

Internationella studenter i Sverige

Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter

Internationella studenter i Sverige

Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter

André Bryntesson & Mikael Börjesson

Rapport 2019:4



Delmi rapport 2019:4
Beställning: www.delmi.se
E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se
Tryckt av: Elanders Sverige AB
Stockholm 2019
ISBN: 978-91-88021-39-7

Förord

Historiskt har stöd till internationella studenter och forskarutbyten framhållits som ett sätt att främja kontakterna (diplomatin) och kunskapsutbytet mellan länder (se t.ex. Delmi 2018:2). Att möjliggöra utbildning av studenter från utvecklingsländer har också lyfts fram som en del av den svenska biståndspolitik. Fram till och med 2011 var den svenska högre utbildningen avgiftsfri för alla som antagits till en universitetsutbildning oavsett medborgarskap. I den här rapporten undersöks den effekt som studieavgiftsreformen fått för så väl antalet som sammansättningen av internationella studenter som utbildar sig i Sverige.

När avgiftsreformen infördes hade andelen registrerade internationella studenter med ursprung i länder utanför EES och Schweiz på svenska lärosäten ökat från ca 7 000 till närmare 20 000 på fem år. Införandet av studieavgiften för internationella studenter 2011 motiverades bl.a. med de ökande kostnaderna för administration och utbildning. För att motverka den förväntade nedgången i antalet studenter från utvecklingsländer sjösatte den svenska regeringen två stipendieprogram. Trots detta hade antalet registrerade studenter sjunkit med 12 500 studenter fyra år efter reformen.

Kartläggningen visar att det trots avgiften finns en efterfrågan av svensk högre utbildning men att det är färre studenter än tidigare som kommer från bl. a. fattiga och odemokratiska länder. Studenter från västerländska länder utgör idag en större del av de internationella studenterna medan studenter från södra Asien, östra Europa och delar av Afrika utgör en mindre andel än tidigare. Författarna, hävdar att detta är en del i en ideologisk förflyttning som skett i den svenska politiken på området, från en biståndsorierad inställning i riktning mot ett mer konkurrensinriktat synsätt. Oavsett tolkning av resultaten visar studien att ekonomiska styrmedel är kraftfulla på detta område, men också att studieavgifter kan påverka

olika önskvärda mål i skilda riktningar. Det är vår förhoppning att rapporten kan bidra som en del i det kunskaps- och diskussionsunderlag som behövs för framtida utbildnings- och biståndspolitiska ställningstaganden.

Rapporten har skrivits av Mikael Börjesson, professor i utbildningssociologi, och André Bryntesson, fil. kand. i statskunskap, båda verksamma vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet. Rapporten är vetenskapligt granskad av Sverker Lindblad, seniorprofessor vid Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet och Raoul Galli, fil. dr vid Socialantropologiska institutionen, Stockholms universitet.

Arbetet med rapporten har följts av Annika Sundén, ledamot i Delmis styrelse och analysdirektör på Arbetsförmedlingen. Vid Delmis kansli har i huvudsak tidigare utredningssekreteraren Caroline Tovatt samt utredningssekreterare Linus Liljeberg bidragit till granskningen. Som brukligt i Delmi-sammanhang ansvarar författarna själva för rapportens innehåll, slutsatser och policyrekommendationer.

Stockholm i maj 2019

Joakim Palme

Caroline Tovatt

Ordförande Delmi

Tf. kanslichef Delmi

Sammanfattning

Sverige införde från och med höstterminen 2011 studieavgifter för så kallade freemoverstudenter från tredje land, dvs. studenter som har sitt ursprung i länder utanför EES och Schweiz och som söker till svensk högre utbildning självständigt, utanför ramen för utbytesavtal. Införandet av studieavgifter tolkas i rapporten som en del i en ideologisk förflyttning som skett i den svenska policyn på området, från en biståndsorienterad inställning, via en diskurs om mångfald som kvalitetsdrivande och därefter i riktning mot ett mer konkurrensinriktat synsätt som är i linje med globala trender, där lärosäten betraktas som utbildningsproducenter som konkurrerar om betalande studenter på en global marknad.

Rapporten beskriver hur inflödet av studenter förändrades i samband med att studieavgifterna infördes, efter en period då antalet inresande studenter hade ökat mycket kraftigt. Att studentantalet i den avgiftsskyldiga gruppen initialt sjönk med fyra femtedelar när avgifterna infördes är redan välkänt. Med utgångspunkt i de målsättningar och värden som framhållits i svensk internationaliseringspolicy, inte minst i internationaliseringsstrategin från 2005 samt i studieavgiftspropositionen 2010, kartläggs istället hur sammansättningen av gruppen inresande studenter förändrades, med avseende på studieinriktning samt på studenternas geografiska ursprung och ursprungsländers ekonomiska, politiska och kulturella karaktär.

Kartläggningen visar att den relativa fördelningen mellan tredjelandsstudenter av olika ursprung och studieinriktning förändrades på flera sätt, eftersom vissa grupper minskade i storlek mer än andra. I den avgiftsskyldiga gruppen minskade antalet studenter från rikare, kristna och politiskt fria länder mindre än genomsnittet, samtidigt som antalet från fattigare och icke-kristna länder minskade särskilt mycket. När antalet freemoverstudenter från tredje land återigen gradvis började öka ökade dock antalet studenter särskilt i de grupper som minskat kraftigt dessförinnan. Det skedde vidare en förskjutning av förhållandet mellan freemoverstudenter och utbytesstudenter, där de senare kom att utgöra en större andel av hela gruppen

tredjelandsstudenter efter avgiftsinförandet eftersom freemoverstudenterna blev så mycket färre. Detta är i sin tur sammanlänkat med en förändrad geografisk representation. Västerländska studenter kom efter avgiftsinförandet att utgöra en större del av de inresande tredjelandsstudenterna, medan studenter från flera länder i södra Asien, östra Europa och delar av Afrika kom att utgöra en mindre del.

Samtidigt innebar förändringarna i studentinflödena att tekniska och naturvetenskapliga utbildningar tappade särskilt mycket studenter, både mätt i absolut antal och som andel av de inresande freemoverstudenterna. I takt med ett ökande antal inresande började antalet studenter inom tekniska och naturvetenskapliga inriktningar dock att återhämta sig.

För de politiska målsättningar och värden som rör mångfald, perspektivrikedom, fattigdomsbekämpning, demokratisk utveckling och arbetsmarknadsbehov inom teknik och forskning är de ovan beskrivna förändringarna problematiska. Internationaliseringsstrategin lyfte fram mångfald av perspektiv och erfarenheter bland studenterna som en källa till höjd utbildningskvalitet. Sådana förutsättningar försämrades med en mindre heterogen studentgrupp. De biståndspolitiska målsättningarna om att studenter som utbildas i Sverige ska kunna bidra till fattigdomsbekämpning och demokratisk utveckling i sina ursprungsländer främjades inte heller av att färre studenter kom från utvecklingsländer. Utvecklingen är negativ även utifrån de intressen som förordar att de utländska studenterna inom relevanta ämnesområden bör stanna i Sverige för att fylla kompetensbehov på arbetsmarknaden.

Däremot kan lärosätena sedan avgiftsinförandet uppleva en press att göra större ansträngningar för att vara internationellt konkurrenskraftiga då det har blivit svårare att rekrytera tredjelandsstudenter. Utifrån en incitamentslogik är en sådan press alltså kvalitetsdrivande. Många av de svenska lärosätenas konkurrensnackdelar, såsom landets språk, klimat, bostads- och arbetsmarknad, ligger dock utanför lärosätenas makt att förändra, och dagens avgiftsmodell lämnar formellt sett inte något större utrymme för flexibilitet i prissättningen grundat på utbildningens status och söktryck. Det är möjligt att högprofilerade utbildningar skulle kunna gynnas av högre avgifter eftersom priset ibland tolkas som en kvalitetsindikator.

Ett viktigt resultat i rapporten är att närvaron av studenter från de allra fattigaste länderna och de länder som Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete med har kunnat upprätthållas tack vare Svenska institutets stipendier. I absoluta tal minskade gruppen studenter från de fattigaste länderna totalt sett ungefär lika kraftigt som antalet freemoverstudenter från tredje land, det vill säga med runt fyra femtedelar. Det har lett till att svenska myndigheter och organisationer som delar ut stipendier fått en större makt över inflödena av inkommande studenter från de svagaste ekonomierna. Den direkta politiska makten över flödena har därmed ökat. Stipendieprogrammets omfattning behöver sannolikt öka i samma takt som inresandeantalet om andelen studenter från de fattigaste länderna ska bibehållas på samma nivå.

En annan fråga rör hur vi ska förstå orsakerna till de förändringar som rapporten kartlägger. Det ökande antalet inresande studenter under 2000-talets första decennium skulle kunna förstås i relation till utvecklingen i omvärlden. Dels ökade antalet freemoverstudenter i ett globalt perspektiv, och dels stärktes Sveriges attraktionskraft sannolikt gentemot andra länder när flera av dem införde eller höjde redan existerande studieavgifter. Strax innan studieavgifterna infördes i Sverige kan vetskapen om att en förändring skulle ske också i någon mån ha ökat landets attraktionskraft. Att det svenska avgiftsinförandet följdes av en så stor minskning i antalet tredjelandsstudenter kan tolkas som att en del av de svenska lärosätena inte kunde konkurrera på lika villkor med lärosätena i de mest marknadsorienterade länderna. Till stor del beror detta troligen på ovan nämnda faktorer som inte kan påverkas av lärosätena själva, såsom vilket språk som talas i landet. Engelskspråkiga länder har per automatik en stor fördel i konkurrensen om internationella studenter.

Slutligen kan vi också konstatera att internationaliseringen av den högre utbildningen är ett politikområde där policy får direkta och påtagliga konsekvenser för verksamheten. Införandet av studieavgifter har på ett tydligt sätt påverkat både antalet internationella studenter som studerar i Sverige och sammansättningen av denna grupp. Otvetydigt är att ekonomiska styrmedel är kraftfulla på detta område. Det är däremot en komplex fråga hur dessa medel ska användas för nå specifika mål.

Summary

In the autumn of 2011, Sweden introduced tuition fees for third country free-mover students, i.e. students from outside the EEA and Switzerland who apply to Swedish higher education institutions (HEIs) independently, outside the framework of exchange programmes. This report interprets this as part of an ideological shift that has taken place within Swedish internationalisation policy. The emphasis in this policy has shifted over time, from a development aid perspective, through a discourse on diversity as a driver for enhanced quality, and later towards a competition centred perspective in line with international trends, where HEIs are viewed as educational goods producers who compete to attract international students on a global market.

This report describes the changes in the inflow of students that took place when tuition fees were introduced, which followed a period in which there had been a significant increase in the number of incoming students. It was already well documented that the number of newly arriving students pertaining to the group targeted by fees initially dropped by four fifths when fees were introduced. Instead, this report maps out how the composition of the group of incoming students changed with respect to fields of study as well as the students' geographical origin and the economic, political and cultural character of their countries of origin. The changes are then analysed in relation to the goals and values that were emphasised in Swedish policy regarding the internationalisation of higher education, in particular those highlighted in the national strategy for internationalisation from 2005, and in the bill introducing tuition fees and new scholarships.

The report shows that the proportions of third country students with certain types of origin or fields of study changed in several ways, since the number of students in some groups dropped more so than in others. In the group targeted by fees, the number of students from wealthier, Christian and politically free countries dropped less than the average of the group as a whole. Simultaneously, the number of stu-

dents from poorer and non-Christian countries dropped more than average. However, as the number of third country free-mover students gradually began to recover, the number of students in the most affected groups were among those that increased the fastest.

Furthermore, there was a shift in the relative proportions of free-mover and exchange students in the third country student population in Sweden. The exchange student group came to make up a larger part than before, as the number of free-mover students dropped. This, in turn, was linked to an altered geographical representation. After the fee introduction, Western students came to make up a larger share of the incoming third country students, while students from several countries in southern Asia, eastern Europe and parts of Africa came to make up a smaller proportion.

At the same time, changes in the inflow of students meant that sciences and technology lost more students than humanities and social sciences, both in absolute numbers and as a share of the incoming students. As the number of incoming students began to increase again during the years after the fee introduction, the number of students in sciences and technology began to recover.

Based on the political aims and values concerning diversity of backgrounds and perspectives, poverty reduction, democratic development, and domestic under-supply of labour in technology and research, the above-mentioned changes were problematic. The national strategy for internationalisation emphasised diversity of perspectives and experiences among the students as a means to increase the quality of education. Such conditions, in terms of diversity, worsened as the student population became less heterogeneous. Furthermore, the reduction of students from developing countries impeded the development aid goal of fighting poverty and assisting democratic development in the students' countries of origin. The changes were also negative regarding the notion that incoming students within certain disciplines should be encouraged to remain in Sweden after graduation, in order to meet the demand for skilled labour.

On the other hand, after the fee introduction, HEIs may have been forced to make more of an effort in order to be internationally competitive, since it has clearly become more challenging to recruit third country students. Based on a logic of

incentives, such pressure is a driver for increased quality. However, many of the disadvantages that Swedish HEIs face in international competition, such as the local language, climate, housing and labour market, lie outside the power of HEIs to change. The current tuition fee system does not formally leave much room for adjusting the price according to the status and attractiveness of particular programmes or courses. It is possible that high status institutions or programmes would stand to gain from charging higher fees, since price is sometimes perceived by students as an indication of quality.

A key result in the report is that the presence of students from the poorest countries, and those that Sweden has a long-term development cooperation with, could only be maintained thanks to scholarships from the Swedish Institute. In absolute terms, this group of students did not drop much more in numbers than the average of the group, i.e. with around four fifths. Without scholarships, however, only a tiny fraction of the incoming students would likely originate from these countries. This means that the power of Swedish authorities and scholarship organisations over the flows of students from the weakest economies has grown. In other words, the direct political influence on these flows has increased. The scholarship programme would probably have to be expanded at a pace equal to the increase in the number of incoming students, if the proportion of students from the poorest countries is to be maintained at the same level.

Another question concerns how we should understand the changes that the report documents. The increasing number of incoming students during the first decade of the 21st century could be interpreted in relation to the global development. Not only did the number of free-mover students increase globally, but on top of that, Sweden's attractiveness to students was probably strengthened relative to other countries when several of them introduced tuition fees or increased already existing ones. Right before the fees were introduced in Sweden, knowledge of this change may also have, to some extent, increased the attractiveness of a Swedish education. The fact that the introduction of Swedish tuition fees was followed by such a large reduction in the number of third country students could simultaneously be seen as an indication that the majority of the Swedish HEIs could not compete as equals with the HEIs in the most market-oriented countries. To a large extent,

this is probably due to the aforementioned factors that the Swedish HEIs cannot themselves change, such as the language spoken in the country. English speaking countries automatically have an advantage in the competition for international students.

Finally, it is clear that the internationalisation of higher education is an area where policy often has a very direct and significant impact on what takes place in the concerned institutions. The introduction of tuition fees has clearly affected which international students study in Sweden, and the composition of this group. Economic means of control are undoubtedly powerful in this area. It is, however, a complex question in what way such means are to be used to achieve specific goals.

Innehåll

Sammanfattning	v
Summary	viii
Definitioner och förkortningar	xvi
1. Inledning	1
Syfte och frågeställning	3
Disposition	4
2. Bakgrund	7
Internationaliseringens drivkrafter och globala trender	7
Internationaliseringen i Sverige	11
Studieavgifternas effekter för de internationella studentflödena	19
Sammanfattning	26
3. Studiens utgångspunkter	29
Operationaliseringar	31
Data och tidsramar	32
Analysmetod	34
4. Sveriges förändrade rekrytering av internationella studenter	37
Övergripande förändringar: stora tapp i absoluta tal	38
Relativa förändringar utifrån nationellt ursprung: större andel från väst	43
Studieinriktning: humaniora och samhällsvetenskap stärkt gentemot teknik och naturvetenskap	52

5. Analys och diskussion	57
Sveriges internationaliseringspolicy i förhållande till förändrade student- flöden	57
Analys av de förändrade flödenas orsaker	65
Förhållande mellan policy och rekrytering	67
6. Policyrelevans	69
7. Referenser	71
8. Appendix	77
Sifferunderlag till färgkodade kartor, Figur 3-5.....	77
Detaljerad resultatredovisning	82
Förteckning över Delmi-publikationer.....	104

Figurer, tabeller och diagram

Figur 1. Mångfaldsmodellen.....	16
Figur 2. Konkurrensmodellen.....	18
Figur 3. Förändring i andel nya freemoverstudenter mellan läsåret 2010/11 och 2011/12, exkl. SISS-stipendiater.....	45
Figur 4. Förändring i andel registrerade freemoverstudenter mellan läsåret 2010/11 och 2014/15.....	46
Figur 5. Förändring i andel av samtliga registrerade inresande studenter mellan läsåret 2010/11 och 2014/15.....	47
Tabell 1. Nybörjarstudenter före och efter studieavgiftsinförandet, termins-siffror.....	22
Tabell 2. Budget för de nya statliga stipendierna 2011-2014, miljoner kronor.....	25
Tabell 3. Nya freemoverstudenter från tredje land.....	77
Tabell 4. Nya freemoverstudenter från tredje land, exklusive SISS-stipendiater.....	79
Tabell 5. Registrerade freemoverstudenter från tredje land.....	80
Tabell 6. Registrerade studenter från tredje land totalt	81
Diagram 1. Antal nya freemoverstudenter 2005/06–2014/15.....	39
Diagram 2. Antal registrerade freemoverstudenter 2005/06–2014/15.....	40
Diagram 3. Antal registrerade utbytesstudenter 2005/06–2014/15.....	41
Diagram 4. Antal registrerade inresande totalt 2005/06–2014/15.	42
Diagram 5. Andel nya freemoverstudenter 2005/06–2014/15 efter världsdel, Asien exkluderat.....	84
Diagram 6. Andel registrerade studenter 2005/06–2014/15 efter världsdel, Asien exkluderat.....	85

Diagram 7. Andel asiatiska studenter 2005/06–2014/15.....	86
Diagram 8. Andel nya freemoverstudenter från länder med olika grad av frihet 2005/06–2014/15.	87
Diagram 9. Andel registrerade inresande studenter från länder med olika grad av frihet 2005/06–2014/15.....	88
Diagram 10. Andel inresande studenter från länder med och utan en kristen majoritet 2005/06–2014/15.....	89
Diagram 11. Andel nya freemoverstudenter 2005/06–2014/15 efter ursprungslandets inkomstklassificering.....	91
Diagram 12. Andel registrerade inresande studenter 2005/06–2014/15 efter ursprungslandets inkomstklassificering.....	92
Diagram 13. Andel nya freemoverstudenter från OECD-länder, BRICS-länder och LDC, 2005/06–2014/15.....	94
Diagram 14. Andel registrerade inresande studenter från OECD-länder, BRICS-länder och LDC, 2005/06–2014/15.....	95
Diagram 15. Andel inresande studenter från långsiktiga utvecklingssamarbetesparter 2005/06–2014/15.....	97
Diagram 16. Andel nya freemoverstudenter efter studieriktning 2005/06–2014/15.....	99
Diagram 17. Andel registrerade freemoverstudenter efter studieriktning 2005/06–2014/15.	100
Diagram 18. Antal nya freemoverstudenter efter studieriktning 2005/06–2014/15.....	101
Diagram 19. Antal registrerade freemoverstudenter efter studieriktning 2005/06–2014/15.	101
Diagram 20. Antal nya betalande studenter efter studieriktning 2011/12–2014/15.....	102
Diagram 21. Antal registrerade betalande studenter efter studieriktning 2011/12–2014/15.	103

Definitioner och förkortningar

För mer detaljerade definitioner av data hänvisas läsaren till SCB:s fakta om statistiken i de årliga rapporterna om internationell studentmobilitet i högskolan.

Anmälningavgifter

Avgift i samband med att studenten söker en kurs eller ett program. Måste betalas innan ansökan behandlas. Betalas sedan höstterminen 2011 av studenter från länder utanför EES och Schweiz, som självständigt söker till svenska högskolor och universitet utanför ramen för utbytesavtal, så kallade freemoverstudenter från tredje land.

Avgiftsskyldiga studenter

Studenter från länder utanför EES och Schweiz, som efter avgiftsinförandet självständigt sökt till svenska högskolor och universitet utanför ramen för utbytesavtal, så kallade freemoverstudenter från tredje land.

Betalande studenter

Studenter räknas som betalande efter att de betalat anmälnings- och studieavgifter.

BRICS-länder

Engelsk förkortning för länderna Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika, och avser en sammanslutning av dessa länder.

Destinationsland (mottagarland)

Det land den internationella studenten studerar i.

EES-studenter

Studenter som har sitt ursprung i något av de länder som ingår i det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz, vars studenter likt inhemska svenska studenter var avgiftsbefriade under den undersökta perioden.

Freemoverstudenter

Studenter som på egen hand, utanför ramen för utbytessamarbetsavtal mellan svenska och utländska lärosäten, sökt till kurser eller program vid svenska högskolor och universitet. Tidigare skedde antagning av samtliga freemoverstudenter i direkt meritokratisk konkurrens med inhemska studenter. Sedan 2014 kan lärosäten dock välja att ordna en separat antagning av internationella freemoverstudenter.

Fria/delvis fria/ej fria länder

Index över olika länders politiska friheter och medborgerliga rättigheter. Uppdateras årligen av den icke-statliga organisationen Freedom House, som till största del finansieras av amerikanska myndigheter.

Full kostnadstäckning

Princip som anger att avgifterna täcker kostnaderna för en verksamhet i sin helhet. Lärosätet sätter avgiften utifrån genomsnittskostnaden för en studieplats eller de statliga anslagen, som är en fast summa per avgiftsbefriad student och läsår, och därefter görs tillägg för administration, inklusive marknadsföring.

Internationaliseringsstrategin

Den internationella strategi för internationalisering av den högre utbildningen som år 2005 presenterades av den dåvarande socialdemokratiska regeringen i propositionen "Ny värld – ny högskola" (Proposition 2004/05:162).

LDC-länder (Least Developed Countries)

FN-definition av de minst utvecklade länderna som är i störst behov av bistånd och utveckling.

LUS-länder (långsiktigt utvecklingssamarbete)

Länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. I rapporten används den definition som gällde när studieavgifterna infördes, 2011.

Låg-/lägre medel-/övre medel-/höginkomstländer

Världsbankens klassificering av länder utifrån bruttonationalinkomst per capita.

Nyborjarstudenter

I siffror på årsbasis räknas studenter som nybörjare under det första läsår som dessa är registrerade på kurser eller program vid svenska högskolor eller universitet. Antalet nybörjarstudenter är alltså ett mått på inflödet i utbildningssystemet, men visar inte hur många som faktiskt studerat under ett givet läsår eftersom fortsättningsstudenter inte ingår i måttet.

OECD-länder

Länder som är medlemmar i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). I undersökningen ingår bara OECD-länder utanför EES-området och Schweiz.

Registrerade studenter

I siffror på årsbasis räknas studenter som registrerade om de under det givna läsåret varit registrerade på kurser eller program vid svenska högskolor eller universitet. Antalet registrerade studenter är alltså ett mått som inkluderar såväl nybörjarstudenter som fortsättningsstudenter och därför visar sammansättningen av läsårets hela studentpopulation.

SISS-stipendier

I samband med införandet av studieavgifter fick Svenska institutet (SI) i uppdrag att inrätta ett stipendieprogram, Swedish Institute Study Scholarship (SISS), som riktade sig till studenter från länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Stipendierna täcker såväl studieavgiften som levnadskostnader under studietiden. Från och med 2012 utökades programmet så att studenter från andra utvecklingsländer också kunde ansöka och tilldelas stipendier.

Studenter med okänt ursprung

Studenter vars nationella ursprung inte har rapporterats och som därför inte kan kategoriseras i någon av de ömsesidigt uteslutande grupperna EES-studenter eller tredjelandsstudenter. Det kan vara studenter från närområdet som inte behöver ansöka om uppehållstillstånd, men det rör sig även om studenter som bedriver distansstudier och därför inte behöver befinna sig i Sverige.

Studieavgifter

Avgift för studier vid universitet och högskola. Betalas sedan höstterminen 2011 av studenter från länder utanför EES och Schweiz, som självständigt söker till svenska högskolor och universitet utanför ramen för utbytesavtal, så kallade freemoverstudenter från tredje land.

Tredjelandsstudenter

Studenter som har sitt ursprung i länder utanför EES och Schweiz.

Ursprungsland (sändarland)

I SCB:s data avser uppgifter om land för utbytesstudenter det land som utbytet sker med. För freemoverstudenter avser det i regel medborgarskapsland. Ett undantag är om freemoverstudenten invandrat mindre än sex månader före studiestart och har annan grund för bosättning än studier. I sådana fall avser ursprungslandet istället studentens födelseland.

Utbytesstudenter

Studenter som söker till svenska högskolor och universitet inom ramen för utbytesavtal mellan studentens lärosäte i utlandet och det svenska lärosätet. Inga ytterligare studieavgifter tillkommer utöver de studenterna eventuellt är skyldiga att betala till sitt ursprungslärosäte. För att utbytet inte ska medföra stora kostnader för något av lärosätena har de traditionellt byggt på ömsesidighet och balans i antalet studenter som reser till och från respektive lärosäte.

1. Inledning

Den högre utbildningen i Sverige har kommit att bli alltmer internationell. Detta är märkbart på två nivåer. För det först har det sedan 1970-talet skett betydande förändringar på policynivån. Sverige var tidigt ute med att fokusera på den högre utbildningens internationalisering och 1974 års internationaliseringsutredning var unik i sitt slag och i sin ambition. Det kom sedan att dröja närmare två decennier innan internationaliseringen återigen sattes på dagordningen, men då skedde dock genomgripande förändringar: 1989 utökades möjligheten att ta med svenska studiemedel vid studier utomlands, och 1992 gick Sverige med i EU:s utbytesprogram Erasmus. Den europeiska dimensionen har kommit att bli allt viktigare och sedan 2007 har Sverige implementerat Bolognaprocessen som inneburit ett radikalt omstötpande av hela utbildningsstrukturen och examensordningen i den svenska högre utbildningen. År 2017 tillsattes en statlig utredning för att se över politiken för den svenska högskolans internationalisering, och betänkandet lämnades under 2018.

På praktisk verksamhetsnivå har internationaliseringen inneburit att svenska studenter i stora skaror läser delar eller hela sin högskoleutbildning utomlands och att internationella studenter är ett bestående och påtagligt inslag vid svenska lärosäten. På många internationella masterprogram läser nästan uteslutande internationella studenter. Allt fler kurser och program ges på engelska. Fler lärare och forskare rekryteras internationellt. Listan kan göras lång.

Denna rapport fokuserar förhållandet mellan dessa två nivåer av internationalisering, den organisatoriska och den verksamhetsmässiga. Vi tar avstamp i en av de senaste reformerna, införandet av studieavgifter för så kallade freemoverstudenter från tredje land, dvs. studenter som har sitt ursprung i länder utanför EES och Schweiz och söker till svensk högre utbildning självständigt, utanför ramen för utbytesavtal. I fokus står de konkreta förändringar av inflödet av inresande studenter som inträffade i samband med avgiftsinförandet.

Beslutet om införandet av en studieavgift för freemoverstudenter från tredje land år 2011 föregicks av åtminstone ett decennium av diskussion där olika värden ställdes mot varandra.¹ Den dåvarande regeringen motiverade studieavgiftsreformen främst utifrån ökade kostnader för administration och utbildning av freemoverstudenterna, men ansåg även att avgifter kunde ha positiva kvalitetsdrivande effekter i form av ökad konkurrens mellan svenska och utländska lärosäten (Proposition 2009/10:65). I denna rapport sammanställer vi den kunskap som finns på området och analyserar de förändringar av inflödet av studenter som följde på beslutet att införa studieavgifter.

