättningsvis även storstadslänen, medan glesbygdslänen har den högsta försörjningskvoten.

### Försörjningskvoten i länen år 2000 och 2030



Källa: SCB (2003).

Försörjningskvoten stiger i samtliga län fram till år 2030. Den mest fördelaktiga kvoten beräknas Stockholm och storstadsområdena att få. Gotland tillsammans med andra glesbygdslän förväntas få en sämre situation. Hade kvoten varit oförändrad mellan de två tillfällena skulle markeringen hamnat på den diagonala linjen.

### Försörjningsbördan

Försörjningskvoten är ett grovt demografiskt mått som inte tar hänsyn till hur stor del av de i arbetsför ålder som verkligen arbetar. Stora delar av befolkningen i arbetsför ålder står av olika anledningar utanför arbetskraften. För att ta hänsyn till hur den reella arbetskraften förhåller sig relativt i storlek till övrig befolkning måste hänsyn tas till hur stor del av befolkningen som är sysselsatt.

Det mått som används är den s.k. försörjningsbördan och definieras som befolkningen dividerat med antalet sysselsatta. Fram till den ekonomiska krisen i början på 1990-talet försörjde varje sysselsatt förutom sig själv ytterligare en person. När förvärvsfrekvenserna var som högst år 1990 var försörjningsbördan så låg

som 1,9, dvs. varje sysselsatt försörjde förutom sig själv i genomsnitt ytterligare 0,9 personer. När krisen i sysselsättningen var som djupast i mitten av 1990-talet skulle varje sysselsatt försörja ytterligare 1,2 personer. Försörjningsbördan för de sysselsatta ökade med 16 procent. Om de förvärvsfrekvenser som gällde år 2002 kommer att förbli på samma nivå även i framtiden når vi åter de höga försörjningskvoter som observerades i mitten av 1990-talet omkring år 2020. Under därefter kommande decennium ökar försörjningskvoten ytterligare och når då 2,3, dvs. varje sysselsatt försörjer förutom sig själv i genomsnitt ytterligare 1,3 personer. Försörjningsbördan förväntas sedan ligga kvar på denna höga nivå fram till år 2050. Försörjningsbördan kan delas upp i olika ålderskomponenter. Det är framförallt försörjningsbördan av de äldre som ökar.

**Försörjningsbördan 1975–2000 samt beräkning för åren 2005–2050 med antagande att sysselsättningsfrekvensen för år 2002 även gäller i framtiden**

År	Sysselsatta i tusental	Försörjningsbördan för sysselsatta			
		Hela befolkningen (inkl. sig själv)	Varav exklusive, sig själv:		
			0–19 år	20–64 år (ej sysselsatta)	65+ år
1975	3 968	2,07	0,56	0,19	0,32
1980	4 162	2,00	0,53	0,14	0,33
1985	4 243	1,97	0,49	0,13	0,34
1990	4 485	1,92	0,47	0,10	0,34
1995	3 986	2,22	0,54	0,29	0,39
2000	4 159	2,14	0,51	0,25	0,37
<i>Kalkyl:</i>					
2005	4 263	2,12	0,51	0,25	0,37
2010	4 327	2,14	0,50	0,25	0,40
2015	4 361	2,18	0,49	0,25	0,44
2020	4 375	2,22	0,51	0,24	0,47
2025	4 389	2,26	0,53	0,25	0,49
2030	4 401	2,30	0,53	0,25	0,52
2035	4 424	2,31	0,53	0,25	0,54
2040	4 479	2,31	0,52	0,24	0,54
2045	4 553	2,31	0,52	0,25	0,54
2050	4 610	2,30	0,52	0,25	0,53

*Källa:* SCB (2005).

Anmärkning: Det finns en kategori som inte redovisas i tabellen, de sysselsatta som alltid har kvoten 1. Framskrivningar 2004–2050 baseras på SCB:s prognos 2004–2050 och de observerade förvärvsfrekvenserna från RAMS (Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik) år 2002.

*Under de kommande decennierna förväntas försörjningsbördan att öka. I stort sett hela denna ökning kan hänföras till ökningen av äldre.*

Både den demografiska utvecklingen och sysselsättningsnivån är avgörande för hur den framtida försörjningsbördan kommer att se ut. Kan sysselsättningsnivå höjas förbättras försörjningsbördan i dubbel bemärkelse. Fler försörjer sig själva och färre blir försörjda av andra.

*Kan arbetskraftsinvandring mildra den ökande försörjningsbördan?*

Den förmodade framtida försörjningsbördan kan i makrotermer påverkas på två sätt:

i/arbetskraftsinvandring kan föryngras befolkningen och, under förutsättning att invandrarna förvärvsarbetar, bidra till den totala försörjningen

ii/en större del av befolkningen kan förvärvsarbete.

Självfallet kan även de som är sysselsatta arbeta längre tid för att på så sätt även påverka skatteintäkter m.m. I den här sammanställningen tar vi inte hänsyn till arbetstidens längd.

På uppdrag av kommittén har SCB kompletterat sin befolkningsprognos med ytterligare två alternativ vad avser migrationen. I ett av alternativen utökas migrationen med en modest ökning och i det andra alternativet en relativt stor ökning av migrationen<sup>3</sup>.

Om arbetskraftsinvandringen ökar enligt det modesta alternativet ger det ett årligt tillskott på ca 14 000 personer efter år 2012. Alternativet med stor arbetskraftsinvandring ger ett tillskott på ca 25 000 personer per år. De senare alternativet ger ungefär dubbelt så stor invandring som SCB:s ordinarie befolkningsprognos räknar med. Det modesta alternativet ger år 2050 ett samlat tillskott på drygt 600 000 personer, jämfört med SCB:s befolkningsprognos och varianten med stor arbetskraftsinvandring ger ett tillskott på 1,1 miljoner.

Försörjningskvoten, kvoten mellan hela befolkningen och de som är i åldersgruppen 20–64 år, påverkas endast marginellt av tillskottet av denna ytterligare migrationen. Trots en, relativt SCB:s

---

<sup>3</sup> I alternativet med *modest* ökning grundas framskrivningen på följande antaganden:

- Invandringen från Norden följer huvudalternativet.
- Invandringen från EU15 följer huvudalternativet.
- Invandringen från EU10 är 10 procent högre än huvudalternativet varje år
- Från Bulgarien och Rumänien +2000 personer årligen efter 2008.
- Turkiet + 3000 personer årligen efter 2012.
- Länder med högt HDI 10 procent högre än huvudalternativet varje år.
- Länder med medelhögt HDI 20 procent högre än huvudalternativet varje år.
- Länder med lågt HDI 4 procent högre än huvudalternativet varje år.

Alternativet med *stor* ökning avviker från det modesta alternativet genom att

- Invandringen från EU10 är 20 procent högre än huvudalternativet varje år.
- Från Bulgarien och Rumänien +4 000 personer årligen efter 2008.
- Turkiet + 6 000 personer årligen efter 2012.
- Länder med högt HDI 20 procent högre än huvudalternativet varje år.
- Länder med medelhögt HDI 40 procent högre än huvudalternativet varje år.
- Länder med lågt HDI 8 procent högre än huvudalternativet varje år.