Att studentinflödena till Sverige minskade som ett resultat av avgiftsinförandet har redan bekräftats av tidigare studier och uppföljningar (se exempelvis HSV, 2012; UKÄ, 2015; UKÄ, 2017; Oxford Research, 2013). Mycket av det som skrivits har dock baserats på jämförelser av det totala antalet studenter läsåret direkt före respektive direkt efter avgiftsinförandet, inte sällan just *nya* studenter på terminsbasis. Dessutom saknas kopplingen till de politiska målsättningarna med internationaliseringen av den högre utbildningen.

Med den här undersökningen kompletterar vi tidigare studier genom att systematiskt analysera studentpopulationens förändring över en längre tidsperiod med avseende på studenternas ursprungsländers geografiska placering, ekonomi, samt politiska och kulturella karakteristik, liksom studenternas studieinriktning. För att kunna skilja plötsliga förändringar från långsiktiga trender, samt för att ge läsaren möjlighet att sätta förändringarna i relation till utvecklingen före reformen, väljer vi att redovisa utvecklingen från läsåret 2005/06 till 2014/15. Rapporten fokuserar dock på periodens senare del och på de förändringarna som kan härledas till avgiftsinförandet. Vi undersöker alltså skillnader i direkt anslutning till avgiftsinförandet och följer även upp dessa på fyra års sikt.

Vidare redovisas även antalet *registrerade* internationella studenter, alltså de utländska studenter som läser vid ett svenskt lärosäte under ett givet läsår. Att analysera *nya* internationella studenter är effektivt för att illustrera plötsliga förändringar i flödena, men en inresande student som stannar i mer än ett läsår räknas bara som ny under sitt första läsår. Fokus i denna rapport ligger på den internationella

studentpopulationens sammansättning och förändringen av denna över tid. Därför är det även av intresse att veta hur många internationella studenter som faktiskt studerade i Sverige under ett givet läsår.

Detta har inte minst betydelse när jämförelser görs mellan freemover- och utbytesstudenter, som kommer till Sverige på olika premisser och vars genomsnittliga vistelseperiod skiljer sig åt betydligt. Ur ett policyperspektiv är det angeläget att få en uppfattning om den totala närvaron av internationella studenter med olika härkomst samt hur denna förändrades efter studieavgiftsinförandet. En minskning av antalet freemoverstudenter från ett visst land eller region kan utifrån studiens tolkning av de politiska målsättningarna om mångfald vara problematisk om få utbytesstudenter kommer från platsen i fråga. Detta eftersom mångfalden hos gruppen inresande studenter vid svenska lärosäten då påverkas i högre grad. Därför kommer inte bara de inresande freemoverstudenterna analyseras, utan också hela gruppen registrerade inresande studenter – det vill säga summan av freemover- och utbytesstudenter. Detta säger indirekt något om gruppen utbytesstudenter, men framför allt ger det en bild av den totala närvaron av olika grupper och nationaliteter i svensk högre utbildning.

Genom att analysera sammansättningen av studenter med avseende på studieinriktning och ursprungsland kan vi bidra till en ökad förståelse för vilken betydelse införande av studieavgifter hade för inflödet av studenter och därmed för internationaliseringen av den högre utbildningen i Sverige.

Eftersom den vetenskapliga litteraturen inom detta fält är begränsad använder vi i stor utsträckning offentlig statistik, policyrapporter, utredningar och utvärderingar för att kunna svara på de frågor som undersöks.

Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att analysera förändringarna av studentflödena till Sverige i samband med införande av studieavgifter 2011, i förhållande till politiska målsättningar för internationaliseringen av den högre utbildningen.

Rapportens frågeställningar är:

- 1) Vilka politiska målsättningar har styrt internationalisering av högre utbildning och framför allt synen på och villkoren för inresande studenter i Sverige?
- 2) Hur förändrades flödet av inresande studenter till svensk högre utbildning i samband med införandet av studieavgifter 2011?
- 3) Hur förändrades sammansättningen av gruppen inresande tredjelandsstudenter i den högre utbildningen i Sverige i samband med införandet av studieavgifter 2011, med avseende på studenternas studieinriktning samt deras ursprungslands kulturella, politiska samt ekonomiska karaktär?
- 4) Vad betydde förändringarna i studentmigrationen i samband med avgiftsinförandet för de politiska målsättningarna gällande internationaliseringen av den högre utbildningen?

På ett övergripande plan syftar även studien till att analysera förhållande mellan policy och praktik eller alternativt uttryckt mellan en organiseringsnivå och en verksamhetsnivå.

Disposition

I rapportens nästkommande kapitel presenteras en beskrivning av drivkrafter och trender i internationaliseringen av den högre utbildningen på ett globalt plan. Därefter går vi översiktligt igenom den svenska policyn på området och dess förändring över tid. I fokus står den förskjutning som skett i riktning mot ett mer konkurrensbaserat och ekonomiskt synsätt, och hur den förskjutningen delvis står i konflikt med den mångfaldsdiskurs som länge intagit en framträdande position i utbildningspolitiken, inte minst i internationaliseringsstrategin från 2005. Därigenom kartläggs de övergripande målsättningarna med internationaliseringen av den högre utbildningen. Slutligen presenteras tidigare studier om studieavgifter och dess effekter på studentflödena, dels i forskningslitteraturen och dels konkret utifrån utvecklingen i Sverige.

I kapitel tre, Studiens utgångspunkter, presenterar vi våra teoretiska utgångspunkter och analytiska verktyg samt studiens design, operationaliseringar och material. Här preciseras de politiska mål och värden som varit styrande i synen på internationella studenter och som studien utgår från i den empiriska undersökningen.

I det fjärde kapitlet redogör vi för de övergripande förändringarna av studentflödena samt de relativa förändringarna av tredjelandsstudenter från olika geografiska platser och från länder med olika ekonomiska, politiska och kulturella förhållanden, som inträffade i samband med avgiftsinförandet. Vidare beskrivs hur de inresande studenterna fördelat sig på olika ämnesområden.

Dessa resultat sammanfattas i kapitel fem, och ställs i förhållande till de olika politiska mål och värden, rörande internationaliseringen och internationella studenter, som undersökningen tar sin utgångspunkt i. Slutligen diskuteras hur vi kan förstå orsakerna till de förändringar som observerats, samt relationen mellan policy och studentrekrytering.

Rapporten avslutats med några slutsatser som diskuteras i förhållande till utformningen av framtida policy på området.

Slutnot kapitel 1.

1. T.ex. akademiska, utvecklingspolitiska, arbetsmarknadspolitiska, diplomatiska och ekonomiska argument (SOU 2000:92; Proposition 2001/02:15; SOU 2006:7; Proposition 2009/10:65).

2. Bakgrund

I en alltmer globaliserad värld, med en ökad ekonomisk integration mellan nationer och ett snabbare transnationellt flöde av idéer, kunskap och kultur har internationaliseringen av den högre utbildningen fått en framträdande roll. Genom politiska strategier och mål i syfte att integrera det nationella utbildningssystemet med en internationell utbildningsmarknad har den akademiska världen förstärkt men också förändrat sin redan tidigare internationella prägel. I detta bakgrundskapitel presenteras skrivningar i politiska propositioner samt statistik och analyser från utredningar, utvärderingar och forskning inom områden som rör den globala efterfrågan på högre utbildning, studieavgifter samt den svenska internationaliseringen av den högre utbildningen. Inledningsvis diskuteras generella drivkrafter bakom internationaliseringen av den högre utbildningen och globala trender. Därefter riktar uppmärksamheten mot Sverige och den policy som utvecklats inom området. Slutligen vänder vi blicken mot de effekter som olika avgiftsrelaterade policyåtgärder haft eller kan tänkas ha på studentflödena.

Internationaliseringens drivkrafter och globala trender

Även om universiteten genom forskning och vetenskap alltid i viss mån överskridit nationella gränser har informations- och kommunikationsteknologins framsteg gjort att det blivit lättare för såväl forskare som studenter att överblicka ett allt större utbildningslandskap, som sträcker sig långt bortom det egna landet. I takt med att strömmarna av studenter mellan länder ökat dramatiskt, från 800 000 studenter 1970 till 2,1 miljoner 2000, 3,7 miljoner 2009 och 4,6 miljoner 2015 (OECD, 2017b, s. 287; University of Oxford International Strategy Office, 2015; OECD, 2011, s. 318), har högre utbildning alltmer de senaste två decennierna kommit att indexeras och rangordnas på en global nivå av de rankningar som säger sig mäta lärosäte-

nas kvalitet. Samtidigt som detta skapar en föreställning om en global utbildningsmarknad för högre utbildning, byggs även internationaliseringen in som ett mått på kvalitet i de globala rankingarna, vilket ytterligare förstärker internationalisering. Internationalisering har nu blivit något som nästan alla inblandade aktörer strävar efter att utveckla. Vad är det då som drivit denna utveckling?

Drivkrafter bakom internationaliseringen

Ett av de ledande namnen inom forskningen om den högre utbildningens internationalisering, Hans de Wit, har identifierat fyra centrala drivkrafter bakom denna utveckling – politiska, ekonomiska, akademiska respektive sociala och kulturella – som han menar har varierat över tid och skilt sig mellan olika länder och aktörer (2010, s. 9).

Politiska drivkrafter bakom internationaliseringen av högre utbildning inrymmer utrikes- och säkerhetspolitiska mål, behov av teknisk expertis, freds- och samförståndsarbete samt stärkande av nationell eller regional identitet. *Ekonomiska* drivkrafter inbegriper tillväxtmål och konkurrenskraft, efterfrågan på högre utbildning och arbetsmarknadsmässiga behov. *Akademiska* drivkrafter handlar om att utveckla forskning och undervisning med hjälp av internationella utbyten och interkulturella perspektiv, bygga ut verksamheten samt höja den akademiska kvaliteten och inte minst prestige i relation till andra lärosäten (vilket idag ofta starkt förknippas med placering i internationella rankingssystem). *Sociala och kulturella* drivkrafter handlar slutligen om att främja internationaliseringen genom att skapa en mer internationell miljö vid lärosätena och därmed bidra till interkulturell förståelse och kompetens bland studenter och personal.

Efterfrågan och konkurrens alltmer styrande

Under de senaste åren har retoriken om internationaliseringen av den högre utbildningen, internationellt sett, förskjutits mot ekonomi och konkurrens, dvs. det som de Wit definierar som *ekonomiska* drivkrafter (de Wit, 2010, ss. 5, 9). Detta framträ-

der speciellt i staters strategier för att locka till sig särskilt kvalificerade studenter. Inresande studenter kan efter avslutad utbildning bidra till stärkt internationell konkurrenskraft genom att minska arbetskraftsbrist inom vissa yrken och/eller kompensera för en minskande eller åldrande befolkning (Ziguras & Law, 2006, s. 59; de Wit, Hunter, & Coelen, 2015, s. 48). I vissa anglosaxiska länder, som Storbritannien, Australien och Nya Zeeland, är de ekonomiska drivkrafterna särskilt framträdande genom att den högre utbildningen har utvecklats till en nationell "exportprodukt" (Adams, 2007; Ziguras & Law, 2006; Mazzarol & Hosie, 1996). Länder där engelska är det dominerande språket har en fördel tack vare språkets centrala ställning internationellt (King, Findlay, & Ahrens, 2010, s. 25; Börjesson, 2017), och några av de anglosaxiska ländernas attraktionskraft för internationella studenter förklaras därför inte fullt ut av deras vetenskapliga ställning (Börjesson & Lillo Cea, 2019). En global, kommersiell massutbildningsmarknad har alltså växt fram, utanför den exklusiva och ofta stipendiefinansierade elitutbildningen för internationella studenter på framför allt amerikanska prestigeuniversitet (Marginson, 2008). Detta kan också ses som en rörelse från att betrakta högre utbildning som en kollektiv nytthet (*public good*) till en privat nytthet (*private good*) (Börjesson, 2016). De anglosaxiska ländernas starka position i det globala utbildningssystemet har skapat såväl hög efterfrågan på studieplatserna som en möjlighet till att ta ut höga studieavgifter av de internationella studenterna. Den diskurs som betonar att den globala efterfrågan på studieplatser har lagt grunden för en marknad där lärosäten och länder ställs emot varandra i en internationell akademisk tävlan om status och prestige, kan benämnas som ett slags konkurrensperspektiv på de globala flödena av studenter.

Konkurrensperspektivet inom den högre utbildningen går, enligt de Wit, stick i stäv med de traditionella akademiska värdena, såsom samverkan, bildning, fritt tänkande och akademisk utveckling – värden som tills relativt nyligen ännu var tydligt framträdande i den politiska debatten om internationaliseringen i södra Europa (de Wit, 2010, s. 5).

I EU-kommissionens internationaliseringsstrategi har konkurrensperspektivet och de ekonomiska drivkrafterna kommit att inta en framskjuten position. Bland annat betonas "den allt större konkurrensen från Asien, Mellanöstern och Latinamerika"

och att den högre utbildningen i större utsträckning bör bidra ”till den ekonomiska tillväxten genom att främja innovation och se till att den högre utbildningen motsvarar arbetsmarknadsbehoven” (Europeiska kommissionen, 2013, s. 3).

Förskjutningen från traditionella samarbetsvärden till konkurrens och ekonomisk vinning har kritiserats i bland annat en forskningsstudie från EU-parlamentet (de Wit & Hunter, 2015). Författarna varnade för att en ökad betydelse av ekonomisk hänsyn riskerar att leda till ett för stort fokus på effektiv rekrytering från ett fåtal länder, som Indien och Kina. Detta kontrasterades mot Tysklands utbildningsstrategi, där den politiska bedömningen är att avgiftsfri undervisning istället ger långsiktiga ekonomiska och diplomatiska vinster (de Wit & Hunter, 2015, ss. 47–48).

Studieavgifter i andra länder

I en OECD-rapport från 2013 presenteras en översiktlig genomgång av studieavgifter för inresande studenter. Lärosätena i Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Sydkorea, Mexiko, Spanien och Schweiz tog då ut samma avgifter av medborgare som icke-medborgare. Australien, Kanada, Irland, Nya Zeeland, Ryssland, Turkiet och USA tog å sin sida ut högre avgifter för icke-medborgare. För EU-länderna Österrike, Belgien, Tjeckien, Estland, Nederländerna, Polen, Storbritannien och numera även Sverige gällde enligt genomgången att EU/EES-medborgare behandlas på samma sätt som inhemska, medan extra avgifter läggs på studenter från övriga världen. I Tyskland togs de sista avgiftskraven för grundutbildningar bort 2014, och år 2016 var bara vissa masterutbildningar avgiftsbelagda (Study in Europe, 2016).

I en uppföljning konstaterade OECD att 20 av de 38 länderna med tillgängliga data tog ut olika avgifter för internationella respektive inhemska studenter. I Australien, Österrike, Kanada, Nya Zeeland och USA betalade internationella studenter minst dubbelt så mycket i studieavgift som de inhemska (OECD, 2017a). Enligt en EU-undersökning av läsåret 2017/18 tog tre fjärdedelar av länderna ut högre avgifter av internationella studenter än för EU-medborgare. Österrike gjorde ibland undantag för studenter från utvecklingsländer, som då inte behövde betala studieavgift. Flamländska Belgien, Nederländerna, Litauen och Storbritannien hade enligt

sammanställningen avreglerade studieavgifter som sattes av lärosätena själva (Europeiska kommissionen/EACEA/Eurydice, 2017, ss. 10–11).

De nordiska länderna – Sverige, Norge, Finland, Danmark och Island – har haft avgiftsfri utbildning som tradition även för freemoverstudenter (Oxford Research, 2013, s. 7). Detta har dock ändrats under senare år. Danmark införde studieavgifter 2006 och Sverige följde efter 2011. Finland införde studieavgifter för tredjelandsstudenter på icke-finskspråkiga kandidat- och mastersprogram från hösten 2017 (Study in Finland, 2016). Statliga universitet i Norge och Island har fortfarande inga avgifter för någon kategori av studenter, även om samtliga studenter på Island betalar en mindre årlig administrativ avgift (OECD, 2013; Oxford Research, 2013, s. 7; Study in Iceland, 2018; Study in Norway, 2018; Europeiska kommissionen/EACEA/Eurydice, 2017, s. 10).

Internationaliseringen i Sverige

Den internationella utvecklingen har även satt sin prägel på utvecklingen i Sverige. Såväl de ökade studentströmmarna som utvecklingen mot en alltmer ekonomisk och konkurrensinriktad diskurs om internationaliseringen syns också här. Den historiskt starka betoningen på utbildning som en form av bistånd till utvecklingsländer lever dock kvar i Sverige i högre utsträckning än i många andra länder.

Internationaliseringen i ett längre perspektiv

Den svenska politiken för utbildningens internationalisering har influerats av flera olika politiska ambitioner, och ändrat tonvikt över tid. I 1974 års internationaliseringsutredning (UKÄ, 1974, ss. 25–26) poängterades globala problem som en viktig utgångspunkt för högskolans internationalisering. Relationen med och förståelsen för de så kallade ”u-länderna” sågs som central för att i fredlig samverkan kunna lösa problem som fattigdom, krig och bristande demokratisering. I utredningen framhölls att universiteten ”måste ha som uppgift att främja internationell förståelse och samverkan, att fungera som en av drivkrafterna i internationaliseringspro-

cessen och i strävandena att bidra till lösningen av globala problem” (UKÄ, 1974, s. 26). Ett avgiftsfritt utbildningssystem blev en del av den svenska bistånds- och utvecklingspolitiken (se Åkerlund, Collsiö, & Börjesson, 2018, ss. 24–25).

I skrivningarna i utredningen från 1974 lyftes även ”arbetsmarknadsmotivet” fram, vars syfte var att förbereda studenterna för en alltmer internationaliserad arbetsmarknad. Ambitionen var att en svensk universitetsutbildning skulle bli mer jämförbar och konkurrenskraftig relativt utbildningar i andra länder (UKÄ, 1974, ss. 30–32). Jämförbarhet och konkurrenskraft handlade här om att främja ”internationell rörlighet på arbetsmarknaden och möjlighet till övergångar mellan svenska och utländska utbildningssystem” (UKÄ, 1974, s. 46), mål som i Europa tack vare Bolognaprocessen och EU-samarbetet till stora delar har uppnåtts.

Senare, i proposition 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, som låg till grund för högskolereformen 1993, syns ett skifte i och med att internationell konkurrens framför allt framställdes som ett medel för att höja den svenska utbildningens kvalitet (s. 21). Denna betoning på utbildningskvalitet har hållit i sig under flera decennier därefter. Högskolereformen 1993 omfattade även inrättandet av en högskolelag i Sverige. I denna skrevs internationaliseringens betydelse in: ”Högskolorna bör vidare i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden”.

Vad gäller de viktigaste förändringar som i övrigt främjade studentmobiliteten, trädde vid slutet av 1980-talet nya regler i kraft för studiemedelsberättigande. Tidigare beviljades svenska studenter endast studiemedel för utlandsstudier om särskilda skäl förelåg. Förändringarna som trädde ikraft 1989 gjorde att studiestöd för utlandsstudier istället beviljades i regel snarare än i undantagsfall, så länge utbildningen höll tillräckligt hög kvalitet (Proposition 1987/88:116, ss. 40–41; Wreber & Björk, 2006, ss. 31, 41).

Ett par år därefter förenklade Sverige ytterligare för såväl utresande som inresande studenter att genomföra utbyten, genom inträdet i Erasmusprogrammet (Proposition 1990/91:172), och senare förenklade EU-inträdet samtliga former av mobilitet.

Den svenska internationaliseringsstrategin

År 2005 hade internationaliseringen av den högre utbildningen blivit så viktig att den blev föremål för en ny nationell strategi. Denna strategi byggde vidare på samtliga tidigare synsätt på internationaliseringen och försökte jämka samman dem. De två mål som regeringen lyfte fram som de mest centrala var främjandet av kulturell förståelse och förbättrad utbildningskvalitet. I relation till det första målet, kulturell förståelse, poängterades främjandet av solidaritet, respekt och "tolerans" samtidigt som en ökad mångfald i utbildningssystemet skulle göra studenterna bättre förberedda för yrkeslivet. Förbättrad utbildningskvalitet diskuterades i termer av att internationaliseringen skulle bidra med nya perspektiv och synsätt i utbildningen samt att ökat utbyte (mobilitet) mellan olika länders lärosäten skulle bidra till konkurrens – något som på sikt skulle gynna kvaliteten i den högre utbildningen nationellt (Proposition 2004/05:162, ss. 56–67).

Vi ser här två olika kopplingar mellan internationaliseringen och höjd utbildningskvalitet. I den ena logiken (eller tankemodellen) är det mångfalden av perspektiv och synsätt i utbildningen som ligger till grund för höjd kvalitet. I den andra logiken är det den internationella jämförelsen och konkurrensen som driver lärosätena till att förbättra kvaliteten. Medan den första, genom mångfald, sammanlänkar målet om att främja kulturell förståelse och målet om förbättrad utbildningskvalitet, fokuserar den andra logiken bara på det senare målet. Vi får anledningen att återkomma till dessa två parallella logiker nedan.

Att svenska utbildningar bör sträva efter att locka till sig utländska studenter diskuterades i internationaliseringsstrategin bl.a. i termer av att "stärka den internationella miljön", öka mångfalden och skola utländska studenter till att bli "goda ambassadörer för Sverige".

De är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet genom att de kan bidra med nya perspektiv. De kan också bidra till att stärka den internationella miljön och mångfalden, vilket främjar förståelsen för andra kulturer och traditioner samtidigt som det kan ha stort värde för näringslivets utveckling. Samtidigt utgör de en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige.

Studenter med erfarenheter av svensk utbildning, svensk kultur och svenskt samhällsliv kan dessutom bli goda ambassadörer för Sverige. De kan komma att utgöra en viktig resurs för breddat och fördjupat samarbete mellan Sverige och andra länder, inte minst inom näringsliv och handel (Proposition 2004/05:162, ss. 59–60).

I internationaliseringsstrategin poängterades att en ökad internationalisering inte bara handlade om bistånd eller att stärka utbildningens kvalitet och konkurrenskraft, utan även skulle bidra till de svenska studenternas personliga utveckling. Att möta studenter från andra länder framhölls som viktigt för de studenter som studerar utomlands såväl som för de som på hemmaplan möter inresta utbytesstudenter.

Den ytterligare dimension som utbyten och en internationalisering av utbildningen kan tillföra studenterna i form av personlighetsutveckling, ökad allmänbildning, förbättrade språkkunskaper och kunskap om och förståelse för människor i andra länder och deras förhållanden, attityder och värderingar är också av stor betydelse på arbetsmarknaden. För de studenter som inte tillbringar en studieperiod utomlands är det viktigt att det inom högskolan även sker en internationalisering på hemmaplan (Proposition 2004/05:162, s. 61).

Det poängterades även att den majoritet av svenska studenter som inte studerar utomlands bör få möjligheten att ”ta vara på de kunskaper och erfarenheter som de utländska studenter och lärare som finns vid svenska lärosäten besitter” (Proposition 2004/05:162, s. 64). På så sätt skulle alla studenter ”förberedas för att verka i en internationell miljö, även de som inte har möjlighet eller avsikt att förlägga en del av sina studier utomlands” (Proposition 2004/05:162, s. 62).

I internationaliseringsstrategin lyftes det akademiska utbytet med utvecklingsländer fram som en del av svensk utvecklingspolitik för att stärka dessa länders akademiska kapacitet och öka Sveriges kunskap om dessa länder och deras kultur (Proposition 2004/05:162, ss. 61–62). I en senare utredning diskuterades internationella studenter i termer av cirkulär migration, och som en viktig grupp för utveckling; ”[i]nternationella studenter är en mycket viktig grupp för många av utvecklingsländerna, eftersom de utgör en högt kvalificerad resurs som med internationell erfarenhet på olika sätt kan bidra till utvecklingen i ursprungsländerna” (SOU 2011:28, s. 78).

Att de inresande studenterna från utvecklingsländer förväntas återvända till ursprungsländerna, vilket länge varit normen i Sverige, har alltmer ifrågasatts. Svensk arbetsmarknad har ett dokumenterat behov av utbildad arbetskraft inom bland annat tekniska yrkesområden. Almega, som representerar näringslivets tjänsteföretag, har därför kritiserat att biståndspolitiken betonats på bekostnad av talang- och kompetensförsörjning, och vill att fler av de inresande stannar i landet (Voltaire, 2016, ss. 50–51). Att det finns en motsättning mellan arbetsmarknadspolitiska och biståndspolitiska målsättningar har dock diskuterats länge (UKÄ, 1973, ss. 49–52).

Det har historiskt funnits ett brett parlamentariskt stöd för arbetet med och synen på internationaliseringen av den högre utbildningen. Alliansregeringen kritiserade efter regeringsskiftet 2006 främst bristen på uppföljning men ställde sig i stort bakom målen i internationaliseringsstrategin (Proposition 2008/09:175, s. 23).

De svenska studieavgifterna för internationella studenter

Redan år 2004, dvs. året innan internationaliseringsstrategin presenterades, skrev den socialdemokratiska regeringen i kommittédirektiven till utredningen om studieavgifter, att även om inresande studenter bidrar positivt till mångfald, perspektivrikedom och kulturell förståelse var detta inte skäl nog för att erbjuda tredjelandsstudenter avgiftsfri utbildning (Kommittédirektiv 2004:183). Alliansregeringen (2006–2014) gick på samma linje och lade fram förslaget om studieavgifter (Proposition 2009/10:65). Samtidigt lyfte de dock fram att den ”mångfald av erfarenheter och kunskaper som skapas genom tredjelandsstudenternas närvaro höjer kvaliteten i den högre utbildningen”, och att detta i alla fall var skäl nog att ”avsätta medel i form av stipendier för tredjelandsstudenter” (Proposition 2009/10:65, s. 16). Med andra ord rådde en blocköverskridande samsyn före införandet av studieavgifterna om nödvändigheten av att införa sådana.

Propositionen antogs och från och med höstterminen 2011 infördes anmälnings- och studieavgifter för studenter från länder utanför EES-området och Schweiz

som söker till och studerar vid svenska lärosäten utanför ramen för utbytesavtal. Regeringen motiverade reformen främst med ökade kostnader, men ansåg också att avgifter kunde ha positiva kvalitetsdrivande effekter i form av en mer kvalitetscentrerad konkurrens mellan svenska och utländska lärosäten (Proposition 2009/10:65, s. 7).

I relation till tidigare policy på området går det att skönja en tydlig förskjutning av betoningen i samband med studieavgiftspropositionen, från det vi kommer att benämna mångfaldsmodellen, till det vi kallar konkurrensmodellen. Internationaliseringsstrategin betonade nämligen både kulturell förståelse och höjd utbildningskvalitet, medan resonemanget i förslaget att införa studieavgifter fokuserade på det sistnämnda. Det har i sin tur konsekvenser för i vilken mån man lägger någon vikt vid de inresande studenternas bakgrund.

Mångfaldsmodellen

Höjd utbildningskvalitet har länge varit ett mål för internationaliseringsarbetet, och den svenska internationaliseringsstrategin kopplade samman internationalisering och kvalitet enligt två parallella logiker eller tankemodeller.

I den ena logiken ligger nya perspektiv och synsätt i utbildningen till grund för höjd kvalitet. För vi in de inresande studenterna i denna logik uppstår en kedja av händelser som kopplar samman inresande studenter med höjd utbildningskvalitet. Antagandet är att fler inresande studenter leder till en ökad mångfald och större perspektivrikedom, vilket i sin tur leder till höjd utbildningskvalitet. Vi kallar denna analytiskt renodlade händelsekedja för *mångfaldsmodellen* (Figur 1). Den väver samman internationaliseringsstrategins båda övergripande mål – att främja kulturell förståelse och att förbättra utbildningens kvalitet.

Figur 1. Mångfaldsmodellen.



I studieavgiftspropositionen uttrycks detta dels som att "[d]en mångfald av erfarenheter och kunskaper som skapas genom tredjelandsstudenternas närvaro höjer kvaliteten i den högre utbildningen" (Proposition 2009/10:65, s. 16) och dels som att "[d]e inresande studenterna är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet genom att de kan bidra med nya perspektiv" (Proposition 2009/10:65, s. 9).

En logisk slutsats utifrån tankemodellen är att storleken på dessa effekter är avhängig i vilken mån de inresande studenterna bidrar till ökad mångfald. Vilka dessa studenter är och vilken bakgrund de har blir därmed av central betydelse.

Konkurrensmodellen

Den andra logiken som kopplar samman internationaliseringen med höjd kvalitet bygger istället på att jämförelse och konkurrens driver lärosätena till att förbättra kvaliteten. För vi återigen in de inresande studenterna i denna logik ser händelsekedjan annorlunda ut jämfört med modellen ovan. Namnet på studieavgiftspropositionen var "Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter", och regeringen resonerade enligt följande logik:

Den konkurrensfördel som avgiftsfriheten idag ger högskolan är inte odelat positiv. Antalet utländska studenter har ökat kraftigt vid svenska lärosäten under den senaste tioårsperioden. Enligt enkätundersökningar är avgiftsfriheten viktigare än utbildningens kvalitet för internationella studenters val att studera i Sverige. Regeringens grundläggande uppfattning är att svenska lärosäten framför allt bör konkurrera genom att erbjuda utbildning av högsta kvalitet. Regeringen bedömer därför att införande av studieavgifter för utländska studenter skulle vara kvalitetsdrivande (Proposition 2009/10:65, s. 7).

Implicit utgick regeringen med andra ord från att lärosätena har egna drivkrafter för att vilja rekrytera inresande studenter. Vi kan med terminologi enligt de Wit kalla dessa för akademiska drivkrafter i form av profilering och akademisk status, som han menar blir alltmer framträdande (2010, s. 9). Konkret kan det handla om att

rekrytera många eller särskilt välmeriterade studenter som kan bidra till lärosätets goda rykte och framtida forskning, samtidigt som de genom sin närvaro bidrar till högre poäng på indikatorn internationella studenter i universitetsrankningar.

Genom att ta bort konkurrensfördelen av att vara avgiftsfria satte regeringen ökad press på lärosätena att istället konkurrera om de inresande studenterna utifrån sin utbildningskvalitet. Systemet bygger alltså på en incitamentslogik, där lärosätena får incitament att höja utbildningskvaliteten för att även i fortsättningen kunna attrahera inresande studenter.

Denna analytiskt renodlade händelsekedja, byggd på en incitamentslogik, väljer vi att kalla *konkurrensmodellen* (Figur 2). Det var denna tankemodell som användes för att knyta studieavgiftspropositionen till internationaliseringsstrategins mål om höjd kvalitet.

Figur 2. Konkurrensmodellen.



Till skillnad från i mångfaldsmodellen är den höjda utbildningskvaliteten i konkurrensmodellen inte beroende av att de inresande studenterna bidrar till en ökad mångfald och perspektivrikedom. Kvalitetshöjningen är i modellen inte beroende av vilka studenter som rekryteras. Vilka dessa studenter är eller varifrån de kommer saknar i princip betydelse, det är istället konkurrensen i sig som driver fram kvalitetshöjande åtgärder.

Med andra ord skiftade studieavgiftspropositionen fokus, från studenternas mångfald och perspektivrikedom som källa till höjd utbildningskvalitet, till en kvalitetsdrivande konkurrens mellan lärosäten där studenternas bakgrund är av begränsad betydelse.

Studieavgifternas effekter för de internationella studentflödena

I detta avsnitt riktas fokus mot den något begränsade kunskap som finns om studieavgifter och deras effekt på studentflödena. Tidigare studier som undersökt effekten av införandet av studieavgifter eller förändringar av avgiftsnivåer på inflödet av studenter har främst fokuserat på det totala antalet inresande, och har alltså inte analyserat hur flöden av studenter från olika länder och regioner påverkats. Vissa resultat i dessa studier har indikerat att höjda avgifter har en negativ effekt på antalet inresande medan andra studier har visat att det finns en relation mellan införandet av studieavgifter och ett ökat söktryck från internationella studenter.

Internationella studier av studieavgifters effekt på studentflödena

För Storbritanniens del fann Naidoo (2007, s. 300) ett negativt samband mellan höjda avgifter och internationella studenters efterfrågan. Soo och Elliotts (2010, s. 554) fann däremot i sin studie av inresande studenter i Storbritannien inom företagsekonomi och teknik inget tydligt samband mellan höjda studieavgifter och antal ansökningar från inresande studenter. De samband som eventuellt fanns tycktes vara icke-linjära samt bero på lärosätets kvalitetsrankning, där effekten av avgiftshöjningar kunde variera mellan hög- och lågstatuslärosäten. De fann vissa indikationer på att höjningar av avgifter som understeg £8 000 hade en negativ effekt på antalet ansökningar från företagsekonmistudenter, men att höjningar av avgifter som översteg denna gräns istället var förknippade med ett ökat antal ansökningar. För teknikstudenter fanns dock inget sådant samband (Soo & Elliot, 2010, ss. 558–561; 563).

Ett snarlikt, något motsägelsefullt resultat, fann även Beine et al. (2014, s. 42; 50). Den tolkning som lyftes fram var att en specifik grupp studenter uppfattar avgifternas nivå som indikation på en utbildnings kvalitet. I forskningslitteraturen diskuteras detta i termer av "judgement devices", att exempelvis priset används som en

indikator för att jämföra en varas kvalitet när den är svår att avgöra (se exempelvis Karpik, 2010). Andra forskare har hävdat att studieavgifterna bara lockar som approximation för utbildningskvalitet upp till en viss storlek, efter vilken avgifterna istället avskräcker (Caruso & de Wit, 2013, s. 14). I UKÄ:s undersökning framhåller SUHF att det är de mest välmeriterade studenterna som i jakt på de bästa utbildningarna ibland använder avgiftsnivån som kvalitetsindikator (UKÄ, 2017, s. 21; 27; 95).

Utifrån utvecklingen i Danmark, Sverige och Nya Zeeland i samband med förändringar av avgiftsnivåer, drogs i en rapport från OECD (2017a) slutsatsen att det fanns ett tydligt samband där höjda avgifter i regel minskade studentinflödet och vice versa.

Norge och Island fick fler studenter i samband med att Danmark (år 2006) och därefter Sverige (år 2011) införde studieavgifter (Oxford Research, 2013, s. 37; se även Geir, 2011, s. 56). Särskilt Island upplevde ett ökat söktryck från studenter från utvecklingsländer som inte längre hade råd att studera i Sverige eller Danmark (Oxford Research, 2013, ss. 21; 36–37).

Danmark var alltså det nordiska land som var först med att ta ut studieavgifter. Den statistik som finns visar att andelen freemoverstudenter, både i Sverige och i Danmark, sjönk vid införandet av studieavgifter. I Danmark följdes införande av avgifter av en minskning med cirka 500 studenter. Utvecklandet av stipendieprogram, marknadsföring och studentmarknadens anpassning till förändringen bidrog till att bortfallet på tre år hade återställts (Oxford Research, 2013, ss. 33–34). Danmark ökade anslagen till stipendier för universitet och tekniska högskolor från sammanlagt 3 miljoner DKK 2006 till cirka 43 miljoner 2009. Det var de enskilda lärosätena som fördelade dessa medel. Lärosätena framförde i utvärderingar att anslagen inte räckte för att locka de bästa tredjelandsstudenterna (Oxford Research, 2013, s. 26).

I den ovan refererade rapporten från Oxford Research som skrevs på uppdrag av Nordiska ministerrådet diskuteras tre möjliga förklaringar till ett minskat antal inresande studenter i samband med införandet av studieavgifter i Norden. För det första kräver avgifterna tillgång till ekonomiskt kapital. För det andra skapade den plötsliga förändringen från fri utbildning till full kostnadstäckning en ”chock-effekt”. Slutligen gör införandet av studieavgifter att danska och svenska lärosäten

numera konkurrerar med andra avgiftsbelagda utbildningar globalt. I den konkurrensen spelar andra variabler in, såsom kostnader för uppehälle, möjligheter på arbetsmarknaden efter genomförd utbildning och värde av det nationella språket. Det är inte givet att de nordiska länderna och lärosätena står sig väl i den konkurrensen (Oxford Research, 2013, ss. 42–44).

Studieavgifternas effekter i Sverige

I Sverige infördes som sagt studieavgifter och anmälningavgifter från och med höstterminen 2011 för så kallade freemoverstudenter från tredje land (länder utanför EES-området och Schweiz) som utanför ramen för utbytesavtal söker till kurser eller program på grund- och avancerad nivå (Proposition 2009/10:65). Höstterminen 2010 började knappt 7 600 studenter i denna grupp. Höstterminen därefter, när studieavgifterna infördes, minskade detta antal till ungefär 1 600 studenter.¹ UKÄ konstaterade våren 2017, utifrån läsårssiffror (snarare än terminssiffror), att antalet nya freemoverstudenter från tredje land var nästan dubbelt så högt läsåret 2015/16, 3 100 studenter, som under det första året med avgifter då antalet var 1 650. Även om det alltså skedde en ökning efter införandet av studieavgifterna var nivåerna fortfarande betydligt lägre än de 8 000 nyantagna freemoverstudenter som kom under det sista avgiftsfria läsåret (UKÄ, 2017, s. 44).

Antalet freemoverstudenter från tredje land hade dock ökat mycket kraftigt åren strax före införandet av studieavgifter. De gick från 3 800 läsåret 2005/06 till 7 600 läsåret 2009/10 (se Diagram 1). Trots detta var antalet freemoverstudenter lägre år 2015/16 än 2005/06, samtidigt som det totala antalet registrerade studenter (svenska och utländska) i svensk högre utbildning hade ökat med 4 procent från 2005 till 2015 (UKÄ, 2018). Dessutom tas då ingen hänsyn till den generella ökningen av internationella studenter på global nivå. Vägs denna in blir det tydligt att även om Sverige så småningom nådde upp till tidigare nivåer i faktiska antal, hade Sverige tappat i relativa andelar över tid.

Vad har då tidigare studier visat när det gäller hur studentströmmarna geografiskt sett förändrades i samband med det svenska avgiftsinförandet, dvs. vilka delar av världen studenterna kommer ifrån?

Nedgången i antalet nybörjarstudenter i den avgiftsskyldiga gruppen höstterminen 2011 jämfört med föregående hösttermin var störst för Asien (-84 procent), följt av Afrika (-78 procent), de europeiska länderna utanför EES/Schweiz (-76 procent), Oceanien (-72 procent), Nordamerika (-57 procent) och Sydamerika (-49 procent) (HSV, 2012, ss. 3–4). Hösten 2014 kom mer än en tredjedel av den avgiftsskyldiga gruppens studenter från Indien och Kina. Indien var det land från vilket antalet studenter relativt sett ökade mest efter nedgången i samband med införandet av avgifterna. Totalt stod Asien för 58 procent av den avgiftsskyldiga gruppens registrerade studenter höstterminen 2014 (UKÄ, 2015, ss. 4–5).

Ser vi till studentpopulationen som helhet, där även utbytesstudenter ingår, föll antalet studenter från Afrika istället med 71 procent, följt av Asien (-70 procent), de europeiska länderna utanför EES/Schweiz (-43 procent), Nordamerika (-24 procent) och Oceanien (-9 procent) (HSV, 2012, s. 4).

Tabell 1. Nybörjarstudenter före och efter studieavgiftsinförandet, terminssiffror.

Ursprungsland	Antal nya tredje-landsstudenter		Förändring nya tredje-landsstudenter Ht 10-11 (%)	Därav antal free-moverstudenter		Förändring freemover Ht 10-11 (%)
	Ht 2010	Ht 2011		Ht 2010	Ht 2011	
Afrika	715	207	-71%	679	147	-78%
Asien	6 720	2037	-70%	5 445	853	-84%
Europa (ej EU/EES och Schweiz)	1 267	722	-43%	777	189	-76%
Nordamerika	1 043	793	-24%	498	212	-57%
Oceanien	274	248	-9%	43	12	-72%
Sydamerika	214	136	-36%	121	62	-49%

Källa: HSV, 2012.

Att minskningen av antalet studenter från Europa, Nordamerika och Oceanien var så mycket mindre i studentpopulationen som helhet än bland just freemoverstudenter visar att den geografiska sammansättningen av utbytes- och freemoverflödena

skiljde sig åt. Utbytesflödena hade en jämförelsevis högre andel studenter från det vi här kallar västländer. Eftersom vi i denna rapport är intresserade av förändringen av hela studentpopulationens sammansättning blir det därför av central betydelse att även ta hänsyn till utbytesflödena.

Övergripande konstaterade UKÄ att förändringarna av studentströmmarna i samband med avgiftsinförandet gjorde studentpopulationen mindre heterogen (UKÄ, 2017, s. 46). Ökningen som skedde i den avgiftsskyldiga gruppen efter den initiala nedgången bestod främst av asiatiska studenter, men i relativa termer ökade de afrikanska studenterna ännu mer, framför allt mellan läsåret 2013 och 2014. UKÄ identifierade SI:s stipendier som är riktade till studenter från länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete, som en betydande faktor för hur många studenter som kommer från dessa samarbetsländer (UKÄ, 2015, ss. 4–5). Höstterminen 2014 var detta antal knappt 450 stipendier, jämfört med 50 höstterminen året innan (Svenska institutet, 2015, s. 38; Svenska institutet, 2014, s. 40). 2015 uteblev dock dessa stipendier helt, då aviserade anslag drogs in och resterande medel enbart gick till studenter från Syrien och Sydafrika (Svenska institutet, 2016, s. 41). Detta resulterade i ett minskat antal studenter från de långsiktiga utvecklingssamarbetsländerna (UKÄ, 2017, s. 48). Vi återkommer till stipendieprogrammets omfattning nedan.

Könsbalansen blev jämnare i samband med studieavgiftsinförandet, även om männen fortfarande var i majoritet inom den avgiftsskyldiga gruppen. Höstterminen 2011 bestod nybörjarna i gruppen av 53 procent män och 47 procent kvinnor, från att höstterminen året innan ha bestått av 64 procent män och 36 procent kvinnor (HSV, 2012, s. 5). Därefter ökade skillnaden åter något, och andelen kvinnor bland de betalande studenterna var höstterminen 2014 nere i 42 procent (UKÄ, 2015, s. 4).

Findlay har dock påpekat att de könsobalanser som kan iakttas i de internationella studentflödena från många länder i exempelvis Mellanöstern och andra delar av Asien ofta är mycket svagare än könsobalanserna i dessa länders nationella utbildningssystem. Med andra ord är kvinnorna mer benägna att studera utomlands än männen, men eftersom antalet utbildade kvinnor är så litet utgör kvinnorna trots detta mindre än hälften av de utresande studenterna (Findlay, 2011, ss. 169–170).

Införandet av studieavgifterna påverkade även fördelningen av internationella studenter mellan olika studieinriktningar. Teknik var den ämnesinriktning som höstterminen 2011 förlorade det största antalet nybörjarstudenter i den avgiftsskyldiga gruppen. Från en toppnivå på över 3 000 studenter sjönk antalet med 81 procent till cirka 600. Inom naturvetenskap var motsvarande minskning relativt sett ännu större (88 procent), medan den för samhällsvetenskap och juridik var något lägre (77 procent) (HSV, 2012, ss. 6–7). UKÄ konstaterade att avgiftsinförandet därigenom sannolikt hade en negativ effekt för rekryteringen till forskarutbildningen, även om denna effekt verkar begränsad till de lärosäten där tredjelandsstudenter tidigare hade varit ett viktigt inslag i rekryteringsunderlaget (UKÄ, 2017, s. 96).

Freemoverstudenterna var särskilt överrepresenterade inom det tekniska området. Teknik och tillverkning var den inriktning som det största antalet freemoverstudenter (såväl EES-studenter som tredjelandsstudenter) läste på innan avgifterna infördes, följt av samhällsvetenskap, juridik, handel och administration (HSV & SCB, 2009, ss. 11–12; HSV & SCB, 2012, ss. 12–13). Teknikintresset var fortsatt stort efter avgiftsinförandet. Hösten 2014 läste nästan en tredjedel av de betalande studenterna teknik (32 procent), följt av juridik och samhällsvetenskap (31 procent) (UKÄ, 2015, s. 8).²

Stipendiernas förmåga att kompensera bortfallet

Innan vi går över till rapportens empiriska undersökning ska vi avslutningsvis kort summera hur svenska staten kompenserade införandet av studieavgifter med stipendier. För att motverka den förväntade nedgången i antalet studenter, inte minst från utvecklingsländer, sjösatte den svenska regeringen två stipendieprogram i anslutning till studieavgiftsreformen (Proposition 2009/10:65, ss. 30–31). Stipendiemedlen som anslogs var sammanlagt 60 miljoner kronor för 2011 och 110 miljoner 2012 (Proposition 2009/10:65, ss. 30–31; Svenska institutet, 2013, ss. 38–39).

Enligt svaren från en enkätundersökning till lärosätena var det hösten 2011 knappt 570 studenter som erhöll svenskt stipendium i någon form (HSV, 2011, s. 24). 60 miljoner av stipendiemedlen fördelades från och med 2012 via lärosätena till sär-

skilt kvalificerade avgiftsskyldiga studenter och kunde täcka hela eller delar av studieavgiften (Proposition 2009/10:65; Utbildningsdepartementet, 2015, s. 7). De resterande pengarna, som gick via SI, skulle täcka kostnader för studieavgift, uppehälle och resa till och från Sverige, och skulle från början *enbart* gå till stipendiater från länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete (Svenska institutet, 2012, s. 31).

Tabell 2. Budget för de nya statliga stipendierna 2011-2014, miljoner kronor.

År	SISS Kategori 1 LUS	SISS Kategori 2 DAC	Via lärosätena, särskilt kvalificerade studenter	Summa
2011	30	0	30	60
2012	30	20	60	110
2013	30	70	60	160
2014	80	70	60	210

Källa: SI, ESV, Riksdagen.

År 2012, när budgeten för SI-programmet ökade från 30 till 50 miljoner, delades dock programmet upp i kategori 1 och 2, där kategori 1 motsvarade det ursprungliga stipendieprogrammet och kategori 2 tilldelades övriga låg- och medelinkomstländer inom utvecklingssamarbetet (Svenska institutet, 2013, ss. 38–39). År 2014 ökade resurserna, och budgeten för kategori 1 låg då på 80 miljoner kronor jämfört med 30 miljoner året innan, och 70 miljoner kronor var avsatta för kategori 2. Ytterligare 70 miljoner aviserades för kategori 1 för läsåret 2015, men 50 miljoner av dessa drogs som tidigare nämndes sedan in (Svenska institutet, 2015, s. 38; Statskontoret, 2015, s. 27).

För 2014 var alltså den sammanlagda stipendiesumman inklusive de av lärosätena fördelade pengarna 210 miljoner kronor, vilket var betydligt högre än de 60 miljoner som delades ut år 2011, det första året med avgifter. Ökningen jämfört med avgifternas första år var alltså 150 miljoner, och UKÄ karakteriserade i efterhand läsåret 2014/15 som ett år då SI delade ut "ovanligt många stipendier" (UKÄ, 2017, s. 49).

För att sätta stipendiesumman i perspektiv kan vi jämföra med den ovan nämnda danska motsvarigheten. I relation till det minskade antalet studenter understeg ökningen av de svenska stipendieprogrammen vida de danska. I Sverige kompen-serades tappet på drygt 6 000 studenter med 150 miljoner i ökade stipendieanslag, medan man i Danmark ökade anslagen med 40 miljoner i danska kronor utifrån en minskning på 500 studenter. Detta kan givetvis vara en bidragande orsak till varför de svenska studentantalen inte återhämtade sig på samma sätt som de danska.

Vad gäller den geografiska sammansättningen av stipendiaterna hade SI som mål att sprida stipendier till så många länder som möjligt (Svenska institutet, 2012, s. 32). SI konstaterade dock i anslutning till stipendierna inom kategori 2 att många låg- och medelinkomstländer inte blev representerade alls under 2013, och att en stor del av ansökningarna både 2012 och 2013 kom från Indien och Kina (Svenska institutet, 2014, s. 41; Svenska institutet, 2013, s. 39). Som tidigare nämnts tilldelades enbart studenter från Syrien och Sydafrika stipendier 2015 (Svenska institutet, 2016, s. 41). För 2016 tycks dock spridningen ha varit relativt god då inget land tilldelades mer än 7 procent av stipendierna, Indien tilldelades 5 procent och Kina fanns inte ens med bland de tio länder med högst tilldelning. Antalet behöriga sökande från länderna som större delen av SISS-stipendierna var öronmärkta för var dock enligt uppgift fortfarande lågt (UKÄ, 2017, s. 71).

Sammanfattning

Den svenska högre utbildningen har blivit mer internationell och påverkas i större utsträckning idag av internationella flöden av studenter och forskare. Vår genomgång visar att det funnits en samsyn, oavsett politisk konstellation som haft regeringsmakten, om att det finns ett värde med en internationellt orienterad högre utbildning. En viktig beståndsdel i denna orientering är internationella studenter som läser i Sverige.

Tidigare sågs det avgiftsfria utbildningssystemet som en del av den svenska bi-stånds- och utvecklingspolitiken, men med tiden kom internationaliseringen alltmer att kopplas till ett mångfaldsperspektiv, dvs att det fanns ett värde i att föra in fler perspektiv i utbildningen. En ökad mångfald sågs som ett medel för att öka

studenternas kulturella förståelse, men också som ett sätt att höja kvaliteten på utbildningen och därigenom förbereda studenterna för den mer globaliserade arbetsmarknaden.

Idag präglas retoriken om internationaliseringen av den högre utbildningen i större utsträckning av det perspektiv som ställer konkurrens på den globala utbildningsarenan i centrum, dvs. att lärosätena konkurrerar om de duktigaste studenterna både nationellt och globalt. Tanken är att ett omfattande inflöde av internationella studenter gynnar utbildningens och lärosätets position i de internationella universitetsrankingarna, vilket i sin tur gör det lättare att attrahera nya studenter.

Globalt sett har allt fler utbildningssystem gått mot en mer konkurrensinriktad modell, och 2011 införde Sverige avgifter för freemoverstudenter från länder utanför EES-området och Schweiz. För att detta inte helt skulle förändra sammansättningen av studenter utökades den svenska stipendieutdelningen till internationella studenter, särskilt från utvecklingsländer.

Slutnoter kapitel 2.

1. Eftersom 450 av dessa på grund av anknytningsskäl var undantagna från betalningsskyldighet och ytterligare andra finansierades av stipendier, var avgifternas effekt i själva verket ännu större. Dessutom minskade gruppen med okänt ursprung med mer än hälften, från 3 500 till 1 500 studenter (HSV, 2012, s. 2). Sannolikt studerade dessa studenter på distans från ett land utanför Sverige, vilket förklarar varför deras ursprungsland är okänt i statistiken (UKÄ, 2017, s. 47).
2. Detta kan jämföras med det totala antalet registrerade studenter på svenska lärosäten. Höstterminen 2014 läste 16 procent teknik och 36 procent juridik och samhällsvetenskap (UKÄ, egna beräkningar).

3. Studiens utgångspunkter

Det övergripande syftet med studien är att ställa de politiska målsättningarna för internationaliseringen av den högre utbildningen i relation till de förändrade studentflöden till Sverige som uppstod i samband med införandet av studieavgifter 2011. I bakgrundskapitlet diskuterades framväxten av den svenska internationaliseringsstrategin. Några värden som har haft betydelse för strategins utveckling är globalt ansvar, kulturell mångfald, akademisk kvalitet och konkurrens.

Vad gäller just de internationella studenternas positiva bidrag kan de utifrån svensk internationaliseringspolicy sammanfattas i följande punkter (Proposition 2009/10:65, ss. 9, 16, 28–29):

- Ökad perspektivrikedom genom den mångfald och kunskap som inresande studenter bidrar till leder till höjd utbildningskvalitet
- Ökad förståelse för andra länder och kulturer som inresande studenter bidrar till att förbereda studenter för en internationell miljö i det framtida arbetslivet
- Inresande studenter blir en rekryteringsbas för svensk forskning och arbetsmarknad, inte minst inom det tekniska området
- Studenternas kontaktnätverk i Sverige och utlandet sammanlänkas och leder till breddat och fördjupat samarbete med andra länder inom näringsliv, handel, investeringar, politik och säkerhetspolitik
- Vid hemvändande bidrar inresande studenter till en stärkt Sverigebild utomlands
- Fattigdomsbekämpning och demokratisk utveckling främjas genom ökad studentrörlighet

Några av punkterna bidrar de inresande till oavsett bakgrund och studieinriktning, men för målsättningarna om ökad perspektivrikedom, kulturell förståelse, fattigdomsbekämpning och demokratisk utveckling beror effekten, i alla fall till viss del, på om de inresande studenterna har bakgrunder som skiljer sig från de svenska

studenternas i kulturell, ekonomisk eller politisk bemärkelse. Det är detta som i denna rapport diskuteras i termer av mångfaldsdimensionen. Ökad kulturell förståelse tillsammans med främjandet av utbildningskvaliteten lyftes 2004/2005 fram som det övergripande och vägledande målet i internationaliseringsstrategin för den högre utbildningen (Proposition 2004/05:162, s. 57).

Eftersom informationen som finns om de inresande studenterna bygger på deras nationella bakgrund och studieinriktning är det detta vi har att utgå från när vi kategoriserar studenterna. Vi kan utifrån målsättningarna om ökad perspektivrikedom, kulturell förståelse, fattigdomsbekämpning och demokratisk utveckling konstatera att exempelvis studenter från ett brett spektrum av utvecklingsländer och framväxande ekonomier, på ett generellt plan, potentiellt har mer att bidra med än studenter från den något mer homogena skaran av rika västländer som Sverige tillhör. Samtidigt kan de utbildningsmöjligheter som Sverige erbjuder bidra till fattigdomsbekämpning, både direkt för den enskilde och indirekt för det land studenten kommer ifrån. För spridandet av demokratiska värderingar är det särskilt önskvärt med studenter från länder med mindre demokratiska styrelseskick, och utifrån målet om ökad kulturell förståelse och perspektivrikedom framstår studenter från länder med andra kulturella förhållanden än i Sverige som viktiga.

Tidigare studier har även uppmärksammat den arbetskraftsbrist som finns inom särskilt det tekniska och det naturvetenskapliga området, där Sverige har en internationellt framstående forskningsverksamhet (jfr Voltaire, 2016, ss. 12–13, 18; Oxford Research, 2013, s. 40).

I denna studie undersöker vi i vilken mån studieavgifternas införande förändrade andelen och antalet studenter med olika nationell bakgrund och inom olika studieinriktningar, och om det detta i sin tur påverkade förutsättningarna för att uppnå de mål och främja de värdena som beskrevs ovan. De operationaliseringar som görs av mångfald för att utifrån studenternas nationella bakgrund undersöka hur inflödena av studenter från länder med olika politiska, kulturella och ekonomiska förhållanden förändrades i samband med avgiftsinförandet beskrivs i avsnittet nedan. Att studien av metodologiska skäl gör vissa schablonartade förenklingar utifrån de politiska intentionerna är något som läsaren bör ha i åtanke.¹

Operationaliseringar

Operationalisering av politisk frihet

För en klassificering av länder efter grad av frihet används rapporten "Freedom in the World" från 2011 som årligen görs av den amerikanska oberoende men i huvudsak statligt finansierade organisationen Freedom House (2017). Denna delar in länder i kategorierna "fria", "delvis fria" respektive "ej fria", där Sverige placerar sig i den förstnämnda kategorin. Denna relativt grova uppdelning gör redovisningen mer överskådlig, men som med alla försök att indexera något så komplext som politiska friheter och medborgerliga rättigheter finns en viss risk för missvisande eller tendentiösa bedömningar i enskilda fall.