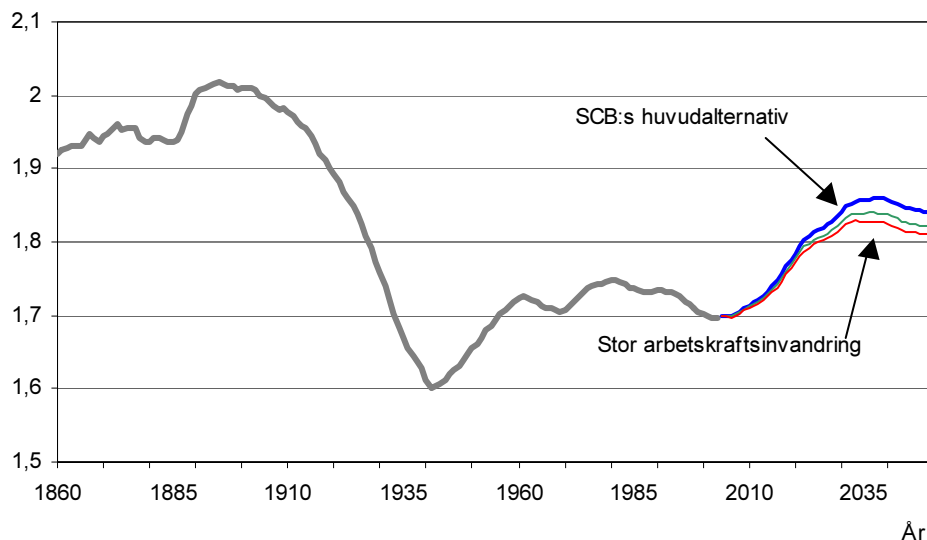
HDI = Human Development Index, ett mått framtaget av FN som visar en sammanvägd bild av ett lands utveckling och där hänsyn är tagen bl.a. till inkomst, hälsa och utbildning.

Desto högre indextal ju högre utveckling.

befolkningsprognos, betydande invandring påverkas försörjningskvoten ganska marginellt av ökad invandring.

### Försörjningskvoten 1860–2004 samt framskrivning enligt tre migrationsalternativ 2005–2050

Total befolkning/befolkning 20-64



Källa: SCB (2005).

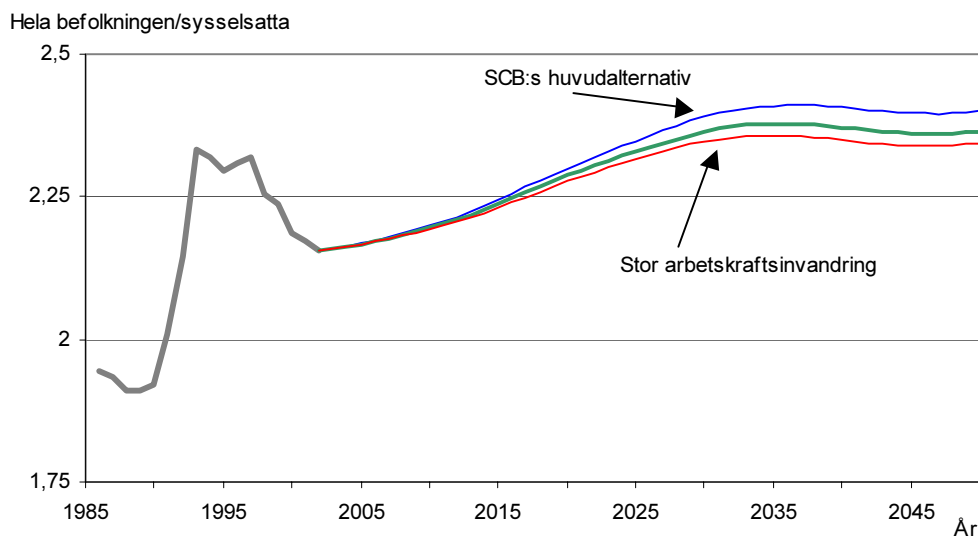
*Anmärkning:* För att kunna synliggöra effekterna av arbetskraftsinvandring enligt olika alternativ har vi skurit bort nedre delen av diagrammet. Alternativet med modest arbetskraftsinvandring representeras av den mittersta linje i diagrammet ovan. Förvärvsfrekvenserna från år 2002 har applicerats på befolkningens åldersfördelning 2005–2050 enligt de tre alternativen.