Operationalisering av kulturella förhållanden

Som approximation för det svårfångade konceptet "kultur" används här religion. Studenter från länder med andra traditioner än de kristna kan antas ha särskilt goda förutsättningar att bidra med andra erfarenheter och perspektiv. För att klassificera enskilda länders religiösa förhållanden och samtidigt undvika alltför stora svårigheter i bedömningen görs en grov uppdelning där personer som tillhör olika kristna inriktningar och som tillsammans utgör en majoritet av befolkningen ("kristen majoritet"), ställs mot länder som saknar en sådan kristen majoritet ("ej kristen majoritet"). De senare kan sägas skilja sig mer från Sverige i religiös och kulturell bemärkelse, och studenter från dessa länder har alltså särskilt goda möjligheter att bidra med andra perspektiv. Med det sagt så innehåller gruppen länder med kristen majoritet givetvis ett fåtal länder som trots detta kan anses stå långt ifrån Sverige i kulturell bemärkelse. Rapportens indelning har gjorts utifrån den amerikanska underrättelsetjänsten CIA:s offentliga databas "The World Factbook" (CIA, 2017).

Operationalisering av ekonomiska förhållanden

I analysen används två olika kategoriseringar för att undersöka flöden från länder med olika utvecklingsnivå. Den ena är Världsbankens ekonomiska klassificering av länder i "låginkomstländer", "lägre medelinkomstländer", "högre medelinkomstländer" respektive "höginkomstländer", där Sverige tillhör den sistnämnda kategorin. Data som representerar kalenderåret 2011 (då avgifterna infördes) används i analysen. Den andra kategoriseringen är den mer politiskt relevanta och ömsesidigt uteslutande, men inte heltäckande, uppdelningen i *LDC*-länder, *BRICS* respektive *OECD*-länder.

LDC-länder (Least Developed Countries) är en FN-definition som uppdateras var tredje år och 2012 inkluderade 48 länder. *BRICS* är en sammanslutning av fem stora tillväxtekonomier, och namnet bygger på en engelsk förkortning av dessa: Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika. För *OECD* (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) har de tio medlemsländerna utanför EES-området och Schweiz valts,² eftersom det bara var studenter från länder utanför den regionen som påverkades av avgiftsinförandet.

Operationalisering av stipendieländer

Eftersom Svenska institutets stipendieprogram (SISS) kategori 1 riktas särskilt till länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete bildar denna grupp en kategori av utvecklingsländer. Med hjälp av denna kan vi även säga något om stipendieprogrammets betydelse för mångfalden i studentgruppen. De länder som ingår i denna grupp har justerats något över tid. I rapporten utgår vi ifrån den avgränsning som gällde när studieavgifterna infördes.³

Data och tidsramar

Undersökningen av flöden från olika länder och regioner och inom olika studieinriktningar begränsar sig tidsmässigt till en tioårsperiod, från läsåret 2005/06 till

2014/15.⁴ Det innebär att den gör det möjligt att skönja trender innan avgifterna infördes, samtidigt som avgiftsreformens följder på några års sikt kan bedömas utifrån rapportens syfte och frågeställningar. Genom att inkludera läsåren strax före avgiftsinförandet blir det möjligt att se om exempelvis en nedgång i samband med införandet av avgiften var en fortsättning på en nedåtgående trend eller ett brott mot en dessförinnan uppåtgående eller stillastående utveckling. Under denna period finns även jämförbara data med enhetliga definitioner av studentgrupper och regioner. Med undantag för en inledande överblick över inresandeantalen, samt analysen av andelen inresande på olika studieinriktningar, begränsar sig undersökningen till att enbart behandla tredjelandsstudenter.

Genom valet att undersöka just tredjelandsstudenter blir siffror innan och efter avgiftsinförandet jämförbara. Kategorin som från och med 2011/12 benämns betalande studenter har nämligen ingen direkt jämförbar motsvarighet under tidigare läsår.

När det gäller siffror uppdelade efter studieinriktning gör dock SCB inte någon indelning baserat på geografiskt ursprung, utan indelningen är baserad på inresandeform (freemover/utbyte) och studieform (program/kurs). Med andra ord är det där inte möjligt att undersöka antalet studenter från tredje land separat. I detta fall jämförs därför hela gruppen freemoverstudenter på kurser eller program – inklusive de med okänt ursprung – innan och efter avgiftsinförandet för att få en uppfattning om avgiftsinförandets följder. Utvecklingen från och med läsåret 2011/12 kompletteras sedan med en analys av utvecklingen för gruppen *betalande studenter* på kurser eller program.⁵

Till ytterligare hjälp finns dessutom resultaten i den ovan nämnda analysen från HSV (Lindqvist 2012), där just förändringen i antalet freemoverstudenter *från tredje land* på olika studieinriktningar jämfördes höstterminerna 2010 och 2011.

För att få en uppfattning om hur utvecklingen hade sett ut i frånvaron av de statliga stipendierna används data från Svenska institutet över antalet stipendiater och deras nationalitet. Därigenom kan vi undersöka i vilken utsträckning SI:s stipendieprogram *Swedish Institute Study Scholarship* (SISS), som introducerades i samband med avgiftsinförandet, lyckades kompensera för införandet av avgifter.⁶ I analysen görs det förenklade antagandet att SISS-stipendiaterna hade valt en annan stu-

diedestination eller avstått från att resa om de inte hade tilldelats de omfattande stipendierna från Svenska institutet. Detta antagande finner relativt starkt stöd i UKÄ:s kartläggning, där antalet inresande från flera berörda länder tätt följer med stipendieutdelningen, såväl när den ökar som när den minskar (UKÄ, 2017, s. 74).

Analysmetod

Den SCB-statistik som används innehåller ingen information på individnivå, utan utgörs av aggregerade antal studenter i olika kategorier från olika länder, sorterade efter läsår. Samtliga utländska studenter vid svenska lärosäten ingår i statistiken. Eftersom det är en totalundersökning signifikanstestar vi inte de eventuella skillnader och förändringar som iakttas.

För att undersöka hur sammansättningen av inresandepopulationen i Sverige förändrades geografiskt studeras de olika nationaliteternas och gruppernas *andel* av de sedan år 2011 avgiftsskyldiga inresande studenterna över tid, med fokus på förändringarna i samband med avgiftsinförandet.⁷ Har en viss grupp eller nationalitet följt förändringen av det sammanlagda antalet har dess andel inte förändrats. Skiljer sig en viss nationalitets eller grupp förändring i förhållande till det sammanlagda antalets förändring visar det sig i sådana fall i form av en ökning eller minskning av gruppens eller nationalitetens andel.⁸

På så sätt kan vi jämföra inflödena innan och efter avgiftsinförandet utan att de stora fluktuationerna i absoluta antal överskuggar de relativa förändringarna i gruppens sammansättning. Minskningen i antalet studenter är redan välbelagd. Vad följande undersökning bidrar med är därför en analys av hur den inre sammansättningen av gruppen förändrats. Motsvarande analys görs även för antalet inresande tredjelandsstudenter som helhet, där även utbytesstudenter ingår.

När siffror över antalet *nya* studenter presenteras, redovisas de från och med läsåret 2011/12 både inklusive och exklusive SISS-stipendiater.⁹ På så sätt synliggörs vilken effekt studieavgifterna potentiellt sett hade haft i frånvaron av detta program, samtidigt som effekten av det enskilt största stipendieprogrammet blir tydligare. Som tidigare nämnts karaktäriserade UKÄ läsåret 2014/15 som ett år då SI delade ut "ovanligt många stipendier" (UKÄ, 2017, s. 49), något som läsaren bör ha i åtanke

när antalet studenter från de långsiktiga utvecklingssamarbetsländerna redovisas.

Utifrån tidigare studier görs antagandet att den avgörande faktorn för de kraftiga förändringar av studentflödena som inträffade mellan läsåret 2010/11 och 2011/12 var avgiftsinförandet. Målet för resultatredovisningen är därför inte att utreda orsakssamband bakom nedgången från 2010/11 till 2011/12, utan att beskriva och analysera hur gruppen inresande studenter förändrades.

Slutnoter kapitel 3.

1. Givetvis går det med rätta att påpeka att operationaliseringarna grundar sig på en mycket förenklad bild av mångfald och perspektivrikedom, och att exempelvis studenter från framstående forskningsnationer och politiska eller ekonomiska stormakter även de kan bidra med mycket värdefulla perspektiv. Då analysen utifrån tillgänglig data tvingas behandla individer som siffror och summer blir den med viss nödvändighet schablonartad och baserad på generaliseringar utifrån nationell tillhörighet. Studenterna görs alltså till representanter för ett visst land med vissa ekonomiska, kulturella och politiska förhållanden. De individer som det i grunden handlar om är givetvis unika, och i vissa fall kan studenterna ha växt upp och studerat i ett land där de inte är medborgare. Dessutom finns det ofta befolkningsmässigt relevanta mångfaldsaspekter inom ett land i form av ekonomiska, geografiska, etniska, religiösa och andra sociala och kulturella skillnader som inte kan urskiljas med den valda metoden. Med detta sagt menar vi att tillvägagångssättet ändå är rimligt med tanke på mängden studenter i analysen samt tillgången till data. Målsättningen är ytterst bara att finna rimliga indikatorer på huruvida avgiftsreformen relativt sett gynnade eller missgynnade inflödet av de grupper som utifrån internationaliseringsstrategin kan antas ha särskilt mycket att bidra med i termer av mångfald och perspektivrikedom (jfr. fokus på utvecklingsländer i Proposition 2004/05:162, ss. 61–62), samt hur de förändrade freemoverflödena förhåller sig till flödena av utbytesstudenter i detta avseende.
2. Australien, Chile, Israel, Japan, Kanada, Mexiko, Nya Zeeland, Sydkorea, Turkiet och USA.
3. Afrika: Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia. Asien: Bangladesh, Kambodja. Latinamerika: Bolivia (Svenska institutet, 2011, s. 45).
4. Siffrorna som beskriver de inresande studenternas antal och geografiska ursprung är hämtade från SCB och är för perioden 2010/11–2014/15 sammanställda 2016 och för perioden 2005/06–2009/10 år 2015. Vissa kompletterande uppgifter redovisas baserat på den därefter publicerade kartläggningen från UKÄ (2017), där även siffror för läsåret 2015/2016 inkluderats.
5. De siffror som här beskriver de inresande freemover- och utbytesstudenternas studieinriktning enligt SUN-klassificeringen (Svensk utbildningsnomenklatur) är för läsåren 2005/06–2014/15 sammanställda av SCB 2016. För gruppen betalande studenter har siffrorna kompletterats för läsåret 2011/12 av data från UKÄ & SCB 2014.
6. En begränsning är att det bara är Svenska institutets data som används för att undersöka stipendiernas påverkan på antalet inresande studenter från olika länder, men detta görs eftersom övriga stipendier är utspridda på så många olika aktörer och är satta till så olika nivåer att det är svårt att få överblick över dem. Dessutom var SISS det enskilt mest omfattande programmet, och är geografiskt riktat till utvecklingsländer och tillväxtekonomier.

7. Nackdelen med att mäta andelen inresande studenter (förutom att det bara indirekt säger något om de absoluta förändringarna) är att små antalsmässiga förändringar i grupper med få individer, som givetvis kan vara helt naturliga eller slumpmässiga fluktuationer, ger stort utslag. För att minska risken att sådana naturliga upp- och nedgångar påverkar de slutsatser som dras utesluts nationaliteter med färre än 20 nya freemover- respektive utbytesstudenter läsåret 2010/11 ur de analyser som behandlar enskilda ursprungsländer. Vidare fästs ingen vikt vid andelsmässiga förändringar på +/-10 procent, utan dessa betraktas som stabila nivåer. I de aggregerade analyserna där världsdelar samt olika religiösa, ekonomiska och politiska kategorier av länder redovisas, är det totala antalet studenter betydligt högre än för enskilda nationaliteter, och dessutom kan slumpmässiga fluktuationer för enskilda nationaliteter inom dessa grupper antas ta ut varandra och därför påverka resultatet i låg grad. Därför inkluderas samtliga nationaliteter i dessa analyser.
8. Antal under 5 men över 0 redovisas bara som ".." i materialet från SCB, men ingår i de aggregerade världsdelaredovisningarna. För enskilda länder har värdet ".." gjorts om till medelvärdet av 1 och 4, dvs 2,5. Det innebär att summan av enskilda länder inte alltid går jämnt upp med antalet i de aggregerade kategorierna. Länder vars antal studenter understigit fem under hela perioden i SCB:s tidsserier redovisas inte separat. För analyserna av länders grad av frihet, religion och ekonomi har data saknats för ett fåtal av länderna som finns med i SCB:s statistik (Frihet: Jugoslavien, Serbien och Montenegro, Brittiska Jungfruöarna, Palestina; Religion: Jugoslavien, Serbien och Montenegro, Palestina, Eritrea; Ekonomi: Jugoslavien, Serbien och Montenegro, Palestina). Andelen för de olika länderna och landkategorierna har dock räknats ut i förhållande till det av SCB aggregerade antalet tredjelandsstudenter. Att ett fåtal länder saknas i redovisningen samt att antal mellan 1 och 4 i SCB:s statistik gjorts om till 2,5 gör att summan av de enskilda ländernas eller heltäckande kategoriernas andelar inte blir exakt 100 procent utan avviker i viss mån, som mest med cirka 10 procentenheter.
9. Antalet SISS-stipendiater för en ett visst land har i vissa fall överstigit antalet studenter från motsvarande land i SCB:s data. I dessa fall har antalet studenter satts till 0 när siffror över antalet studenter exklusive SISS-stipendiater redovisas.

4. Sveriges förändrade rekrytering av internationella studenter

I detta avsnitt redovisar vi för läsvänlighetens skull en bitvis förkortad genomgång av rapportens resultat. En mer detaljerad och systematisk resultatredovisning med fullständigt diagramunderlag redovisar vi i Appendix. Resultaten beskriver de förändringar som skedde i flödena och sammansättningen av internationella studenter, och ställer åren före införandet av studieavgifterna 2011 mot de efterföljande åren. Jämförelsen beaktar olika dimensioner av studenternas ursprungsländer såsom dess geografiska läge, samt ekonomiska, politiska och kulturella karaktistika.

Inledningsvis beskriver vi förändringen av *antalet* studenter i den avgiftsskyldiga gruppen för att därefter diskutera *andelar* av denna grupp. På så sätt beskrivs den utveckling som en nationalitet eller grupp hade om dess andel förblev konstant över tid. Antalet registrerade utbytesstudenter (som är snarlikt antalet nya utbytesstudenter givet att de mycket sällan stannar längre än ett läsår) beskrivs även det. Syftet med detta är att visa att de huvudsakliga förändringarna i det totala antalet inresande tredjelandsstudenter i samband med studieavgiftsinförandet kan tillskrivas förändringarna i antalet freemoverstudenter, snarare än fluktuerande utbytesantal.

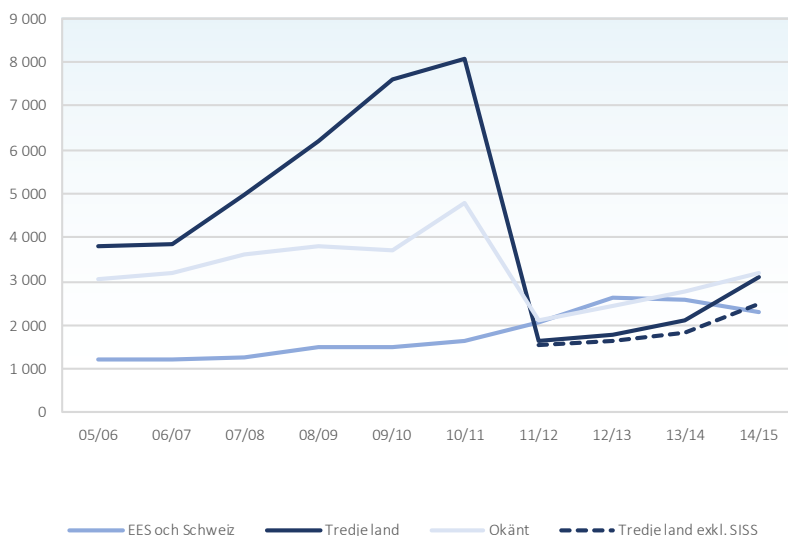
Övergripande förändringar: stora tapp i absoluta tal

Efter en lång periods uppåtgående trend och en påfallande snabb ökning 2006/07 till 2009/10, då antalet fördubblades, minskade antalet nya freemoverstudenter från tredje land enligt SCB:s siffror (Diagram 1) med 80 procent från ett år till ett annat i samband med avgiftsinförandet, vilket innebar en minskning med mer än 6 400 studenter. Utan SISS-stipendierna hade minskningen varit drygt en procentenhet större. Gruppen med okänt ursprung minskade samtidigt med 56 procent, eller nästan 2 700 studenter, vilket antyder att en betydande andel av studenterna även i denna grupp kom från de avgiftsskyldiga länderna.

Minskningen av antalet nybörjarstudenter som ett resultat av studieavgiftsreformen skulle alltså kunna vara så stor som drygt 9 000 studenter, snarare än de drygt 6 000 som ofta har diskuterats (se exempelvis HSV, 2012, s. 2; Oxford Research, 2013, s. 34). Eftersom det inte går att utläsa hur många i gruppen med okänt ursprung som kommit från avgiftsskyldiga respektive avgiftsbefriade länder får dock minskningen på 6 400 studenter eller en 80-procentig minskning tillsvidare tjäna som utgångspunkt.

Antalet nybörjarstudenter ökade efter det initiala tappet utifrån läsårssiffror med sammanlagt 88 procent eller knappt 1 500 studenter mellan 2011/12 och 2014/15. Drygt 40 procent av den ökningen utgjordes av SISS-stipendiater. Läsåret därpå, 2015/16, minskade antalet studenter från de långsiktiga utvecklingssamarbetsländerna eftersom stipendieutdelningen från Svenska institutet tillfälligt ströps, medan antalet inresande freemoverstudenter från övriga tredjeländer fortsatte att öka, om än något svagare än föregående år (UKÄ, 2017, s. 48).

Diagram 1. Antal nya freemoverstudenter 2005/06–2014/15.



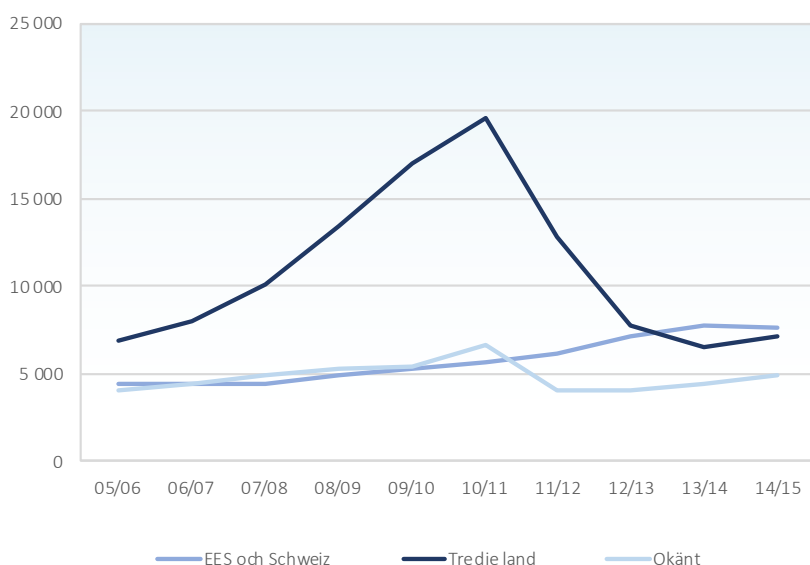
Källa: SCB och SI.

Sett till effekterna på några års sikt var antalet registrerade freemoverstudenter från tredje land (Diagram 2), trots en uppgång under det sista läsåret, knappt 64 procent lägre 2014/15 än 2010/11 – en minskning från 19 600 till 7 100 studenter. Eftersom de som påbörjade en utbildning innan avgifterna infördes tilläts fullfölja denna utan att betala var minskningen av antalet *registrerade studenter* i samband med avgiftsinförandet av mer gradvis karaktär än för antalet *nybörjarstudenter*, och fick inte fullt genomslag förrän efter tre till fyra år, då merparten av de studenter som påbörjat studierna före 2011 hade hunnit avsluta dem. Nivån för 2014/15 är i paritet med nivån vid den undersökta periodens början och i spåren av reformen utraderades alltså den ökning som skedde mellan 2005/06 och 2010/11.

Studenterna i gruppen med okänt ursprung tycks generellt sett ha studerat under en kortare tidsperiod och antalet registrerade studenter i gruppen planade ut ef-

ter bara ett läsår, för att sedan återigen öka. Gruppen var bara 25 procent mindre läsåret 2014/15 jämfört med 2010/11, en minskning från 6 600 studenter till 5 000. Förändringarna i samband med studieavgiftsinförandet innebar att de tidigare tredjelandsdominerade freemoverflödena under periodens slut till ungefär lika delar bestod av tredjelandsstudenter och studenter från EES-området och Schweiz.

Diagram 2. Antal registrerade freemoverstudenter 2005/06–2014/15.



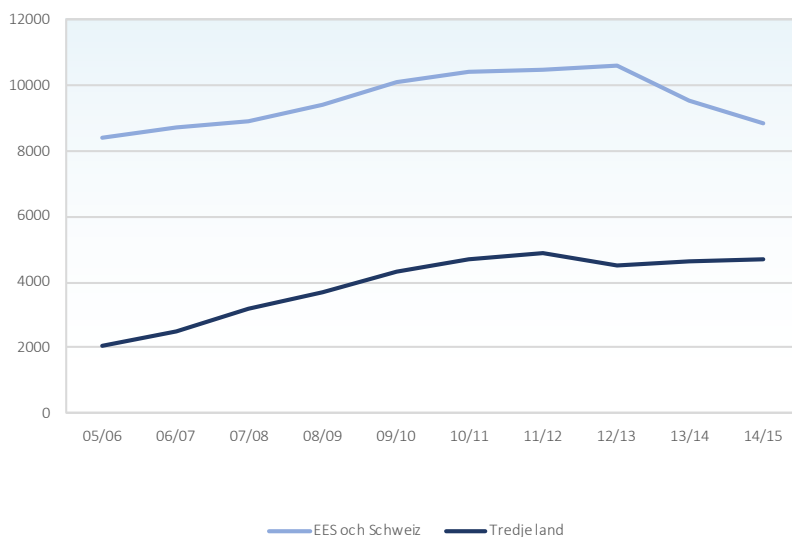
Källa: SCB.

Antalet registrerade utbytesstudenter (Diagram 3) bestod till övervägande del av studenter med ursprung i länder inom EES-regionen och Schweiz. Antalet utbytesstudenter från länder inom EES (inkl. Schweiz) ökade dock svagt fram till 2012/2013 och minskade därefter, samtidigt som antalet utbytesstudenter från tredje land mer än fördubblades under perioden. Från att ha varit en fjärdedel så stort som antalet från EES-området och Schweiz vid periodens början (drygt 2 000 studenter) var antalet utbytesstudenter från tredje land omkring hälften så stort (mellan 4 500 och

5 000 studenter) som antalet utbytesstudenter från EES-området och Schweiz mellan 2010/11 och 2014/15.

Mellan 2010/11 och 2014/15 låg antalet utbytesstudenter från tredje land tämligen stabilt. Den minskning av antalet studenter som från och med läsåret 2011/12 kan observeras i det sammanlagda antalet inresande tredjelandsstudenter kan alltså så gott som helt tillskrivas det minskade antalet freemoverstudenter. Däremot bidrog ökningen av antalet utbytesstudenter från tredje land fram till studieavgiftsinförandet till den dessförinnan kraftiga ökningen av antalet tredjelandsstudenter totalt sett.

Diagram 3. Antal registrerade utbytesstudenter 2005/06–2014/15.

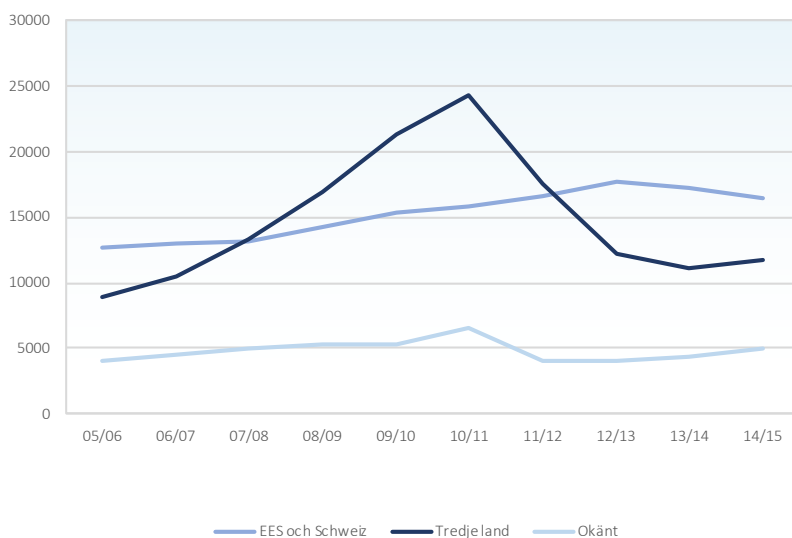


Källa: SCB.

När antalet registrerade *utbytesstudenter* adderas till antalet registrerade *freemoverstudenter* framträder en bild över den totala närvaron av internationella studenter i svensk högre utbildning (Diagram 4). Det blir då tydligt att antalet tredjelands-

studenter efter en lång tids ökning minskade med 51 procent, eller 12 500 studenter, mellan läsåren 2010/11 och 2014/15, trots en viss uppgång under det sista läsåret. Eftersom en så stor andel av utbytesstudenterna kommer från EES-länder och Schweiz fick förändringarna som följd att det sammanlagda antalet registrerade studerande från EES-länder och Schweiz var nästan 40 procent fler än antalet registrerade tredjelandsstudenter vid periodens slut. Sverige återgick därmed till ett europeiskt dominerat studentintag i samband med avgiftsinförandet.

Diagram 4. Antal registrerade inresande totalt 2005/06–2014/15.



Källa: SCB.

Relativa förändringar utifrån nationellt ursprung: större andel från väst

I följande avsnitt fokuserar vi på sammansättningen av gruppen tredjelandsstudenter. Vi beskriver hur stor andel av de som kom som hade olika typer av bakgrunder, och hur detta förändrades över tid och i samband med avgiftsinförandet. Vi redovisar alltså bland annat hur många procent av de 8 000 nya freemoverstudenterna från tredje land 2010/11 som hade en viss typ av nationell bakgrund, och jämför det med hur många procent av de 1 600 som 2011/12, året efter avgiftsinförandet, hade samma bakgrund. På så sätt ser vi om andelen ökat eller minskat.

Fortsättningsvis är det med andra ord *andelar av tredjelandsstudenterna* som kommer att stå i fokus. Om en nationalitets eller grupp andel av det totala antalet tredjelandsstudenter varit oförändrad över tid innebär det alltså att nationaliteten eller gruppen följt utvecklingen för antalet freemoverstudenter från tredje land i Diagram 1 (nya freemoverstudenter) eller Diagram 2 (registrerade freemoverstudenter), eller för samtliga tredjelandsstudenter i Diagram 4 (både registrerade freemoverstudenter och utbytesstudenter), beroende på vilket mått som redovisas.

För nya freemoverstudenter från tredje land innebär en oförändrad andel mellan läsåret 2010/11 och 2011/12 därför att antalet totalt har sjunkit med 80 procent (81 procent utan SISS-stipendiater). För registrerade freemoverstudenter innebär en oförändrad andel mellan 2010/11 och 2014/15 att antalet har minskat med 64 procent. För det totala antalet registrerade inresande studenter innebär en oförändrad andel slutligen att antalet har minskat med 51 procent mellan 2010/11 och 2014/15.¹

En ökad andel i samband med avgiftsinförandet innebär däremot att gruppen eller nationaliteten *inte påverkades så negativt som genomsnittet* ovan. En *minskad andel* innebär att den *minskade mer än genomsnittet*. Genom detta beräkningssätt synliggörs *den relativa förändringen* av olika grupper och nationaliteter tydligare.

Flöden från enskilda länder

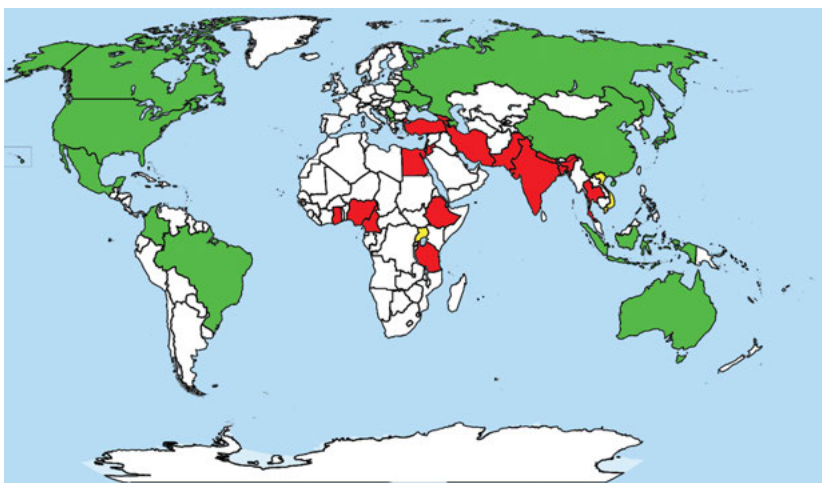
Kartan i Figur 3 ger en överblick över förändringen av andelen nybörjarstudenter från tredje land i samband av avgiftsinförandet, när SISS-stipendierna har uteslutits. Om antalet inresande studenter från ett land minskade med mer än de 81 procent, som är genomsnittet för gruppen som helhet utan SISS-stipendier, är landet ifråga rödmarkerat. Om antalet minskade mindre än genomsnittet, eller rent av ökade, är landet färgat grönt. Gulfärgade länders andel har förändrats med högst +/-10 procent, och alltså följt den genomsnittliga utvecklingen relativt väl. Genom att jämförelsen sker mellan nya freemoverstudenter läsåren 2010/11 och det därpå direkt följande 2011/12 (exklusive SISS-stipendier) minskar risken för att andra faktorer än just studieavgifterna påverkat studentflödena.² Nationaliteter med färre än 20 nya freemoverstudenter läsåret 2010/11 har uteslutits och är därför ofärgade, liksom EES-länder och Schweiz.

På kartan framträder vissa geografiska mönster i vilka nationella bakgrunder som minskade mer respektive mindre i samband med studieavgiftsinförandet. De länder vars studentantal minskade mest är koncentrerade till södra Asien, Mellanöstern samt den afrikanska kontinenten. De kraftigaste minskningarna skedde bland studenter från Bangladesh, Etiopien, Pakistan, Nepal och Kamerun.³

Studenter från Nord- och Sydamerika, Europa, Oceanien, Ryssland, Kina, Japan, Sydkorea samt Azerbajdzjan och Indonesien minskade i lägre grad och utgjorde därmed en större andel av de inresande freemoverstudenterna efter avgiftsinförandet. Minst dramatisk var förändringen i antalet studenter från Kanada, Mexiko, USA, Serbien, Brasilien, Indonesien, Colombia och Japan. Deras respektive andelar av populationen som helhet mer än fördubblades eftersom övriga länders studenter minskade så kraftigt.

Görs samma analys utifrån siffror där SISS-stipendier inkluderats (se tabell 4 i Appendix) är de enda förändringar som skulle leda till en annorlunda färgkodning i figuren nedan att Azerbajdzjans följde den genomsnittliga minskningen medan Ugandas och Tanzanias andelar av populationen ökade från låga andelar, istället för att minska.

Figur 3. Förändring i andel nya freemoverstudenter mellan läsåret 2010/11 och 2011/12, exkl. SISS-stipendiater.



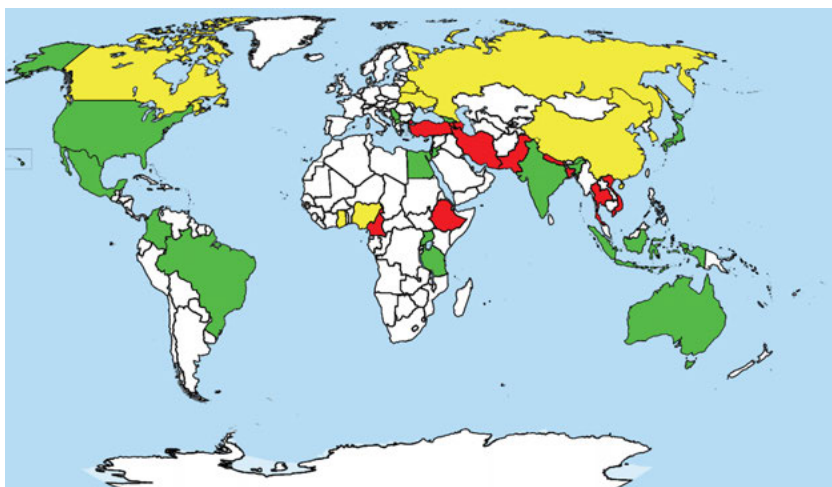
Källa: SCB och SI, egna beräkningar. Oförändrad andel indikerar cirka 81 procent minskning i antal. Grön = andelsökning på mer än 10 procent. Gul = oförändrad andel +/-10 procent. Röd = andelsminskning på mer än 10 procent.

När utvecklingen följs upp efter några år genom att ländernas andelar av de *registrerade* freemoverstudenterna jämförs mellan läsåret 2010/11 och 2014/15 (Figur 4) kan vi se att länder vars antal studenter hade minskat mer än genomsnittligt fortfarande var koncentrerade till södra Asien, Mellanöstern samt till den afrikanska kontinenten, men att mönstret inte är lika tydligt. Exempelvis låg Egypten, Tanzania, Uganda och Indien i gruppen vars flöden minskade mindre än genomsnittet, samtidigt som Kanada, Sydkorea och Ryssland flöjde genomsnittet.

Värt att notera är att SISS-stipendiater här ingår till skillnad från i Figur 3 och att Etiopien, Tanzania, Uganda och Bangladesh ingick i gruppen länder som en betydande del av SISS-stipendierna (den så kallade kategori 1) var speciellt riktade till.

Den största minskningen av andelarna gällde Nepal, Thailand, Pakistan, Iran samt Armenien. Ökningen av andelarna var störst för Uganda, Brasilien, Serbien och Tanzania.⁴

Figur 4. Förändring i andel registrerade freemoverstudenter mellan läsåret 2010/11 och 2014/15.



Källa: SCB, egna beräkningar. Oförändrad andel indikerar cirka 64 procent minskning i antal. Grön = andelsökning på mer än 10 procent. Gul = oförändrad andel +/-10 procent. Röd = andelsminskning på mer än 10 procent.

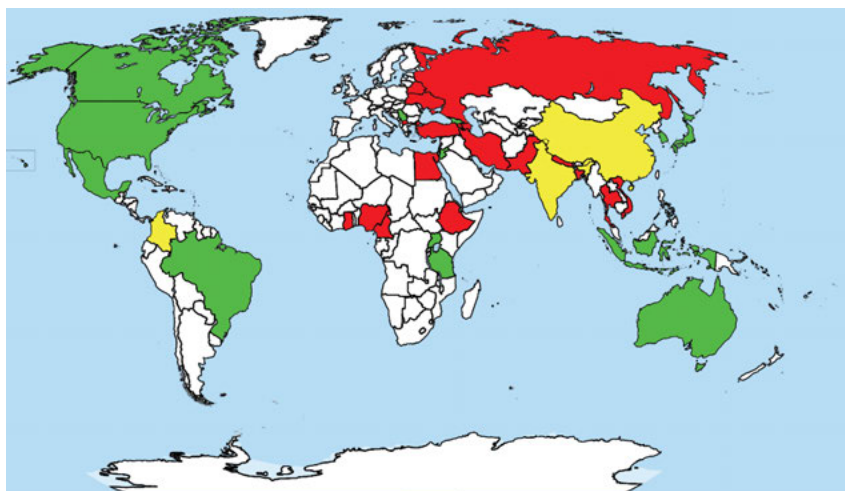
Eftersom utbytesflödena har en annan geografisk sammansättning än freemoverflödena kan dessa flöden ha samspelat med eller dämpat studieavgiftsinförandets effekter på den totala inresandepopulationen från tredje land. Att omsättningen är så mycket högre i gruppen utbytesstudenter än bland freemoverstudenter gör att det blir missvisande att jämföra antalet nybörjarstudenter i dessa grupper, särskilt som internationaliseringsstrategins betoning på kulturell förståelse och perspektivrikedom gör de inresande studenternas närvaro mer relevant än omsättningen i gruppen. Därför används i Figur 5 samma mått som i Figur 4, nämligen registrerade studenter, med skillnaden att även utbytesstudenter inkluderats. En jämförelse mellan Figur 5 och Figur 4 synliggör indirekt vissa strukturella skillnader mellan freemover- och utbytesflödena.

Det sammanlagda antalet studenter från länder varifrån främst utbytesstudenter kommer förändrades naturligtvis inte särskilt mycket i samband med avgiftsinförandet. Men eftersom antalet i gruppen tredjelandsstudenter som helhet samtidigt

minskade med 51 procent under perioden innebär det dock att de utbytesdominanta nationaliteternas *andel* ökade. De länder varifrån främst freemoverstudenter kom minskade istället som andel.

Med ett fåtal undantag går skiljelinjen därför i Figur 5 mellan öst och väst samt mellan rikare och fattigare länder. Nordamerika och Oceanien förändrades i lägst grad och ökade därmed sina andelar. I de asiatiska och afrikanska länderna, vars andelar överlag minskade kraftigt, utgör Japan, Sydkorea, Indonesien, Jordanien, Georgien undantagen vars andelar ökade, liksom Uganda och Tanzania som tillsammans med Bangladesh och Etiopien tilldelades 263 av de drygt 600 SISS-stipendierna under 2014. Andelen studenter från Bangladesh och Etiopien minskade trots att de tilldelades stipendier. Andelen inresande från Indien och Kina var i princip oförändrad, liksom andelen från Colombia. Kanada och Sydkorea, vars andel registrerade freemoverstudenter var densamma 2010/11 och 2014/15, såg tack vare sina betydande antal utbytesstudenter sina andelar av samtliga inresande öka under perioden.

Figur 5. Förändring i andel av samtliga registrerade inresande studenter mellan läsåret 2010/11 och 2014/15.



Källa: SCB, egna beräkningar. Oförändrad andel indikerar cirka 51 procent minskning i antal. Grön = andelsökning på mer än 10 procent. Gul = oförändrad andel +/- 10 procent. Röd = andelsminskning på mer än 10 procent.

Givetvis kan förändringar inom gruppen utbytesstudenter ha betydelse för resultaten ovan, men eftersom det totala antalet utbytesstudenter inte förändrades nämnvärt under samma tid skulle det ha krävts stora omfördelningar inom gruppen utbytesstudenter för att färgkodningen i Figur 5 skulle förändras mer än marginellt. Övergripande kan de förändringar i sammansättningen av gruppen utbytesstudenter som ändå skedde i någon mån sägas ha samspelat med utvecklingen bland freemoverstudenterna, genom att rika västländer inte hörde till skaran länder vars andel av utbytesstudenterna minskade. De länder varifrån minst 20 utbytesstudenter kom 2010/11 och vars andel av de *registrerade utbytesstudenterna från tredje land* minskade med minst 10 procent mellan läsåren 2010/11 och 2014/15 var Makedonien, Ukraina, Egypten, Colombia, Indien, Ryssland, Turkiet och Mexiko, samtidigt som andelen från Taiwan, Thailand, Sydkorea, Japan, Australien, Singapore, Chile, Brasilien och USA ökade med minst 10 procent.

I de följande avsnitten redovisar vi de huvudsakliga förändringarna när vi aggregerar studenternas olika ursprungsländer i olika ekonomiska, politiska och religiösa eller kulturella kategorier. Kartorna ovan ger en god fingervisning om dessa förändringar. För en detaljerad redovisning och fullständigt diagramunderlag för varje undersökt kategori av länder hänvisas läsaren till Appendix.

Freemoverflöden från olika typer av länder

När det gäller sammansättning av studenterna utifrån de politiska förhållandena i deras ursprungsländer är mönstren inte helt tydliga. Det finns indikationer på att avgiftsinförandet hängde samman med en viss ökning av andelen nya freemoverstudenter från fria länder, samtidigt som andelen från delvis fria länder gick ned. Eftersom andelarna varierade i olika riktningar flera gånger under perioden är det dock rimligt att vara försiktig med att dra för starka slutsatser av det.

I fallet med ursprungslandets religiösa förhållanden skedde däremot ett tydligt trendbrott i samband med avgiftsinförandet. Efter att länge ha ökat mycket gradvis, från redan höga nivåer, föll andelen nya freemoverstudenter från länder utan kristen majoritet från 82 till 67 procent. För länder med kristna majoriteter var utveck-

lingen spegelvänd eftersom de två kategorierna är ömsesidigt uteslutande och så gott som heltäckande.

Vad gäller ländernas ekonomiska välbefinnande ökade såväl andelen studenter från låginkomstländer, det vill säga de allra fattigaste länderna, som övre medelinkomstländer, den näst högsta kategorin bland de fyra som här urskiljs, under perioden innan studieavgiftsinförandet. Den allra högsta kategorin, höginkomstländer, samt lägre medelinkomstländer som är den näst lägsta gruppen, minskade båda något.

De tydligaste förändringarna i samband med avgiftsinförandet rör höginkomstländer och låginkomstländer. De två mellersta kategorierna förändrades även de, men har överlag varierat mer under perioden som helhet och är därför svårare att tolka. I direkt samband med avgiftsinförandet, från 2010/11 till 2011/12, ökade andelen nya freemoverstudenter från de två rikare kategorierna (från 7 till 16 procent för höginkomstländer och från 45 till 51 procent för övre medelinkomstländer), samtidigt som en motsvarande minskning inträffade för de två fattigare kategoriernas andelar (från 33 till 24 procent för lägre medelinkomstländer och från 14 till 11 procent för låginkomstländer). Sammantaget kan en tydlig och inte oväntad ekonomisk förskjutning skönjas i studieavgifternas direkta följder. Andelarna studenter från rikare länder ökade och andelarna studenter från fattiga länder minskade.

Det skedde dock därefter en kraftig återhämtning bland lägre medelinkomstländer, exempelvis Indien, samtidigt som de tre andra kategoriernas andelar av freemoverstudenterna från tredje land sjönk.

Ett likartat mått som ländernas inkomstnivåer ges i politiska och organisatoriska kategoriseringar av länder. Här skiljer vi ut OECD-länder, BRICS-länder, samt de minst utvecklade länderna (*Least Developed Countries* – LDC). Det bör påpekas att klassificeringen inte är heltäckande, och att den andelsmässiga utvecklingen över tid därför inte är ett nollsummespel där en ökning i en kategori nödvändigt sammanfaller med en minskning i en annan. Den omedelbara förändringen i samband med studieavgiftsinförandet var att andelen nya freemoverstudenter från OECD-länderna ökade från 11 till 19 procent, samtidigt som LDC-ländernas andel minskade från 14 till 10 procent.

Slutligen hade andelen nya freemoverstudenter från de länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete (här förkortat LUS) ökat under de fyra läsår som närmast föregick avgiftsinförandet, men sjönk året efter från 12 till drygt 9 procent. Därefter fortsatte andelarna av nybörjarstudenterna att sjunka till 6 procent 2013/14. En kraftigt ökad stipendieutdelning under periodens sista läsår gjorde att andelarna nådde 14 procent – alltså något över de 12 procent som gällde 2010/11.

Den totala tredjelandspopulationen från olika typer av länder

När vi undersöker tredjelandspopulationen som helhet framträder tydliga skillnader mellan hur stor del av freemoverflödena och utbytesflödena som bestod av studenter från vissa typer av länder. Det är tydligt att utbytesströmmarna bestod av en jämförelsevis mycket högre andel studenter från fria länder och en lägre andel från icke-fria och delvis fria länder. Den kraftiga minskning av freemoverstudenter som följde på avgiftsinförandet, kombinerat med den ökande andelen freemoverstudenter från fria länder och minskande andelen från delvis fria länder, bidrog alltså till en större andel studenter från fria länder och en mindre från delvis fria och ej fria länder i den totala studentpopulationen.

Vidare kom en jämförelsevis högre andel av utbytesstudenterna från kristna länder. Nedgången i antalet freemoverstudenter mellan 2010/11 och 2011/12 bidrog därför, tillsammans med uppsvinget för andelen från kristna länder inom denna grupp, till att studenter från kristna länder under periodens senare del ökade som andel av den totala inresandepopulationen. Andelen från kristna länder i den totala studentpopulationen gick från 21 procent läsåret 2010/11 till 32 procent fyra år senare, och var trots ökningen alltså fortfarande i minoritet.

Eftersom utbytesstudenter i betydligt högre grad utgjordes av studenter från höginkomstländer innebar det kraftigt minskade antalet freemoverstudenter i samband med avgiftsinförandet att andelen från höginkomstländer i inresandepopulationen som helhet ökade (totalt sett från 14 till 29 procent). Alla de övriga inkomstkategorierna var svagare representerade i gruppen utbytesstudenter än bland freemoverstudenter.

Föga förvånande, givet inkomstfördelningen, kom en mycket större del av utbytesstudenterna från OECD-länder jämför med bland freemoverstudenterna. Det minskade antalet freemoverstudenter i samband med avgiftsreformen innebar därför att studenter från OECD-länderna kom att utgöra en större del av tredjelandspopulationen som helhet. Mellan 2010/11 och 2014/15 ökade andelen studenter från OECD-länder totalt sett från 17 till 29 procent. LDC och i viss mån BRICS-länderna var istället relativt sett underrepresenterade bland utbytesstudenter, vilket medförde en svagare utveckling i gruppen inresande som helhet.

Slutligen framgår det att studenter från de länder Sverige bedrev långsiktigt utvecklingssamarbete med i mycket lägre grad var representerade i utbytesflödena än i freemoverflödena. Det bidrog till att gruppens andel av den totala inresandepopulationen, trots den betydande stipendieutdelningen 2014, minskade med 1 procentenhet mellan 2010/11 och 2014/15.

Stipendieutdelning till studenter från olika typer av länder

SISS-stipendierna till studenter från olika typer av länder gick i högre utsträckning till studenter från delvis fria länder och bidrog därmed till en ökning av andelen från dessa länder under periodens sista läsår. I slutet av perioden gick stipendierna också i jämförelsevis högre grad till stipendiater från länder med en kristen majoritet, eftersom andelen nya freemoverstudenter därifrån utan stipendierna skulle ha varit knappt 24 procent istället för 30 procent läsåret 2014/15.

Den måttliga minskningen av låginkomstländernas andel i samband med avgiftsinförandet hade varit betydande utan stipendieprogrammet. Med andra ord gjorde stipendierna att studentantalet inte föll så mycket kraftigare än det genomsnittliga fallet i antalet avgiftsbelagda studenter. Det ökade antalet SISS-stipendier 2014 gjorde att andelen studenter från de fattigaste länderna pekade uppåt under periodens slut och nådde 15 procent. Exkluderas stipendiaterna fortsatte trenden istället nedåt och nivån var 2014/15 så låg som 3 procent. Precis samma mönster gäller den mycket närbesläktade kategorin LCD-länder. Stipendieutdelningen till fattigare länder fick också som följd att den starka relativa frammarschen av an-

delen studenter från BRICS-ländernas från och med läsåret 2012/13 hölls tillbaka något samtidigt som OECD-ländernas relativa återgång till den lägre andelen som gällde före avgiftsinförandet påskyndades.

Det är slutligen uppenbart att SISS-stipendierna hade mycket stor betydelse för den kategori studenter som ena delen av stipendieprogrammet var särskilt riktat till. Räknas stipendierna bort låg andelen studenter från de långsiktiga utvecklingssamarbetsländerna på runt 3 till 4 procent under åren efter avgiftsinförandet. Under det sista rapporterade läsåret utgjordes nästan 12 procentenheter av LUS-ländernas andel på drygt 14 procent av Svenska institutets stipendiat. UKÄ visade i sin kartläggning att antalet nya inresande freemoverstudenter från LUS-länderna minskade nästan lika mycket mellan 2014/15 och 2015/16 som de hade ökat läsåret innan, eftersom SI tvingades strypa stipendieutdelningen 2015 (UKÄ, 2017, ss. 48–49). Med andra ord är antalet studenter från dessa länder mycket intimt kopplat till stipendieutdelningen.

Studieinriktning: humaniora och samhällsvetenskap stärkt gentemot teknik och naturvetenskap

Det har funnits en klar koppling mellan internationella studenters nationalitet och vilket ämnesområde som de studerar. Studenter från Asien och Sydamerika har varit överrepresenterade inom teknik och naturvetenskap, afrikanska studenter har varit överrepresenterade inom hälso- och sjukvård och studenter från exempelvis Europa har tenderat att i större utsträckning studera humaniora och samhällsvetenskap (UKÄ & SCB, 2016, s. 16). Det finns alltså anledning att tro att de förändrade nationella mönstren i rekryteringen förändrade den relativa balansen mellan ämnesområdena. Sambandets riktning skulle även kunna vara omvänt, eftersom avgiftsnivån kan skilja betydligt mellan utbildningar och ämnesområden. Nationaliteter som var överrepresenterade på utbildningar vars avgifter sattes högre kan alltså ha minskat särskilt kraftigt.

Det är viktigt att ha i åtanke att med undantag för analysen av antalet betalande studenter 2011/12–2014/15 behandlar avsnittet nedan rörande studieområden studenter från samtliga världens länder, det vill säga även nationaliteter som inte var avgiftsskyldiga. Anledningen till detta är att nationer inte hålls isär i den statistik som SCB och UKÄ publicerar över internationella studenter per studieområde. Förutsatt att inga kraftiga förändringar inträffade i antalet avgiftsbefriade studenter och dess fördelning på olika ämnesområden kan man dock anta att eventuella plötsliga och betydande förändringar mellan läsåret 2010/11 och 2011/12 i huvudsak hängde samman med avgiftsinförandet. Detta antagande styrks av Högskoleverkets statistikrapport som på terminsbasis särredovisade siffror för just freemoverstudenter från tredje land (HSV, 2012).

Perioden före avgiftsreformen var ett studieområde mer dominerande än de övriga vad gäller rekryteringen av freemoverstudenter: teknik och tillverkningen hade stabila andelar av de nya inresande freemoverstudenterna, runt 35 procent, men minskade intressant nog redan året före avgiftsinförandet från 36 till 32 procent. Samhällsvetenskap hade 20–25 procent, naturvetenskap runt 15 procent och humaniora och konst något mindre. Inget av de övriga områdena nådde över 10 procent.

Efter inrättandet av studieavgifter skedde en del förändringar. Den mest påfallande var det skifte som inträffade för de två största områdena. Teknik föll i samband med avgifterna från 32 till under 25 procent 2011/12–2013/14. Samhällsvetenskap ökade från 24 till 35 procent mellan 2010/11 och 2012/13 men gick därefter tillbaka till 30 procent. Med andra ord passerade samhällsvetenskap teknik som det område med störst andel av freemoverstudenterna.

Skillnaden mellan naturvetenskap och humaniora var som störst 2010/11, med naturvetenskap som det större av de två. I samband med avgiftsinförandet sjönk andelen inom naturvetenskap till nivåer under humaniora. Vid slutet av perioden hade naturvetenskapernas andel återhämtat sig något och båda områdena låg då på 15–16 procent vardera.

Förändringarna kan sammanfattas som en förskjutning från teknik och naturvetenskap, å ena sidan, mot samhällsvetenskap och humaniora, å andra sidan. Denna

förskjutning började dock de följande åren att återgå i riktning mot tidigare förhållanden, sannolikt för att antalet freemoverstudenter återigen började öka.

För att skifta perspektiv och analysera rena numerärer av nya freemoverstudenter tappade teknik 3 150 studenter mellan 2010/11 och 2011/12 (motsvarande -69 procent), naturvetenskap 1 890 studenter (-72 procent) och samhällsvetenskap 1 618 studenter (-46 procent). Dessa siffror kan jämföras med de tidigare diskuterade minskningarna av just freemoverstudenter *från tredje land* mellan höstterminerna 2010 och 2011 som dåvarande Högskoleverket noterade. Naturvetenskaperna minskade då med 88 procent, teknikämnena med 81 procent och samhällsvetenskaperna med 77 procent (HSV, 2012, ss. 6–7). Förändringarna med avseende på studieinriktning som diskuteras i detta avsnitt av rapporten hade därför sannolikt varit ännu tydligare om enbart gruppen tredjelandsstudenter hade studerats.

Jämförs antalet registrerade inresande freemoverstudenter 2010/11 med 2014/15 ser minskningarna i absoluta tal ut som följer: teknik 5 685 studenter (-55 procent), naturvetenskap 2 571 studenter (-45 procent), samhällsvetenskap 2 070 studenter (-26 procent). Minskningen inom naturvetenskaperna och teknikämnena i samband med studieavgifterna bestod alltså även på några års sikt, trots en viss återhämtning.

Denna återhämtning av antalet studenter som inträffade efter avgiftsinförandet kan med fördel studeras genom att se på ökningen av antalet betalande studenter. I gruppen betalande studenter syns en antalsmässigt kraftig uppgång för teknikämnena (från 389 till 1 086), samhällsvetenskaperna (från 448 till 775) och naturvetenskaperna (från 136 till 377). Sätter vi denna uppgång i relation till den minskning som skedde i samband med studieavgiftsinförandet i freemovergruppen som helhet ser vi att det handlar om en ganska långsam återhämtning. Uppgången motsvarade omkring en femtedel av minskningen inom teknik och samhällsvetenskap, och något mindre för naturvetenskap.

Slutnoter kapitel 4.