*Enligt huvudalternativet i SCB:s befolkningsprognos kommer försörjningsbördan att stiga. En, i jämförelse med prognosen, relativt stor ökning av arbetskraftsinvandringen ger endast en marginell minskning av den framtida försörjningsbördan.*

### Hur påverkar ökad sysselsättning försörjningsbördan?

Försörjningsbördan, vid vilken även befolkningens sysselsättning vägs in, påverkas mer av arbetskraftsinvandringen än försörjningskvoten (som ju enbart påverkas av befolkningens åldersstruktur). Orsaken till att arbetskraftsinvandringen påverkar försörjningsbördan mer än i proportion enbart till sitt antal är att arbetskraftsinvandrarna förväntas ha en relativt hög förvärvsfrekvens.

**Försörjningsbördan 1985–2002 samt enligt tre olika antaganden om migrationen 2005–2050 och förvärvsfrekvenser från år 2002**



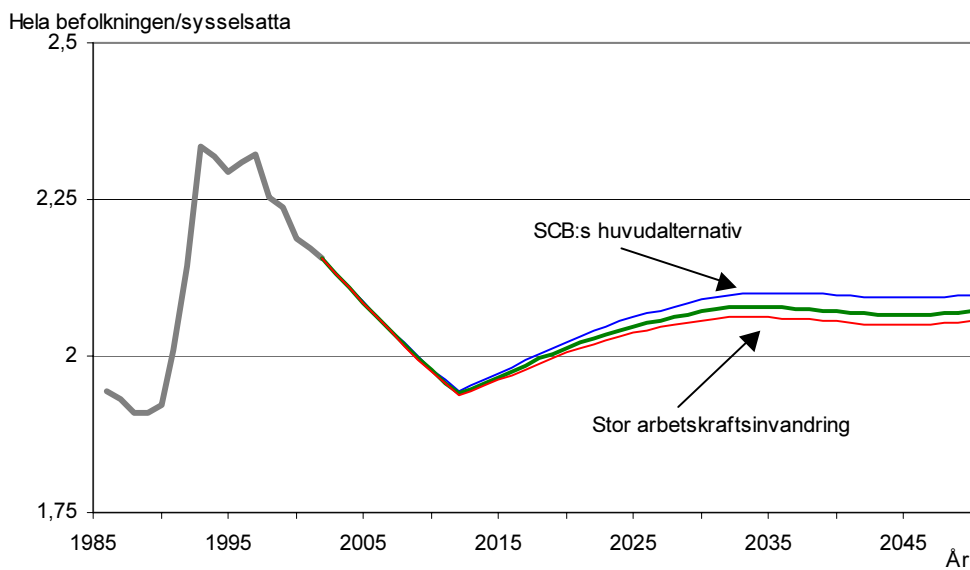
Källa: SCB (2005).

*Anmärkning:* För att kunna synliggöra effekterna av arbetskraftsinvandring enligt olika alternativ har vi skurit bort nedre delen av diagrammet. Alternativet med modest arbetskraftsinvandring representeras av den mittersta linje i diagrammet ovan.

*Försörjningsbördan, dvs. när även hänsyn är tagen till befolkningens sysselsättning, är högre än bara den rent demografiska försörjningskvoten. Vid en ökad arbetskraftsinvandring, där en hög andel av dessa invandrare antas vara sysselsatta, minskar försörjningsbördan.*

En förändring av sysselsättningsfrekvensen ger betydande effekt på försörjningsbördan. Effekten av ökad förvärvsfrekvens är betydligt större än vad de antagna ökningarna i arbetskraftsinvandring kan åstadkomma. I framskrivningen har ett antagande gjorts att förvärvsfrekvensen under den kommande tioårsperioden successivt återgår till den höga sysselsättningsgrad som det var år 1990. Man bör beakta att en återgång till 1990 års höga nivåer inte är rimligt om man samtidigt vill behålla målet med att 50 procent av ungdomskullarna skall genomgå en högskoleutbildning. Det är därför inte praktiskt möjligt att nå 1990 års förvärvsfrekvenser i åldrarna under 25 år.

**Försörjningsbördan 1985–2002 samt enligt tre olika antaganden om migrationen 2005–2050 och en återgång till förvärvsfrekvenserna som gällde år 1990**



Källa: SCB (2005).