1. Antalet freemoverstudenter från tredje land sjönk från 8 077 till 1 643 mellan läsåren 2010/11 och 2011/12, vilket motsvarar en minskning av antalet studenter med 80 procent (Diagram 1). Antalet registrerade freemoverstudenter från tredje land minskande från 19 624 till 7 113 mellan läsåren 2010/11 och 2014/15, vilket motsvarar en minskning med 64 procent (Diagram 2). Det totala antalet registrerade inresande studenter från tredje land minskade från 24 227 till 11 769 mellan läsåren 2010/11 och 2014/15, vilket motsvarar ett minskat antal med 51 procent (Diagram 4). Om andelarna med en given egenskap (t.ex. ursprungsregion) är lika stora mellan läsåren kan vi alltså dra slutsatsen att det absoluta antalet studenter minskat med samma procentsats som minskningen av andelen freemoverstudenter från tredje land totalt.
2. Exempelvis kan vi anta att nya marknadsföringssatsningar inte hade fått något större genomslag ännu. Genom att jämförelsen görs från ett år till ett annat minskar även risken för att större omvärldshändelser såsom ekonomiska nedgångar eller storskaliga konflikter får för stora effekter. Mellan de här valda åren inträffade såvitt vi vet inga händelser av en sådan magnitud att det skulle ha påverkat de övergripande strukturerna av de globala strömmarna av studenter. Arabiska våren kan förvisso ha påverkat flödena från Nordafrika, men av de berörda länderna var det bara Egypten som hade studentflöden till Sverige av nämnvärd storlek läsåret före avgiftsinförandet.
3. Andelen från Bangladesh minskade från 7,1 till 1,4 procent av de inkommande freemoverstudenterna från tredje land. Motsvarande siffror var för Etiopien en minskning från 3,9 till 0,8 procent, för Pakistan från 12,3 till 4,1 procent, för Nepal från 1,9 till 0,6 procent och för Kamerun från 0,5 till 0,2 procent.
4. Nepals andel av de registrerade freemoverstudenterna från tredje land minskade från 1,4 till 0,6 procent, för Thailand från 1,7 till 0,8 procent, för Pakistan från 15,0 till 8,2 procent, för Iran från 13,9 till 8,3 procent och för Armenien från 0,3 till 0,2 procent. Ugandas andel ökade från 0,3 till 1,3 procent, Brasiliens från 0,5 till 1,6 procent, Serbiens från 0,2 till 0,6 procent och Tanzanias från 0,3 till 0,7 procent.

5. Analys och diskussion

Rapporten har kartlagt hur flödena av internationella studenter till Sverige förändrades i samband med studieavgiftsinförandet 2011, samt hur detta påverkade sammansättningen av gruppen inresande studenter från tredje land med avseende på studieinriktning, ursprungsland och ursprungsländernas politiska, ekonomiska och religiösa eller kulturella karaktäristik. I detta avslutande kapitel summeras resultaten och ställs i relation till de politiska målsättningarna med internationaliseringen. Vidare diskuteras frågan om förhållandet mellan policynivån och verksamhetsnivån.

Sveriges internationaliseringspolicy i förhållande till förändrade studentflöden

Från mångfald till konkurrens

Som en bakgrund till studien konstaterades att Sverige på ett ideologiskt plan i och med avgiftsinförandet kan anses ha förflyttat sig i riktning mot det som i rapporten benämnts konkurrensperspektivet och därmed bort från det som i denna studie diskuteras som mångfaldsmodellen, där mångfalden och perspektivrikedomen bidrar till höjd kvalitet i forskning och undervisning. Införandet av studieavgifter 2011 flyttade Sverige i riktning mot de kommersiella aktörerna – den högre utbildningen blev en plats för de som kan betala, såvida de inte tilldelas stipendier. Detta är i linje med den generella trenden i Europa, där det sker en rörelse från att betrakta högre utbildning som en kollektiv nytta (*public good*) till en privat nytta (*private good*) (Börjesson, 2016). Den kvalitetshöjande effekten kommer utifrån konkurrensmodellen inte av studenternas mångfald, utan från lärosätenas ansträngningar för att locka till sig studenter i en internationell konkurrens med andra lärosäten.

De svenska avgifterna följdes av en kraftig minskning av antalet studenter

Frågan om höjda studieavgifter leder till ett minskat antal inresande har i tidigare forskning varit omtvistat. I vissa studier har man funnit ett samband (Naidoo, 2007), och andra talar om tröskeleffekter, där antalet studenter minskar om utgifterna överstiger en viss nivå (Caruso & de Wit, 2013). Ytterligare andra menar att det, åtminstone för prestigefyllda lärosäten, kan finnas ett positivt samband mellan avgiftsnivå och inflöden, eftersom avgiften av vissa studenter kan tolkas som en indikation på kvalitet (Soo & Elliot, 2010; Beine, Noël, & Ragot, 2014).

Det svenska fallet utgör förvisso ett extremfall, där man från en termin till en annan gick från avgiftsfrihet till studieavgifter på omkring eller över 100 000 kronor per läsår, men det råder inget tvivel om att effekten på *antalet* inresande studenter överlag var kraftigt negativ. Medan flödena av nya freemoverstudenter från tredje land under det första året sjönk med fyra femtedelar var de fortsatt avgiftsbefriade flödena nästan oförändrade. Nedgången kom efter en lång tids kraftig ökning av antalet freemoverstudenter från tredje land och bröt därmed tydligt trenden. Därtill minskade flödena från vissa länder mer än andra i samband med avgiftsinförandet, vilket förändrade förhållandena mellan olika nationella bakgrunder i studentgruppen. Det ska dock understrykas att våra resultat är sammanställda på nationell nivå och att det givetvis kan finnas en stor variation mellan olika lärosäten, exempelvis baserat på deras prestigenivå och studentunderlag.

Det minskade antalet inresande kan ses som både problematiskt och positivt

Innan vi går in på den förändrade sammansättningen av studentgruppen bör det inledningsvis betonas att ett *stort antal* inresande studenter självfallet är en förutsättning för att deras närvaro i det svenska högre utbildningslandskapet ska kunna ha någon reell betydelse, och i linje med logiken i det som här benämnts som mångfaldsmodellen bidra till en ökad perspektivrikedom och därmed också till högre utbildningskvalitet. Också förutsättningarna för att bidra till demokratisk utveckling

och fattigdomsbekämpning är en funktion av *antalet* studenter från vissa platser och bakgrunder. Även i termer av potentiell arbetskraft inom bristyrken har antalet betydelse. Att avgiftsinförandet följdes av en minskning med 80 procent av antalet inresande freemoverstudenter från tredje land kan därför sägas ha försämrat förutsättningarna för en god uppfyllelse av de mål som framhålls i internationaliseringsstrategin. Antalet inresande freemoverstudenter från tredje land läsåret 2014/15 motsvarade ungefär de nivåer som gällde tio år tidigare. Man bör dock ha i åtanke att det under denna tioårsperiod skedde en fortsatt generell ökning av internationella studenter i världen, från 2,1 miljoner år 2000 till 3,7 miljoner 2009 och 4,6 miljoner 2015, vilket innebär att Sverige tappade andelar i förhållande till andra länder. Likaså ökade det totala antalet studenter på svenska lärosäten mellan 2005 och 2015 med 4 procent (UKÄ, 2018).

Utifrån konkurrensmodellen skulle dock det minskade antalet studenter istället kunna ses som ett tecken på att svenska lärosäten efter avgiftsinförandet fick uppleva en hårdare konkurrens med utländska lärosäten, när fördelen av att erbjuda avgiftsfria studier togs bort. Det kan alltså ses som positivt, i och med att det satte press på lärosätena att höja utbildningskvaliteten.

Förskjutning från öst till väst: minskad mångfald i spåren av avgiftsinförandet

Undersökningen har visat att den geografiska sammansättningen av gruppen freemoverstudenter från tredje land förändrades direkt i samband med avgiftsinförandet. Vi ser framför allt tre orsaker till dessa förändringar. Sannolikt har färre studenter i och med studieavgifternas införande haft tillräckliga ekonomiska resurser för att studera i Sverige. Vidare är det rimligt att tro att de svenska utbildningarna i större utsträckning började bedömas i konkurrens med andra utbildningssystem med avgiftsbelagda utbildningar. Det är möjligt att värdet av att ha studerat i ett engelskspråkigt land eller att ha en examen från ett lärosäte som är mer internationellt välkänt än de svenska skulle kunna skilja sig åt mellan studenter med olika nationell bakgrund. Till sist skulle vissa geografiska skillnader i hur mycket antalet studenter minskade också kunna hänga samman med att studieavgifterna varierar

mellan olika ämnesområden. Eftersom studenter från vissa platser var överrepresenterade inom vissa studieinriktningar, exempelvis asiater inom teknik, kan en kraftigare nedgång i antalet studenter från vissa länder ha hängt samman med dessa nationaliteters överrepresentation på inriktningar och program som kom att ta ut högre studieavgifter.

Denna tolkning grundar sig på den omedelbara förändringen i sammansättningen av den avgiftsskyldiga gruppen i samband med avgiftsinförandet. Inflödena från länder i södra Asien, Mellanöstern samt från den afrikanska kontinenten minskade. Särskilt tydlig var minskningen av inresande freemoverstudenter från Turkiet, Armenien, Iran, Pakistan, Nepal, Bangladesh, Thailand, Kamerun och Etiopien. Däremot ökade andelen studenter från Syd- och Nordamerika samt Oceanien.

Det övergripande mönstret som denna studie visar är att de initiala förändringarna inom den avgiftsskyldiga gruppen ledde till en minskad mångfald, utifrån de operationaliseringar av mångfald som, baserat på studenternas nationella bakgrund, gjorts i denna studie. Andelen studenter från rika länder, inte minst OECD-länder samt från kristna länder, ökade. Dessutom påskyndades sannolikt ökningen av andelen studenter från länder som betraktas som politiskt fria samtidigt som andelen från delvis fria länder minskade ytterligare.

Många av de relativa förändringar som kunde iakttas i direkt anslutning till införandet av avgifter försvagades därefter. Bland de förändringarna som bestod perioden ut finns en ökning av andelen sydamerikanska och i viss mån nordamerikanska och europeiska studenter, en ökning av andelen från fria samt kristna länder samt en viss ökning av andelen studenter från höginkomstländer. Den kraftiga ökningen av andelen studenter från lägre medelinkomstländer och BRICS som inträffade *efter* avgiftsreformen och som därigenom tycktes pressa tillbaks andelen från höginkomst- och OECD-länder skulle kunna ha varit ett resultat av framgångsrika rekryteringsinsatser i exempelvis Indien.

Den sammanfattande bilden är att andelen studenter från länder som skiljer sig från Sverige politiskt, kulturellt och ekonomiskt minskade något inom den numera avgiftsskyldiga gruppen, alltså freemoverstudenter från tredje land, efter att avgifter infördes. I antal minskade dock den avgiftsskyldiga gruppen kraftigt, vilket

fick konsekvenser för sammansättningen av hela gruppen inresande tredjelandsstudenter, där även utbytesstudenter ingår.

Vi kan indirekt avläsa sammansättningen av gruppen utbytesstudenter, genom att jämföra sammansättningen av freemoverstudenterna med sammansättningen av inresandepopulationen som helhet. Gruppen utbytesstudenter bestod av en större andel studenter från Nordamerika och Oceanien, och från de i hög grad överlappande kategorierna höginkomstländer, OECD-länder samt länder som klassificerats som politiskt fria eller kristna. Samtidigt kom jämförelsevis färre utbytesstudenter från länder som kan karakteriseras som delvis fria, icke-kristna, låginkomst, lägre medelinkomst och minst utvecklade. Jämfört med utbytesstudenter bestod den avgiftsskyldiga gruppen alltså av fler studenter från länder som skiljer sig åt från Sverige i kulturellt/religiöst, politiskt och ekonomiskt avseende. När antalet studenter i denna grupp minskade som en konsekvens av studieavgifterna, samtidigt som antalet utbytesstudenter förblev detsamma, blev det en lägre andel studenter med sådan bakgrund på svenska universitet och högskolor.

Studenter från länder som skiljer sig från Sverige politiskt, kulturellt och ekonomiskt kan utifrån tolkningen av internationaliseringsstrategin antas ha särskilt mycket att bidra med i termer av mångfald och perspektivrikedom. Vidare kan studenter från fattigare länder som erbjuds studieplats i Sverige bidra till fattigdomsbekämpning i sina ursprungsländer. Att erbjuda studenter från politiskt mindre fria länder studieplats i Sverige kan i sin tur bidra till att sprida demokratiska värderingar i deras ursprungsländer. Därmed inte sagt att studenter från övriga delar av världen inte har något värdefullt att bidra med. Slutsatserna bygger på mångfald såsom begreppet enligt vår tolkning använts i svensk internationaliseringspolicy, samt de förenklade operationaliseringar av denna mångfald som vi varit tvungna att göra utifrån tillgängliga data. Resultaten i rapporten bör därför ses som generella tendenser och indikationer på förändringar av mångfald.

Färre studenter som potentiellt kan fylla ett behov på svensk arbetsmarknad

Antalet studenter minskade inom samtliga undersökta studieinriktningar i samband med avgiftsinförandet. Minskningens storlek skiljde sig dock åt mellan olika inriktningar. På ett övergripande plan medförde nedgången i samband med avgiftsinförandet att humanistiska och samhällsvetenskapliga utbildningar stärktes i förhållande till naturvetenskapliga och tekniska. Samhällsvetenskapliga utbildningar minskade i lägre utsträckning och attraherade flest studenter efter avgiftsinförandet. På andra plats kom utbildningar inom de tekniska ämnena medan humaniora seglade upp på tredje plats, före det naturvetenskapliga området. När antalet freemoverstudenter steg igen i slutet av den undersökta perioden ökade intresset återigen särskilt för teknikämnena och naturvetenskaperna.

Minskningen för de tekniska och naturvetenskapliga områdena medförde med andra ord en mindre rekryteringsbas för viktiga områden inom såväl forskning som näringsliv. UKÄ konstaterade i sin kartläggning att avgiftsinförandet med några undantag sannolikt hade en negativ effekt på rekryteringen till forskarutbildningen (UKÄ, 2017, s. 96). Samtidigt kan det ses som positivt utifrån det demokratifrämjande uppdraget att studentantalen inom samhällsvetenskapliga inriktningar inte minskade lika kraftigt.

Antalet stipendier helt avgörande för studenter från de fattigaste länderna

Tydligt är också att Svenska institutets stipendier (SISS) i viss mån motverkade de ovan nämnda geografiska förändringarna i samband med avgiftsinförandet, som gjorde att andelen studenter från länder som skiljer sig mest från Sverige minskade. Undantaget är den högre andelen studenter från andra kristna länder, som istället förstärktes något av stipendieprogrammet, men från en relativt låg nivå. Att andelen studenter från kristna länder ökade berodde dessutom på att många stipendier delades ut till studenter från afrikanska länder som exempelvis Uganda. Det understryker också en svaghet med att använda religion som indikator på kulturella skillnader, eftersom många skulle uppfatta Uganda som kulturellt väldigt olik Sverige.

För studenter från låginkomstländer och de minst utvecklade länderna (LDC) samt de länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete – kategorier som mer eller mindre överlappar varandra – var Svenska institutets stipendieprogram avgörande för att förhindra betydande nedgångar till nivåer på 5 procent eller mindre av de nya freemoverstudenterna från tredje land. Att sannolikt ytterst få studenter från dessa länder hade fått tillträde till svensk högre utbildning utan stipendierna styrks av UKÄ:s kartläggning (UKÄ, 2017, s. 81). En stor del av studenterna som tilldelades dessa stipendier kom från afrikanska länder.

Stipendieprogrammet lyckades under de undersökta år då stipendier delades ut alltså relativt väl upprätthålla andelen studenter från de länder som allra mest skiljer sig från Sverige i ekonomiskt avseende, så att de ungefärligen följde den genomsnittliga minskningen i den avgiftsskyldiga gruppen. Om andelen inresande från dessa länder ska kunna bibehållas på lång sikt när antalet inresande från andra länder stiger, behöver stipendiesystemet sannolikt utökas i samma takt som inresandeantalet ökar.

Tredjelandsdominerade freemoverflöden nu svagare motvikt till västcentrerade utbyten

Att utbytesstudenter hade en helt annan geografisk sammansättning än gruppen freemoverstudenter fick som sagt konsekvenser för den totala populationen av inresande studenter i svensk högre utbildning. Utbytesstudenterna bestod jämfört med freemoverstudenterna i mycket högre grad av studenter från det västländer samt rikare länder utanför den västerländska sfären. Studenter från asiatiska och afrikanska länder samt forna Sovjetunionen, inte minst från icke-fria, icke-kristna, lägre medel- och låginkomstländer samt de länder Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete med, kommer i låg grad till Sverige via utbytesprogram, utan söker sig oftare till Sverige som freemoverstudenter. Som exempel översteg minskningen av antalet studenter från delvis fria länder, låginkomstländer, de minst utvecklade länderna och de långsiktiga utvecklingssamarbetsländerna den genomsnittliga minskningen på -51 procent i studentpopulationen som helhet, trots den omfattande stipendieutdelningen, eftersom de var så underrepresenterade bland utbytesstudenterna.

I viss mån avspeglar alltså länders förhållande mellan andelen freemover- och utbytesstudenter deras välbefinnande, och en uppdelning mellan öst och väst, nord och syd. Freemoverflödena kan enligt studiens tolkning av internationaliseringsstrategins mångfaldsmodell sägas ha fyllt en viktig funktion som motvikt till de västcentrerade utbytesflödena.

Följderna av avgiftsinförandet speglar förskjutning från mångfaldhetsmodell till konkurrensmodell

Sammantaget följdes avgiftsinförandet alltså av en minskning, i absoluta tal och som andel av studentpopulationen från tredje land, av flera av de studentgrupper som utifrån studiens operationaliseringar av internationaliseringspolicyn skulle ha särskilt mycket att bidra med i form av mångfald, nya erfarenheter och perspektiv. Det betyder att införandet av studieavgifter både direkt och på åtminstone fyra års sikt fick effekter på studentflödena som stod i strid med det uttalade syftet i internationaliseringsstrategin. En ökad mångfald i det svenska utbildningssystemet skulle syfta till en höjd utbildningskvalitet. Mönstren ovan främjade överlag inte heller målen om att bidra till fattigdomsbekämpning och demokratisk utveckling. Dessutom sjönk antalet studenter inom områden som pekats ut som viktiga för att fylla kompetensbehov på svensk arbetsmarknad.

Den inre sammansättningen av gruppen freemoverstudenter från tredje land var dock mer heterogen läsåret 2014/15 än 2011/12. Antalet freemoverstudenter från tredje land var under periodens slut dessutom återigen på väg uppåt. Vår gissning är dock att nivåerna skulle ha varit betydligt högre om studieavgifter inte hade införts.

Samtidigt är det möjligt att de inresande studenternas ursprung inte längre ses som lika viktigt. Förändringarna skulle kunna tolkas som skett förflyttning från en mångfaldsmodell i riktning mot en konkurrensmodell, där de inresande studenternas ursprung och bakgrund inte längre är av central betydelse för de tänkta kvalitetshöjande effekterna.

Analys av de förändrade flödenas orsaker

Utvecklingen bör förstås i relation till andra länder

Ökningen av antalet internationella studenter under 2000-talets början följer inte bara den globala uppåtgående trenden, utan bör enligt vår tolkning också förstås utifrån utvecklingen i andra länder. Sveriges relativa fördel av avgiftsfria studier ökade i takt med att andra länder införde studieavgifter och att de länder som sedan länge haft studieavgifter höjde dessa, inte minst för internationella studenter. Under perioden ökade också antalet kurser och program som erbjöds på engelska vid svenska lärosäten. Inte heller ska det faktum att Sverige 2007 införde masterutbildningar underskattas, vilket gjorde det svenska utbildningsutbudet mer internationellt igenkänningsbart. Strax före att avgiftssystemet trädde ikraft är det också möjligt att vissa välunderrättade studenter passade på att studera i just Sverige, innan utbildningarna här blev avgiftsbelagda.

Den stora minskningen av antalet studenter i samband med avgiftsinförandet är egentligen inte heller förvånande. Det är uppenbart att alla länder inte konkurrerar på lika villkor om de internationella studenterna. Givet den särställningen som det engelska språket har i världen, har exempelvis alla länder där engelska är det dominerande språket en fördel gentemot övriga (King, Findlay, & Ahrens, 2010, s. 25; Börjesson, 2017). Detta förklarar exempelvis att länder som Australien och Nya Zeeland har så höga andelar av världens internationella studenter, andelar som inte motsvaras av dessa länders vetenskapliga kapacitet (Börjesson & Lillo Cea, 2019).

Marknadsmodellen skapar politiskt styrda flöden från fattigare länder

Införandet av en marknadsmodell där utbildning köps för pengar har – något paradoxalt – gett större spelutrymme för en politisk logik att styra studentflödena. Våra resultat pekar på att studenter med begränsade ekonomiska resurser sannolikt inte

längre har råd att studera i Sverige, även om det skulle ha varit deras förstahandsval. Förutom studieavgifter tillkommer utgifter för att vistas i landet under ett antal år, inte minst kan boendekostnader bli kännbara. Att studera i Sverige kan även framstå som en för riskabel strategi för studenter som saknar ekonomiska marginaler. För denna grupp studenter är stipendier centrala.

Detta har inneburit att studenter från de länder som har minst ekonomiska resurser har blivit beroende av stipendier för att kunna studera i Sverige, vilket i sin tur lett till att svenska myndigheter och organisationer som delar ut stipendier fått ett större inflytande över flödena av inkommande studenter från de svagaste ekonomierna. Den direkta politiska makten över flödena har därmed ökat, vilket exempelvis syns i det faktum att Svenska institutets internationella stipendier 2015 enbart gick till studenter från Syrien och Sydafrika (Svenska institutet, 2016, s. 41). Utöver nationell bakgrund kan studenternas valda studieområde eller förväntningar om deras avsikt att stanna i Sverige eller återvända hem efter studierna också tänkas spela in i besluten om vem som tilldelas stipendierna. Införandet av studieavgifter har också fört med sig att andra länders stipendieprogram för utlandsstudier fått ökad betydelse för de internationella studenternas val att studera i Sverige eller i något annat land.

Svenska lärosäten dras med konkurrensackdelar som de inte kan påverka

Utbildningens kvalitet är enbart en av många parametrar när internationella studenter väljer studieland. Andra faktorer som är betydelsefulla är exempelvis landets språk, klimat, levnadskostnader, bostadsmarknad och inträdesvillkor på arbetsmarknaden. De flesta av dessa ligger utanför lärosätenas makt att förändra. Sverige har som utbildningsnation alltså vissa konkurrensackdelar (anglosaxiska länder har exempelvis en språklig fördel relativt Sverige) som gör lärosätenas uppdrag att locka de bästa studenterna till en utmaning, även om de skulle lyckas mäta sig med dem i kvalitetshänseende.

Svenska lärosäten har dessutom påfallande olika förutsättningar i denna konkurrens. Vissa lärosäten har ett gott rykte internationellt och har resurser att satsa

på rekrytering av betalande studenter, medan flera andra lärosäten saknar dessa förutsättningar. På grund av kravet på full kostnadstäckning kan de inte heller kompensera för det genom att sätta väldigt låga avgifter. Vi menar att studieavgifterna skulle kunna sägas öka skillnaden mellan de resursstarka eller mer välrenommerade lärosätena och övriga, genom att gynna de förstnämnda och missgynna de senare. För det lilla antalet svenska prestigelärosäten eller prestigeutbildningar kan den nuvarande avgiftsmodellen till och med innebära för låga avgifter. SUHF har uttryckt att de absolut mest välmeriterade studenterna som söker de bästa utbildningarna ibland använder studieavgifternas storlek som kvalitetsindikator (UKÄ, 2017, s. 27). Om avgifterna på dessa utbildningar är satta lägre än hos deras internationella konkurrenter kan potentiella studenter uppfatta det som en kompensation för lägre utbildningskvalitet, och därför välja bort den svenska utbildningen.

Det återstår att se hur väl konkurrensmodellens logik faller ut på lång sikt. Det är givetvis möjligt att den ökade konkurrensen med utländska lärosäten driver upp kvaliteten även på de lärosäten som i dagsläget inte är tillräckligt konkurrenskraftiga. Kravet på full kostnadstäckning gör det dock svårt att anpassa avgiftsnivåerna, dels för prestigelärosäten som eventuellt vill sätta avgiften högre och dels för övriga lärosäten som i många fall skulle kunna gynnas av lägre avgiftsnivåer.

Förhållande mellan policy och rekrytering

Internationaliseringen av den högre utbildningen kan analyseras på två nivåer, en som avser policy, inklusive organisering och finansiering, och en som fokuserar verksamheten och de faktiska flödena av studenter. Dessa två nivåer är tydligt sammanlänkade när det gäller införandet av studieavgifter för studenter från tredje land. Det ter sig uppenbart att införandet av en ny policy – studieavgifter för tredjelandsstudenter – fick långtgående konsekvenser för de faktiska studentflödena, vilket föreliggande rapport klarlagt. För det första sjönk nivåerna kraftigt från ett år till ett annat. Antalet nybörjare bland freemoverstudenterna minskade med 80 procent. För det andra förändrades sammansättningen av de internationella studenterna. Det skedde en förskjutning i förhållandet mellan freemoverstudenter och utbytesstudenter, där de senare kom att utgöra en större andel av de internatio-

nella studenterna efter avgiftsinförandet. Detta var i sin tur sammanlänkat med en förändrad geografisk representation. Västerländska studenter kom efter avgiftsinförandet att utgöra en större del av de inresande studenterna. Fördelningen av internationella studenter mellan olika studieområden förändrades också.

Det går dock att se att påverkan inte bara går från policyåtgärder till förändringar i studentflödena, utan även åt det motsatta hållet. De kraftigt ökande strömmarna av internationella studenter till Sverige, samt hastigheten med vilken detta skedde, påverkade sannolikt införandet av studieavgifter i sig. Avgiftsinförandet var även en reaktion på förändrade studentflöden.

Från att ha varit en förhållandevis marginell företeelse i den svenska högskolan kom internationella studenter att bli alltmer talrika vid och betydande för svenska lärosäten. Under 1990-talet hade fokus riktats mot att skicka ut svenska studenter i världen, framför allt som freemoverstudenter. Till exempel förbättrades villkoren genom införandet av möjligheten att använda svenska studiemedel för studier utomlands. Under 2000-talets början kom dock detta fokus att vridas mot de inkommande studenterna vars antal ökade mycket snabbt. Expansionen var tydligt kopplad till en betydande ökning av antalet freemoverstudenter, inte minst från det som sedermera komma att särskiljas som tredje land, det vill säga länder utanför EU/EES och Schweiz. Införandet av avgifter motiverades explicit med koppling till denna utveckling, utifrån farhågor om skenande kostnader för skattebetalarna (se Bryntesson, 2018 för en kritisk diskussion om den ekonomiska logiken bakom studieavgifterna).

Det är möjligt att avgifternas följder i form av sjunkande studentantal och en minskad mångfald kommer att föranleda ytterligare åtgärder på policynivå, exempelvis utifrån Internationaliseringsutredningens betänkande. Området har otvetydigt blivit föremål för ett stort politiskt intresse. Det finns också en önskan att i högre grad med politiska verktyg göra det möjligt att justera och styra flödena av inkommande studenter utifrån olika politiska målsättningar (ofta kallat strategisk rekrytering). På så sätt blir policynivå och studentflödena alltmer intimt sammankopplade och responsen snabbare.

6. Policyrelevans

Sverige har i sin politik länge lagt stor vikt vid att internationaliseringen av den högre utbildningen ska leda till höjd utbildningskvalitet, ökad kulturell förståelse, förbättrad kompetensförsörjning samt vara till hjälp för kompetensbyggande i utvecklingsländer. Med tiden har man dock rört sig i riktning mot allt mer ekonomiska och konkurrensinriktade bevekelsegrunder och på så vis blivit allt mer likt de, främst anglosaxiska, länder som dominerar den globala marknaden för högre utbildning. Omorienteringen i denna riktning uttrycks i praktiken tydligast i införandet av studieavgifter 2011, vilka medförde påfallande förändringar av studentrekryteringen. Utifrån flera av de politiska målsättningar som tidigare intog en central ställning kan dessa förändringar ses som problematiska. Tre aspekter framstår som särskilt betydelsefulla.

För det första minskade de övergripande nivåerna av internationella studenter på svenska lärosäten i och med införandet av studieavgifter, efter att länge stadigt ha ökat. Fyra år efter reformen hade studentpopulationen från tredje land halverats – en minskning med ca 12 500 studenter. Denna konsekvens går stick i stäv med det övergripande målet att öka internationaliseringen av svensk högre utbildning. Som följd av införandet av studieavgifter blev Sverige en mindre betydande studiedestination, vilket ledde till att svenska studenter i lägre utsträckning än tidigare kunde komma i kontakt med internationella studenter i sin utbildning.

För det andra har stipendier i och med avgiftsinförandet blivit helt nödvändiga för att möjliggöra studier i Sverige för många studenter från utvecklingsländer som skiljer sig från Sverige i ekonomisk, politisk och kulturell bemärkelse. Det nuvarande antalet stipendier medför att färre studenter än tidigare med denna typ av bakgrunder studerar i Sverige. Om mångfald anses vara en viktig komponent för förbättrad utbildning och ökad kulturell förståelse hos studenterna kan det vara motiverat att öka antalet studenter från dessa länder, exempelvis genom en ökning

av stipendieutdelningen, justering av avgiftsnivåerna eller subventionerade levnadskostnader. Samma slutsats kan dras utifrån målsättningarna om att bidra till fattigdomsbekämpning och demokratisk utveckling genom utbildning av inresande studenter från fattigare och mer auktoritära länder.

För det tredje var ett minskat antal studenter (och den uteblivna ökningen av dem) inom tekniska och naturvetenskapliga inriktningar problematiskt utifrån Sveriges rekryteringsbehov inom teknik och forskning. Ur detta perspektiv är det viktigt att det kommer många studenter inom dessa ämnen för att studera i Sverige, men ännu viktigare är hur många av dem som stannar för att arbeta en kortare eller längre tid efter examen. Det kan då vara minst lika avgörande med insatser för att förmå fler av de inresande studenterna att stanna, som att bara öka antalet studenter. Exempelvis kan det handla om förenklingar i administration och de krav som ställs för uppehållstillstånd, insatser för att underlätta matchning på arbetsmarknaden, alternativt ekonomiska incitament såsom återbetalning av studieavgifter genom skatteavdrag. Sådana insatser skulle dessutom kunna öka inflödet av studenter genom att göra Sverige mer attraktivt som studiedestination.

7. Referenser

- Adams, T. (2007). The Development of International Education in Australia: A Framework for the Future. *Journal of Studies in International Education*, 11(3–4), 410–420.
- Beine, M., Noël, R., & Ragot, L. (2014). Determinants of the International Mobility of Students. *Economics of Education Review*, 41, 40–54.
- Bryntesson, A. (2018). *Det svenska studieavgiftssystemets ekonomiska logik. En kritisk diskussion*. Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering, Uppsala universitet.
- Börjesson, M (2016). Private and Public in European Higher Education. M. Peters (red.) *Encyclopedia of Educational Philosophy and Theory*. Singapore: Springer.
- Börjesson, M. (2017). The Global Space of International Students in 2010. *Journal of Ethnic Migration and Studies*, 43(8), 1256–1275.
- Börjesson, M. & Lillo Cea, P. (2019) kommande. World Class Universities, Rankings and the Global Space of International Students. Rider, S., Beslay, T., Peters, M. A., Hyvönen, M. (red.), *World Class Universities: A Contested Concept*. Singapore: Springer.
- Caruso, R., & de Wit, H. (2013). *Determinants of Mobility of Students in Europe: A Preliminary Quantitative Study*. Munich: MPRA.
- CIA (2017). *The World Factbook*. Hämtat från CIA.gov: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2122.html> (2017-03-29)
- de Wit, H. (2010). *Internationalisation of Higher Education in Europe and its Assessment, Trends and Issues*. Nederländerna: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.

- de Wit, H., & Hunter, F. (2015). Understanding Internationalisation of Higher Education in the European Context. H. de Wit, F. Hunter, L. Howard, & E. Egron-Polak (red.), *Internationalisation of Higher Education* (ss. 41–58). Europeiska Unionen.
- de Wit, H., Hunter, F., & Coelen, R. (2015). Internationalisation of Higher Education in Europe: Future Directions. H. de Wit, F. Hunter, L. Howard, & E. Egron-Polak (red.), *Internationalisation of Higher Education* (ss. 273–287). Europeiska Unionen.
- Europeiska kommissionen. (2013). *Den europeiska högre utbildningen i världen*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Europeiska kommissionen/EACEA/Eurydice. (2017). *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/18*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Findlay, A. M. (2011). An Assessment of Supply and Demand-side Theorizations of International Student Mobility. *International Migration*, 49(2), 162–190.
- Freedom House. (2017). *Freedom in the World 2011*. Hämtat från Freedomhouse.org: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011> (2017-03-29)
- Geir, G. (2011). *Tuition Fees for International Students in Sweden—An Analysis of Policy Changes and Institutional Responses*. The Illuminate Consulting Group.
- HSV & SCB. (2009). *UF 20 SM 0901 Internationell mobilitet i högskolan läsåret 2007/08*.
- HSV & SCB. (2012). *UF 20 SM 1201 Internationell studentmobilitet i högskolan 2010/11*.
- HSV. (2011). *Rapport 2011:17 R: Avgiftsreformen – lärosätenas första erfarenheter*. Stockholm: Högskoleverket.
- HSV. (2012). *Statistisk analys: Färre studenter från Asien efter avgiftsreformen*. Stockholm: Högskoleverket.
- Karpik, L. (2010). *Valuing the Unique: The Economics of Singularities*. Princeton: Princeton University Press.
- King, R., Findlay, A., & Ahrens, J. (2010). *International student mobility literature review*. HEFCE.

- Kommittédirektiv 2004:183. (2004). *Studieavgifter för studenter från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet*.
- Marginson, S. (2008). Global Field and Global Imagining: Bourdieu and Worldwide Higher Education. *British Journal of Sociology of Education*, 29(3), 303–315.
- Mazzarol, T., & Hosie, P. (1996). Exporting Australian Higher Education: Future Strategies in a Maturing Market. *Quality Assurance in Education*, 4(1), 37–50.
- Naidoo, V. (2007). Research on the Flow of International Students to UK Universities: Determinants and Implications. *Journal of Research in International Education*, 6(3), 287–307.
- OECD. (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*.
- OECD. (2013). How is International Student Mobility Shaping Up? *Education Indicators in Focus*, 14.
- OECD. (2017a). Tuition fee reforms and international mobility. *Education Indicators in Focus* 51.
- OECD. (2017b). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*.
- Oxford Research. (2013). *TemaNord 2013:516: Tuition Fees for International Students: Nordic Practice*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Proposition 1987/88:116. (1988). *Proposition om studiemedel*. Stockholm: Norstedts Tryckeri.
- Proposition 1990/91:172. (1991). *Proposition om godkännande av avtal mellan Sverige och den Europeiska ekonomiska gemenskapen avseende ERASMUS-programmet*.
- Proposition 1992/93:1. (1992). *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.
- Proposition 2001/02:15. (2001). *Den öppna högskolan*.
- Proposition 2004/05:162. (2005). *Ny värld – ny högskola*.
- Proposition 2008/09:175. (2009). *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*.
- Proposition 2009/10:65. (2010). *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter*.

Soo, K. T., & Elliot, C. (2010). Does Price Matter? Overseas Students in UK Higher Education. *Economics of Education Review*, 29, 553–565.

SOU 2000:92. (2000). *Advantage Sweden*.

SOU 2006:7. (2006). *Studieavgifter i högskolan*.

SOU 2011:28. (2011). *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*.

Statskontoret. (2015). *Myndighetsanalys av Svenska institutet*. Stockholm: Statskontoret.

Study in Europe. (2016). *Study in Germany: Tuition fees*. Hämtat från studyineurope.eu: <http://www.studyineurope.eu/study-in-germany/tuition-fees> (2016-03-21)

Study in Finland. (2016). *Tuition fees*. Hämtat från studyinfinland.fi: http://www.studyinfinland.fi/tuition_and_scholarships/tuition_fees (2016-01-20)

Study in Iceland. (2018). *Study in Iceland: Studying in Iceland*. Hämtat från study.iceland.is: <http://study.iceland.is/study-in-iceland> (2018-02-23)

Study in Norway. (2018). *Study in Norway: Tuition*. Hämtat från studyinnorway.no: <https://www.studyinnorway.no/study-in-norway/tuition> (2018-02-23)

Svenska institutet. (2011). *Svenska institutets årsredovisning 2010*.

Svenska institutet. (2012). *Svenska institutets årsredovisning 2011*.

Svenska institutet. (2013). *Svenska institutets årsredovisning 2012*.

Svenska institutet. (2014). *Svenska institutets årsredovisning 2013*.

Svenska institutet. (2015). *Svenska institutets årsredovisning 2014*.

Svenska institutet. (2016). *Svenska institutets årsredovisning 2015*.

UKÄ & SCB. (2014). *UF 20 SM 1402 Universitet och högskolor: Internationell studentmobilitet i högskolan 2013/14*.

UKÄ & SCB. (2016). *UF 20 SM 1603 Universitet och högskolor: Internationell studentmobilitet i högskolan 2015/16*.

UKÄ. (1973). *Att internationalisera universiteten: betänkande III från UKÄ:s internationaliseringsutredning*.

UKÄ. (1974). *Utbildningens internationalisering: Slutbetänkande från UKÄ:s internationaliseringsutredning*.

UKÄ. (2015). *Statistisk analys: Fyra år med studieavgifter*.

UKÄ. (2017). *Kartläggning av studieavgifter: Redovisning av ett regeringsuppdrag*.

UKÄ. (2018). *Registrerade studenter*. Hämtat från UKÄ:s statistikdatabas: <http://www.uka.se/statistik-analys/statistikdatabas-hogskolan-i-siffror/> (2018-11-04)

University of Oxford International Strategy Office. (2015). *International Trends in Higher Education 2015*. Oxford: University of Oxford.

Utbildningsdepartementet. (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Voltaire, F. (2016). *Attrahera och bibehålla: Fler internationella studenter för minskade kompetensbrister*. Stockholm: Almega.

Wreber, H., & Björk, P. (Red.). (2006). *Studiestöd för att studera utomlands – En nordisk modell?* Helsingfors: Folkpensionsanstalten.

Ziguras, C., & Law, S.-F. (2006). Recruiting International Students as Skilled Migrants: The Global 'Skills Race' as Viewed from Australia and Malaysia. *Globalisation, Societies and Education*, 4(1), 59–76.

Åkerlund, A., Collsiö, A., & Börjesson, M. (2018). *Akademiskt utbyte och internationell migration*. Rapport 2018:2, Stockholm: Delmi.

8. Appendix

Sifferunderlag till färgkodade kartor, Figur 3-5

Tabell 3. Nya freemoverstudenter från tredje land

Ursprungsland	Antal 2010/11	Antal 2011/12	Andel 2010/11	Andel 2011/12	Förändring i andel 10/11-11/12
Makedonien	22	5	0,27%	0,30%	11,7%
Ryssland	268	67	3,32%	4,08%	22,9%
Serbien	26	14	0,32%	0,85%	164,7%
Turkiet	249	38	3,08%	2,31%	-25,0%
Ukraina	156	43	1,93%	2,62%	35,5%
Vitryssland	43	14	0,53%	0,85%	60,1%
Egypten	46	7	0,57%	0,43%	-25,2%
Etiopien	312	31	3,86%	1,89%	-51,2%
Ghana	70	11	0,87%	0,67%	-22,7%
Kamerun	38	2,5	0,47%	0,15%	-67,7%
Nigeria	127	17	1,57%	1,03%	-34,2%
Tanzania	29	15	0,36%	0,91%	154,3%
Uganda	29	21	0,36%	1,28%	256,0%
Kanada	114	49	1,41%	2,98%	111,3%
Mexiko	84	39	1,04%	2,37%	128,2%
USA	290	135	3,59%	8,22%	128,8%
Brasilien	41	23	0,51%	1,40%	175,8%
Colombia	43	26	0,53%	1,58%	197,2%
Armenien	20	2,5	0,25%	0,15%	-38,5%
Azerbajdjan	27	6	0,33%	0,37%	9,2%
Bangladesh	576	45	7,13%	2,74%	-61,6%

Forställning tabell 3

Ursprungsland	Antal 2010/11	Antal 2011/12	Andel 2010/11	Andel 2011/12	Förändring i andel 10/11-11/12
Georgien	25	2,5	0,31%	0,15%	-50,8%
Indien	955	133	11,82%	8,09%	-31,5%
Indonesien	30	18	0,37%	1,10%	195,0%
Iran	1 190	200	14,73%	12,17%	-17,4%
Japan	30	19	0,37%	1,16%	211,3%
Jordanien	26	2,5	0,32%	0,15%	-52,7%
Kina	1 303	304	16,13%	18,50%	14,7%
Korea, Syd-	30	9	0,37%	0,55%	47,5%
Nepal	154	10	1,91%	0,61%	-68,1%
Pakistan	991	63	12,27%	3,83%	-68,7%
Thailand	200	32	2,48%	1,95%	-21,3%
Vietnam	87	16	1,08%	0,97%	-9,6%
Australien	40	15	0,50%	0,91%	84,4%

Källa: SCB. Enbart länder med minst 20 nya freemoverstudenter läsåret 2010/11 har inkluderats i tabellen. Antal över 1 men under 5 har bara angetts som punkter i SCB:s statistik. Här har dessa fält ersatts med medelvärdet av 1 och 4, det vill säga 2,5.

Tabell 4. Nya freemoverstudenter från tredje land, exklusive SISS-stipendiater

Ursprungsland	Antal 2010/11	Antal 2011/12	Andel 2010/11	Andel 2011/12	Förändring i andel 10/11-11/12
Makedonien	22	5	0,27%	0,32%	18,8%
Ryssland	268	67	3,32%	4,34%	30,7%
Serbien	26	14	0,32%	0,91%	181,5%
Turkiet	249	38	3,08%	2,46%	-20,2%
Ukraina	156	43	1,93%	2,78%	44,1%
Vitryssland	43	14	0,53%	0,91%	70,2%
Egypten	46	7	0,57%	0,45%	-20,4%
Etiopien	312	13	3,86%	0,84%	-78,2%
Ghana	70	11	0,87%	0,71%	-17,8%
Kamerun	38	2,5	0,47%	0,16%	-65,6%
Nigeria	127	17	1,57%	1,10%	-30,0%
Tanzania	29	3	0,36%	0,19%	-45,9%
Uganda	29	5	0,36%	0,32%	-9,9%
Kanada	114	49	1,41%	3,17%	124,7%
Mexiko	84	39	1,04%	2,52%	142,7%
USA	290	135	3,59%	8,74%	143,4%
Brasilien	41	23	0,51%	1,49%	193,3%
Colombia	43	26	0,53%	1,68%	216,1%
Armenien	20	2,5	0,25%	0,16%	-34,7%
Azerbajdjan	27	6	0,33%	0,39%	16,2%
Bangladesh	576	21	7,13%	1,36%	-80,9%
Georgien	25	2,5	0,31%	0,16%	-47,7%
Indien	955	133	11,82%	8,61%	-27,2%
Indonesien	30	18	0,37%	1,17%	213,7%
Iran	1 190	200	14,73%	12,94%	-12,1%
Japan	30	19	0,37%	1,23%	231,1%
Jordanien	26	2,5	0,32%	0,16%	-49,7%
Kina	1 303	304	16,13%	19,68%	22,0%
Korea, Syd-	30	9	0,37%	0,58%	56,8%
Nepal	154	10	1,91%	0,65%	-66,1%
Pakistan	991	63	12,27%	4,08%	-66,8%
Thailand	200	32	2,48%	2,07%	-16,4%
Vietnam	87	16	1,08%	1,04%	-3,9%
Australien	40	15	0,50%	0,97%	96,0%

Källa: SCB. Enbart länder med minst 20 nya freemoverstudenter läsåret 2010/11 har inkluderats i tabellen. Antal över 1 men under 5 har bara angetts som punkter i SCB:s statistik. Här har dessa fjält ersatts med medelvärdet av 1 och 4, det vill säga 2,5.

Tabell 5. Registrerade freemoverstudenter från tredje land

Ursprungsland	Antal 2010/11	Antal 2014/15	Andel 2010/11	Andel 2014/15	Förändring i andel 10/11-14/15
Makedonien	58	26	0,30%	0,37%	23,7%
Ryssland	557	216	2,84%	3,04%	7,0%
Serbien	47	46	0,24%	0,65%	170,0%
Turkiet	591	154	3,01%	2,17%	-28,1%
Ukraina	294	117	1,50%	1,64%	9,8%
Vitryssland	132	51	0,67%	0,72%	6,6%
Egypten	91	45	0,46%	0,63%	36,4%
Etiopien	539	135	2,75%	1,90%	-30,9%
Ghana	155	52	0,79%	0,73%	-7,4%
Kamerun	335	81	1,71%	1,14%	-33,3%
Nigeria	390	144	1,99%	2,02%	1,9%
Tanzania	65	51	0,33%	0,72%	116,5%
Uganda	58	95	0,30%	1,34%	351,9%
Kanada	261	95	1,33%	1,34%	0,4%
Mexiko	187	89	0,95%	1,25%	31,3%
USA	555	376	2,83%	5,29%	86,9%
Brasilien	92	114	0,47%	1,60%	241,9%
Colombia	94	50	0,48%	0,70%	46,7%
Armenien	63	14	0,32%	0,20%	-38,7%
Azerbajdjan	55	17	0,28%	0,24%	-14,7%
Bangladesh	1 379	427	7,03%	6,00%	-14,6%
Georgien	59	41	0,30%	0,58%	91,7%
Indien	1 977	914	10,07%	12,85%	27,5%
Indonesien	72	88	0,37%	1,24%	237,2%
Iran	2 723	590	13,88%	8,29%	-40,2%
Japan	124	76	0,63%	1,07%	69,1%
Jordanien	61	25	0,31%	0,35%	13,1%
Kina	3 538	1 261	18,03%	17,73%	-1,7%
Korea, Syd-	91	35	0,46%	0,49%	6,1%
Nepal	279	42	1,42%	0,59%	-58,5%
Pakistan	2 934	583	14,95%	8,20%	-45,2%
Thailand	342	59	1,74%	0,83%	-52,4%
Vietnam	203	53	1,03%	0,75%	-28,0%
Australien	93	59	0,47%	0,83%	75,0%

Källa: SCB. Enbart länder med minst 20 nya freemoverstudenter läsåret 2010/11 har inkluderats i tabellen. Antal över 1 men under 5 har bara angetts som punkter i SCB:s statistik. Här har dessa fält ersatts med medelvärdet av 1 och 4, det vill säga 2,5.

Tabell 6. Registrerade studenter från tredje land totalt

Ursprungsland	Antal 2010/11	Antal 2014/15	Andel 2010/11	Andel 2014/15	Förändring i andel 10/11-14/15
Makedonien	99	30	0,41%	0,25%	-37,6%
Ryssland	697	279	2,88%	2,37%	-17,6%
Serbien	52	46	0,21%	0,39%	82,1%
Turkiet	970	393	4,00%	3,34%	-16,6%
Ukraina	430	129	1,77%	1,10%	-38,2%
Vitryssland	132	55	0,54%	0,47%	-14,2%
Egypten	116	47	0,48%	0,40%	-16,6%
Etiopien	542	143	2,24%	1,22%	-45,7%
Ghana	162	59	0,67%	0,50%	-25,0%
Kamerun	335	81	1,38%	0,69%	-50,2%
Nigeria	391	144	1,61%	1,22%	-24,2%
Tanzania	83	78	0,34%	0,66%	93,5%
Uganda	72	107	0,30%	0,91%	205,9%
Kanada	601	474	2,48%	4,03%	62,4%
Mexiko	323	208	1,33%	1,77%	32,6%
USA	1 151	1 046	4,75%	8,89%	87,1%
Brasilien	149	186	0,62%	1,58%	157,0%
Colombia	118	59	0,49%	0,50%	2,9%
Armenien	63	14	0,26%	0,12%	-54,3%
Azerbajdjan	55	18	0,23%	0,15%	-32,6%
Bangladesh	1381	430	5,70%	3,65%	-35,9%
Georgien	59	42	0,24%	0,36%	46,5%
Indien	2 277	1 046	9,40%	8,89%	-5,4%
Indonesien	107	101	0,44%	0,86%	94,3%
Iran	2 724	591	11,24%	5,02%	-55,3%
Japan	275	289	1,14%	2,46%	116,3%
Jordanien	67	39	0,28%	0,33%	19,8%
Kina	4 430	2 184	18,29%	18,56%	1,5%
Korea, Syd-	293	336	1,21%	2,85%	136,1%
Nepal	281	45	1,16%	0,38%	-67,0%
Pakistan	2 942	585	12,14%	4,97%	-59,1%
Thailand	403	152	1,66%	1,29%	-22,4%
Vietnam	228	79	0,94%	0,67%	-28,7%
Australien	446	524	1,84%	4,45%	141,9%

Källa: SCB. Enbart länder med minst 20 nya freemoverstudenter läsåret 2010/11 har inkluderats i tabellen. Antal över 1 men under 5 har bara angetts som punkter i SCB:s statistik. Här har dessa fält ersatts med medelvärdet av 1 och 4, det vill säga 2,5.

Detaljerad resultatredovisning

Nedan följer en mer utförlig och systematisk genomgång av resultaten tillsammans med diagram för samtliga analyser.

Andelar studenter från olika världsdelar

Under de sex läsåren som föregick avgiftsinförandet ökade andelen registrerade asiatiska freemoverstudenter (Diagram 7) samtidigt som andelen från alla andra världsdelar minskade något (Diagram 6). Asien var sedan den enda världsdel (enligt den indelning SCB använder sig av) vars andel av de nya inresande freemoverstudenterna minskade i samband med avgiftsinförandet, från 72 till 58 procent mellan 2010/11 och 2011/12.¹ Detsamma gäller vid en jämförelse av antalet registrerade freemoverstudenter läsåret 2010/11 och 2014/15, då andelen sjönk från 73 till 64 procent.

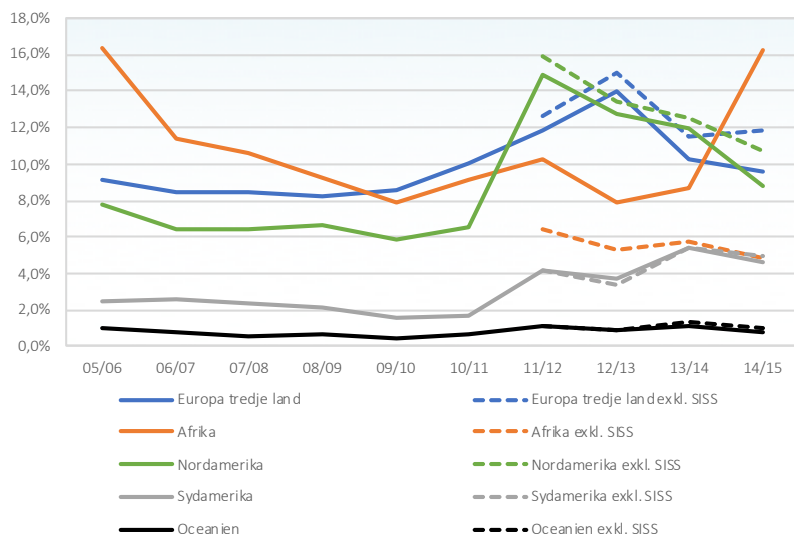
De kraftigast ökade andelarna nya freemoverstudenter (Diagram 5) i samband med införandet av studieavgifter var Sydamerikas (från 1,7 till drygt 4 procent), Nordamerikas (från 7 till 15 procent) och Oceaniens (från 0,6 till 1,1 procent) mellan 2010/11 och 2011/12. Jämförs andelen registrerade freemoverstudenter läsåret 2010/11 och 2014/15 är motsvarande ökning en förändring från 1,9 till 3,5 procent för Sydamerika, från 0,6 till 0,9 procent för Oceanien och från 5,5 till 8,5 procent för Nordamerika.

Enbart Asien och Afrika stod genomgående för lägre andelar av den totala studentpopulationen (Diagram 6 och Diagram 7) än i underkategorin freemoverstudenter. Att dessa regioners andel är lägre när även utbytesstudenter räknas med understryker att flödena därifrån bestod av en jämförelsevis större andel freemoverstudenter än utbytesstudenter. I andra änden av spektrumet finns Nordamerika och Oceanien, som stod för betydligt högre andelar av utbytesstudenterna än av freemoverstudenterna. Nordamerika och Oceanien stärkte med andra ord sin närvaro i det svenska utbildningssystemet på två sätt. För det första minskade deras freemoverflöden i mindre utsträckning än genomsnittet, och därmed ökade deras

andel av dessa flöden. För det andra innebar den stora generella minskningen av freemoverflödena att flödena av utbytesstudenter, där Nordamerika och Oceanien var väl företrädade, fick större betydelse för de geografiska områdenas relativa betydelse i de totala flödena. Totalt gick de nordamerikanska studenterna från att utgöra 9 procent av den totala internationella studentpopulationen 2010/11 till att utgöra 15 procent 2014/15, och motsvarande utveckling för Oceaniens del var en förändring från 2 till 5 procent. Dessa två grupper svarade alltså sammantaget för en ökning från 1 av 10 studenter till 2 av 10 (11 till 20 procent).

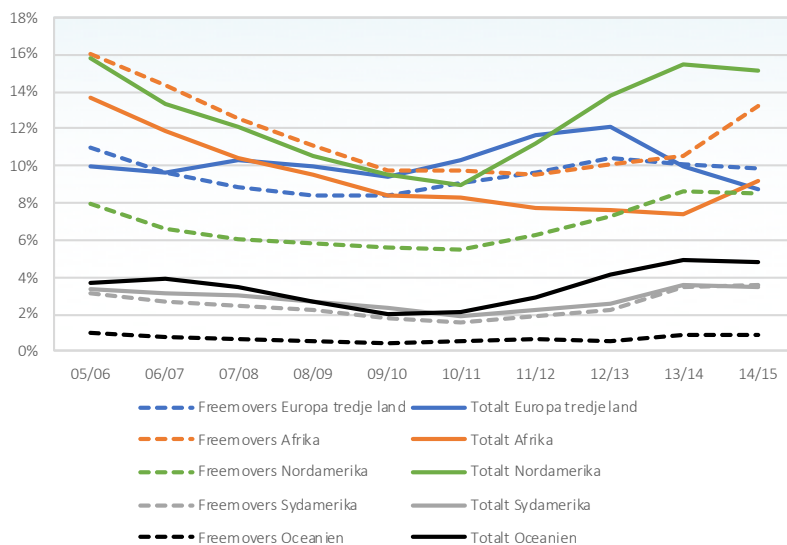
SISS-stipendierna gjorde främst positiv skillnad för andelen afrikanska freemoverstudenter i Sverige. Om vi bortser från SISS-stipendierna minskade afrikanska studenter andelen från drygt 9 procent av de nya inresande freemoverstudenterna 2010/11 till 6 procent läsåret därpå, varefter antalet minskade ytterligare (Diagram 5). Ingen återhämtning skedde därmed i andelen afrikanska studenter när SISS-stipendierna exkluderas ur analysen. Läsåret 2014/15 stod SISS-stipendier för 11 procentenheter utav de afrikanska studenternas 16 procent av de nya studenterna. Ökningen för de nationaliteter som tilldelades SISS-stipendier medförde att andelen från nordamerikanska och europeiska samt i viss mån asiatiska länder var lägre än vad som annars hade varit fallet.

Diagram 5. Andel nya freemoverstudenter 2005/06–2014/15 efter världsdel, Asien exkluderat.