*Anmärkning:* För att kunna synliggöra effekterna av arbetskraftsinvandring enligt olika alternativ har vi skurit bort nederdelen av diagrammet. Alternativet med modest arbetskraftsinvandring representeras av den mittersta linje i diagrammet ovan. Övergången från 2002 års förvärvsfrekvenser till 1990 års genomförs under tioårsperiod från 2004.

*En stegvis återgång till de höga sysselsättningsnivåer som gällde år 1990 sänker försörjningsbördan betydligt och en ökad arbetskraftsinvandring minskar den ytterligare.*

## Försörjningskvoten i länen år 2000 och 2030

<i>Län</i>	<i>År 2000</i>	<i>År 2030</i>
Stockholms	1,61	1,72
Uppsala	1,64	1,82
Södermanlands	1,75	1,96
Östergötlands	1,71	1,85
Jönköpings	1,80	1,92
Kronobergs	1,75	1,92
Kalmar	1,79	2,00
Gotlands	1,74	2,04
Blekinge	1,74	1,96
Skåne	1,71	1,83
Hallands	1,75	1,92
Västra Götalands	1,71	1,82
Värmlands	1,75	1,92
Örebro	1,74	1,90
Västmanlands	1,72	1,92
Dalarnas	1,79	2,00
Gävleborgs	1,75	1,98
Västernorrlands	1,75	2,00
Jämtlands	1,77	1,96
Västerbottens	1,74	1,89
Norrbottens	1,71	2,00
<i>Riket, totalt</i>	<i>1,69</i>	<i>1,85</i>

*Källa:* SCB (2003).

# Statens offentliga utredningar 2005

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?  
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT  
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.  
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknýtningssärenden. UD.
15. Familjeäterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?  
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.  
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.  
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.  
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.

37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.
38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk  
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.  
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge  
Barnets bästa, föräldrars ansvar.  
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.  
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.

# Statens offentliga utredningar 2005

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

#### Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]  
Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitiken lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

#### Rätten till mitt språk

Förstärkt minoritetsskydd. [40]

#### Bortom Vi och Dom.

Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

#### Vårdnad – Boende – Umgänge.

Barnets bästa, föräldrars ansvar.

Del A + B. [43]

### Utrikesdepartementet

---

#### KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

### Försvarsdepartementet

---

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]

### Socialdepartementet

---

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

### Finansdepartementet

---

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]

Reformerat system för insättningsgarantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]

Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]

Regeringens stabsmyndigheter. [32]

Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]

### Utbildnings- och kulturdepartementet

---

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroitkonvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]

Bokpriskommissionens slutrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]

Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]  
Stödet till utbildningsvetenskaplig  
forskning. [31]  
Tolkutbildning – nya former för nya krav.  
[37]  
Ett utvecklat resurstilldelningssystem  
för högskolans grundutbildning. [48]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Vem får jaga och fiska?  
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna  
och på renbetesfjällen. [17]  
Den svenska fiskerikontrollen – en ut-  
värdering. [27]  
På väg mot ... En hållbar landsbygds-  
utveckling. [36]  
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels-  
hanteringen. [44]

#### **Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

---

Handla för bättre klimat.  
Från införande till utförande. [10]  
Lagen om byggfelsförsäkring.  
En utvärdering. [30]  
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]  
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och  
samhället. [47]

#### **Näringsdepartementet**

---

Liberalisering, regler och marknader. [4]  
Postmarknad i förändring. [5]  
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]  
Arbetslivsinriktad rehabilitering.  
Framtida organisation för Arbetslivs-  
tjänster och Samhall Resurs AB. [24]  
Skog till nytta för alla? [39]  
Säkra förare på moped, snöskoter och  
terrånghjuling. [45]  
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En  
fusion mellan Arbetslivstjänster och  
Samhall Resurs AB. [46]  
Arbetskraftsinvandring till Sverige  
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad  
i förändring, internationell utblick. [50]