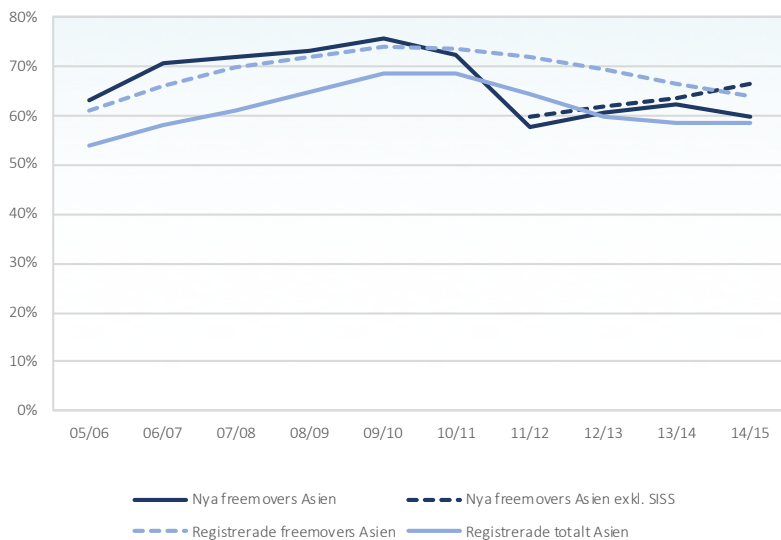
Källa: SCB och SI, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2011/12 indikerar cirka 80 procent minskning i antal.

Diagram 6. Andel registrerade studenter 2005/06–2014/15 efter världsdel, Asien exkluderat.



Källa: SCB, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan läsåren 2010/11 och 2014/15 indikerar cirka 64 procent minskning i antal bland freemoverstudenter och 51 procent i den totala inresandepopulationen.

Diagram 7. Andel asiatiska studenter 2005/06–2014/15.



Källa: SCB och SI, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2011/12 indikerar cirka 80 procent minskning i antal bland nya freemoverstudenter. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2014/15 indikerar cirka 64 procent minskning i antal bland registrerade freemoverstudenter och 51 procent i den totala inresandepopulationen.

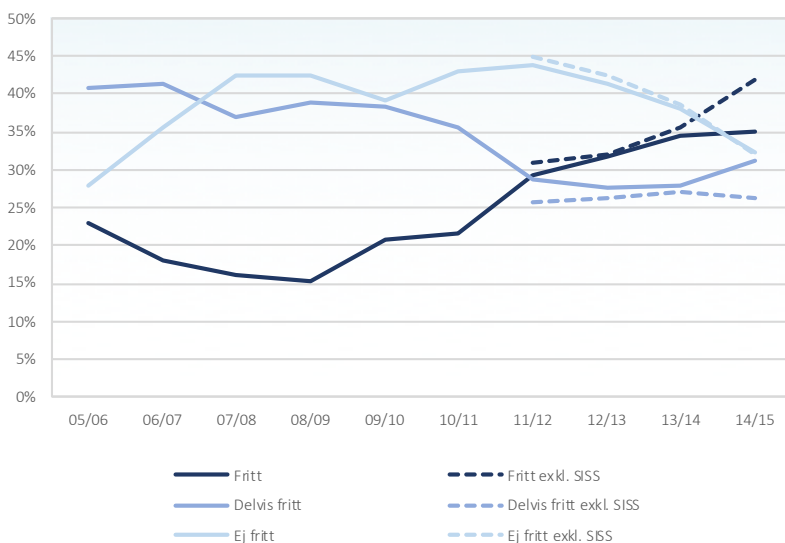
Fortsatt ökning av andel studenter från andra fria länder

När det gäller sammansättning av studenterna utifrån de politiska förhållandena i deras ursprungsländer är det svårt att se något entydigt resultat av införandet av studieavgifter. I stora drag fanns en tendens till att skillnaderna mellan ytterlighetskategorierna ökade över åren på så sätt att en större andel studenter kom från länder som av Freedom House klassificerades som fria och lägre andelar studenter kom från länder som sågs som icke-fria (Diagram 8 och Diagram 9). Andelarna från fria länder började dock öka redan 2009/10, alltså två år tidigare än införandet av studieavgifter, medan nedgången av studenter från icke-fria skedde ett år efter

införandet, först 2012/13. Gruppen studenter från delvis fria länder minskade vid införandet av studieavgifter, men även denna minskning hade påbörjats tidigare, 2009/10, och andelarna kom efter 2011 att plana ut för att öka något 2014/15.

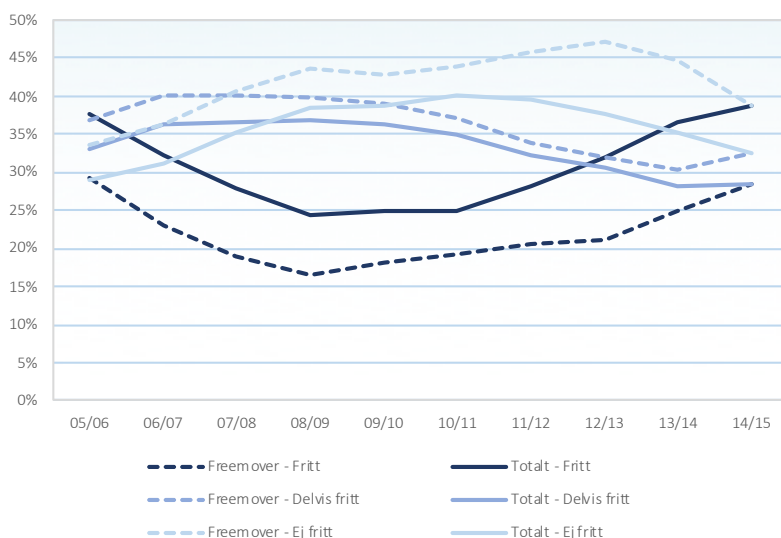
En jämförelse av andelen registrerade freemoverstudenter och den sammanlagda andelen registrerade inresande studenter (Diagram 9) visar att utbytesströmmarna bestod av en jämförelsevis mycket högre andel studenter från fria länder och en lägre andel från icke-fria och delvis fria länder. Den kraftiga minskning av freemoverstudenter som följde på avgiftsinförandet, kombinerat med den ökande andelen freemoverstudenter från fria länder och minskande andelen från delvis fria länder, bidrog alltså till en större andel studenter från fria länder och en mindre från delvis fria och ej fria länder i den totala studentpopulationen. Under periodens sista läsår bidrog dock SISS-stipendiernas ökning av freemoverstudenter från delvis fria länder till att dessa länders nedåtgående trend som andel av de registrerade studenterna vändes till en uppgång.

Diagram 8. Andel nya freemoverstudenter från länder med olika grad av frihet 2005/06–2014/15.



Källa: SCB och SI, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2011/12 indikerar cirka 80 procent minskning i antal. Länder i SCB:s statistik där klassificering saknas: Jugoslavien, Serbien och Montenegro, Brittiska Jungfruöarna, Palestina.

Diagram 9. Andel registrerade inresande studenter från länder med olika grad av frihet 2005/06–2014/15.



Källa: SCB, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan läsåren 2010/11 och 2014/15 indikerar cirka 64 procent minskning i antal bland freemoverstudenter och 51 procent i den totala inresandepopulationen. Länder i SCB:s statistik där klassificering saknas: Jugoslavien, Serbien och Montenegro, Brittiska Jungfruöarna, Palestina.

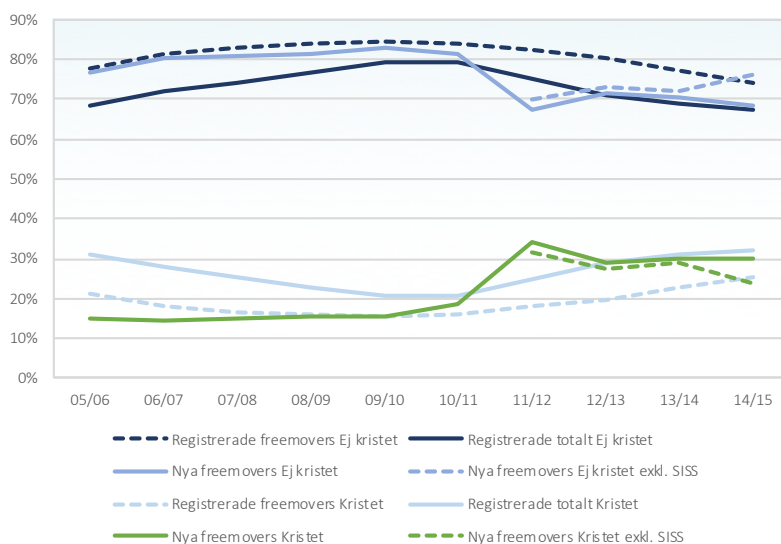
Högre andel studenter från kristna länder

Från läsåret 2005/06 till 2010/11 ökade andelen studenter från länder utan kristen majoritet marginellt från redan mycket höga nivåer, medan de övervägande kristna ländernas andel minskade (Diagram 10). Andelen nya freemoverstudenter från länder med en majoritet kristna ökade därefter från 19 till 34 procent i samband med avgiftsförändringen, och stabiliserades på omkring 30 procent under periodens sista två läsår, vilket även avspeglas i antalet registrerade studenter. För länder utan kristna majoriteter var utvecklingen spegelvänd eftersom de två kategorierna är ömsesidigt uteslutande och så gott som heltäckande.

Andelen studenter från länder med kristen majoritet var ännu högre när även utbytesstudenter tas med i beräkningen. Det innebär att en jämförelsevis högre andel av utbytesstudenterna kom från kristna länder. Nedgången i antalet freemoverstudenter mellan 2010/11 och 2011/12 bidrog därför, tillsammans med uppsvinget för andelen från kristna länder inom denna grupp, till att studenter från kristna länder under periodens senare del ökade som andel av den totala inresandepopulationen.

SISS-stipendierna gick i slutet av perioden i jämförelsevis högre grad till stipendiater från länder med kristen majoritet, eftersom andelen nya freemoverstudenter därifrån utan stipendierna skulle ha varit knappt 24 procent istället för 30 procent läsåret 2014/15.

Diagram 10. Andel inresande studenter från länder med och utan en kristen majoritet 2005/06–2014/15.



Källa: SCB och SI, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2011/12 indikerar cirka 80 procent minskning i antal bland nya freemoverstudenter. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2014/15 indikerar cirka 64 procent minskning i antal bland registrerade freemoverstudenter och 51 procent i den totala inresandepopulationen. Länder i SCB:s statistik där klassificering saknas: Jugoslavien, Serbien och Montenegro, Palestina, Eritrea.

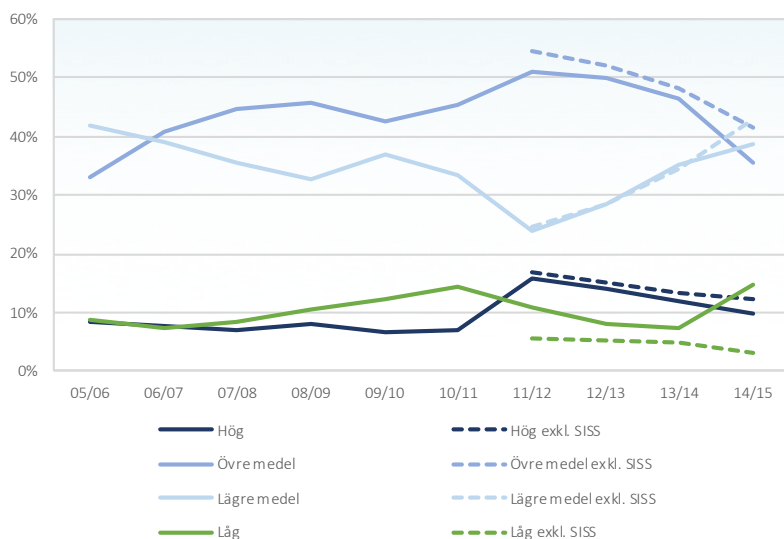
Initialt högre andel från rikare länder följt av uppsving för lägre medelinkomstländer

Perioden mellan 2005/06 och 2010/11 ökade såväl andelen studenter från låginkomstländer, det vill säga de allra fattigaste länderna, som övre medelinkomstländer, den näst högsta kategorin bland de fyra som här urskiljs. Den allra högsta kategorin, höginkomstländer, samt lägre medelinkomstländer som är den näst lägsta gruppen, minskade båda något. I direkt samband med avgiftsinförandet, från 2010/11 till 2011/12, ökade andelen nya freemoverstudenter (Diagram 11) från de högsta två kategorierna (från 7 till 16 procent för höginkomstländer och från 45 till 51 procent för övre medelinkomstländer), samtidigt som en motsvarande minskning inträffade för de två lägsta kategoriernas andelar (från 33 till 24 procent för lägre medelinkomstländer och från 14 till 11 procent för låginkomstländer). Den måttliga minskningen av låginkomstländernas andel hade varit betydande utan Svenska institutets stipendieprogram, och utan programmet hade framför allt andelen studenter från hög- och övre medelinkomstländer varit högre. Sammantaget kan en tydlig och inte oväntad ekonomisk förskjutning skönjas i studieavgifternas direkta effekt.

Det skedde dock därefter en kraftig återhämtning bland lägre medelinkomstländer, exempelvis Indien. Gruppen ökade från 24 till 39 procent mellan 2011/12 och 2014/15. Samtidigt sjönk andelen från de rikaste länderna från 16 till 10 procent och de näst rikaste från 51 till 35 procent mellan 2011/12 och 2014/15. Även gruppen studenter från länder med de lägsta inkomsterna minskade, från 11 procent året efter studieavgifternas införande till 7 procent 2013/14. Därefter pekade kurvan uppåt och nådde 15 procent under det sista läsåret. Det är dock uppenbart att denna uppgång kan tillskrivas SISS-stipendierna. Exkluderas dessa fortsatte trenden nedåt och nivån var 2014/15 så låg som 3 procent.

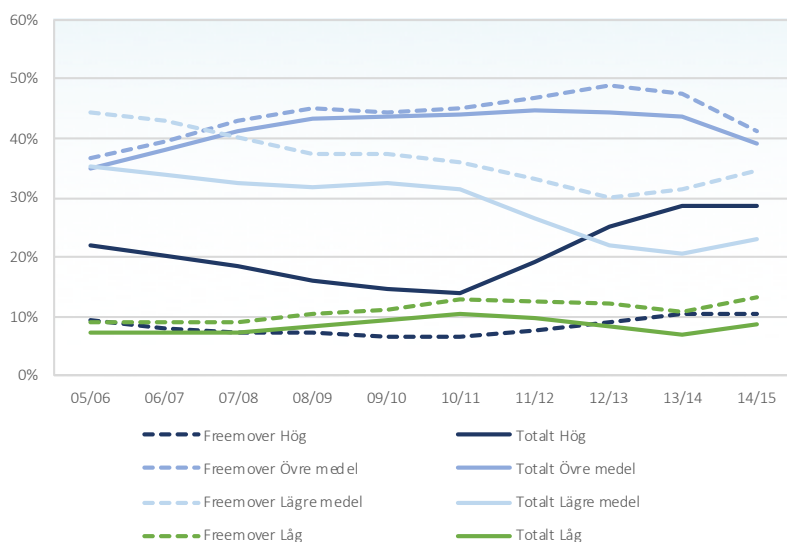
Det kraftigt minskade antalet freemoverstudenter i samband med avgiftsinförandet innebar att andelen från höginkomstländer i inresandepopulationen som helhet ökade (totalt sett från 14 till 29 procent), eftersom utbytesstudenter i betydligt högre grad utgjordes av studenter från höginkomstländer (Diagram 12). Alla de övriga inkomstkategoriernas andelar var lägre i gruppen utbytesstudenter än bland freemoverstudenter, vilket innebar att deras andelar minskade i samband med det fallande antalet freemoverstudenter mellan 2010/11 och 2014/15.

Diagram 11. Andel nya freemoverstudenter 2005/06–2014/15 efter ursprungslandets inkomstklassificering.



Källa: SCB och SI, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2011/12 indikerar cirka 80 procent minskning i antal. Länder i SCB:s statistik där klassificering saknas: Jugoslavien, Serbien och Montenegro, Palestina.

Diagram 12. Andel registrerade inresande studenter 2005/06–2014/15 efter ursprungslandets inkomstklassificering.



Källa: SCB, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan läsåren 2010/11 och 2014/15 indikerar cirka 64 procent minskning i antal bland freemoverstudenter och 51 procent i den totala inresandepopulationen. Länder i SCB:s statistik där klassificering saknas: Jugoslavien, Serbien och Montenegro, Palestina.

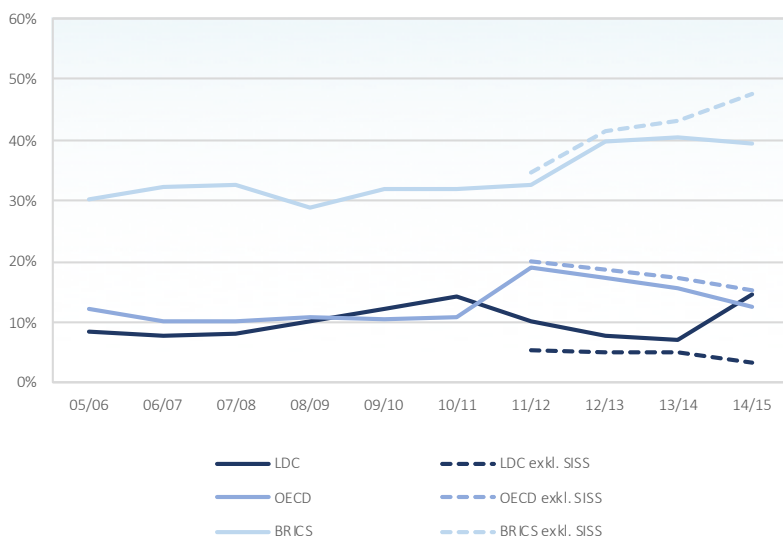
Tillfälligt högre andel från OECD, minst utvecklade länder stipendieberoende

Ett likartat mått som ländernas inkomstnivåer ges i politiska och organisatoriska kategoriseringar av länder. Här skiljer vi ut OECD-länder, BRICS-länder, samt de minst utvecklade länderna (*Least Developed Countries* – LDC). Initialt bör det påpekas att klassificeringen i diagrammen nedan inte är heltäckande, och att den andelsmässiga utvecklingen över tid därför inte är ett nollsummespel där en ökning i en kategori nödvändigt sammanfaller med en minskning i en annan. Den omedelbara förändringen i samband med studieavgiftsinförandet var att andelen nya freemoverstudenter från OECD-länderna ökade från 11 till 19 procent, samtidigt som LDC-ländernas andel minskade från 14 till 10 procent (Diagram 13). De fortsatta trenderna skiljer sig för de olika kategorierna av länder, särskilt när vi inte räknar in SISS-stipendierna. Efter den tydliga ökningen för OECD-länderna mellan 2010/11 och 2011/12 hade deras andelar utan stipendierna sjunkit från 20 procent 2011/12 till 15 procent 2014/15. För BRICS-länder hade trenden varit stigande för hela perioden, från 35 till 48 procent. Andelen från LDC hade däremot minskat kraftigt och gått från 5 procent 2011/12 till 3 procent 2014/15.

Det är påtagligt att SISS-stipendierna hade betydelse, inte minst för LDC. Tack vare stipendieprogrammet återgick istället andelen studenter från LCD under periodens sista läsår till samma nivå som gällde under det sista avgiftsfria läsåret (15 procent 2014/15 jämfört med 14 procent 2010/11). Stipendierna fick också som följd att BRICS-ländernas starka relativa frammarsch från och med läsåret 2012/13 hämmades något samtidigt som OECD-ländernas relativa återgång till lägre nivåer påskyndades.

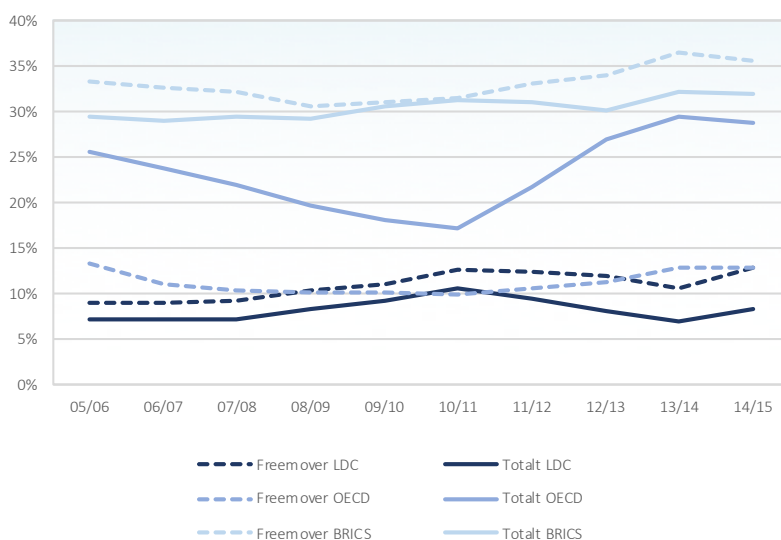
Sett till studentpopulationen som helhet ser bilden återigen annorlunda ut (Diagram 14). Eftersom en mycket större del av utbytesstudenterna kom från OECD-länder innebar det minskade antalet freemoverstudenter i samband med avgiftsreformen att OECD-ländernas position stärktes i inresandepopulationen som helhet. Mellan 2010/11 och 2014/15 ökade andelen studenter från OECD-länder totalt sett från 17 till 29 procent. LDC och i viss mån BRICS-länderna var istället relativt sett överrepresenterade i gruppen freemoverstudenter, vilket medförde en svagare utveckling i gruppen inresande som helhet.

Diagram 13. Andel nya freemoverstudenter från OECD-länder, BRICS-länder och LDC, 2005/06–2014/15.



Källa: SCB och SI, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2011/12 indikerar cirka 80 procent minskning i antal.

Diagram 14. Andel registrerade inresande studenter från OECD-länder, BRICS-länder och LDC, 2005/06–2014/15.



Källa: SCB, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan läsåren 2010/11 och 2014/15 indikerar cirka 64 procent minskning i antal bland freemoverstudenter och 51 procent i den totala inresandepopulationen.

Stipendier avgörande för studenter från Sveriges utvecklingssamarbetsparter

Andelen nya freemoverstudenter från de länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete (här förkortat LUS) hade ökat under de fyra läsår som närmast föregick avgiftsinförandet, men sjönk året efter från 12 till drygt 9 procent (Diagram 15). Därefter fortsatte andelarna av nybörjarstudenterna att sjunka till 6 procent 2013/14. En kraftigt ökad stipendieutdelning under periodens sista läsår gjorde att andelarna nådde 14 procent – en bit över de 12 procent som gällde 2010/11. Det är uppenbart att SISS-stipendierna hade mycket stor betydelse för denna kategori studenter. Räknas stipendierna bort låg andelen på runt 3 till 4 procent. Under det sista rapporterade läsåret utgjordes nästan 12 procentenheter av LUS-ländernas andel på drygt 14 procent av Svenska institutets stipendiater.

Sett till andelen registrerade studenter från dessa länder höll den sig tack vare stipendieprogrammet på en relativt stabil nivå. Att andelen registrerade studenter från dessa länder var så pass mycket högre bland den efter 2010/11 decimerade gruppen freemoverstudenter än bland gruppen inresande som helhet visar att de var svagare representerade i utbytesflödena, något som bidrog till att dess andel av den totala inresandepopulationen trots stipendierna minskade med 1 procentenhet mellan 2010/11 och 2014/15.

UKÄ visade i sin kartläggning att antalet nya inresande freemoverstudenter från de långsiktiga samarbetsländerna minskade nästan lika mycket från 2014/15 till 2015/16 som de hade ökat läsåret innan, eftersom SI tvingades strypa stipendieutdelningen 2015 (UKÄ, 2017, ss. 48–49).

Diagram 15. Andel inresande studenter från långsiktiga utvecklingssamarbetesparter 2005/06–2014/15.



Källa: SCB och SI, egna beräkningar. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2011/12 indikerar cirka 80 procent minskning i antal bland nya freemoverstudenter. En oförändrad andel mellan 2010/11 och 2014/15 indikerar cirka 64 procent minskning i antal bland registrerade freemoverstudenter och 51 procent i den totala inresandepopulationen.

Humaniora och samhällsvetenskap stärkt i förhållande till teknik och naturvetenskap

Det finns en klar koppling mellan internationella studenters nationalitet och vilket ämnesområde som de studerar. Studenter från Asien och Sydamerika har varit överrepresenterade inom teknik och naturvetenskap, afrikanska studenter har varit överrepresenterade inom hälso- och sjukvård och studenter från exempelvis Europa har tenderat att i större utsträckning studera humaniora och samhällsvetenskap (UKÄ & SCB, 2016, s. 16). Det finns alltså anledning att tro att de förändrade nationella mönstren i rekryteringen förändrade den relativa balansen mellan ämnesområdena. Sambandets riktning skulle även kunna vara omvänd, eftersom avgiftsnivån kan skilja betydligt mellan utbildningar och ämnesområden. Nationaliteter som var överrepresenterade på utbildningar vars avgifter sattes högre kan alltså ha minskat särskilt kraftigt.

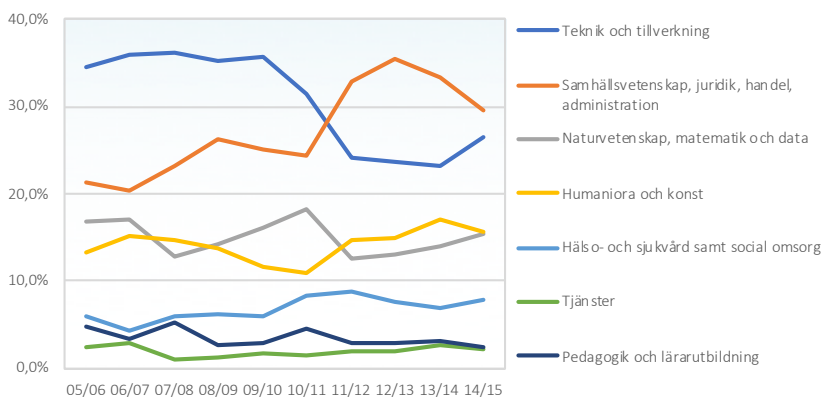
I diagrammen nedan har lant- och skogsbruk samt djursjukvård, allmän och okänd inriktning uteslutits då antalet inresande inom dessa inriktningar var mycket lågt. Det är viktigt att ha i åtanke att med undantag för analysen av antalet betalande studenter 2011/12–2014/15 behandlar studieinriktningsavsnittet nedan studenter från samtliga världens länder, det vill säga även nationaliteter som inte är avgiftsskyldiga, eftersom dessa inte hålls isär i den statistik som SCB och UKÄ publicerar. Förutsatt att inga kraftiga förändringar inträffade i antalet avgiftsbefriade studenter och dess fördelning på olika ämnesområden kan man dock anta att eventuella plötsliga och betydande förändringar mellan läsåret 2010/11 och 2011/12 i huvudsak hängde samman med avgiftsinförandet.

Perioden före avgiftsreformen var ett studieområde mer dominerande än de övriga vad gäller rekryteringen av freemoverstudenter: teknik och tillverkningen hade stabila andelar av de nya inresande freemoverstudenterna runt 35 procent (Diagram 16). Samhällsvetenskap hade den näst högsta andelen och en stigande trend, från 20 procent till 25 procent mellan 2006/2007 och 2009/10. Därefter följde naturvetenskap på andelar runt 15 procent och humaniora och konst strax därunder. Inget av de andra områdena nådde över 10 procent.

Efter inrättandet av studieavgifter skedde en del betydande förändringar. Den mest påfallande är det skifte som inträffade för de två största områdena, där samhällsvetenskap gick om teknik som det område med störst andel av freemoverstudenterna. Intressant att konstatera är att teknik redan tappade året före studieavgifternas införande, från 36 till 32 procent och föll ned till under 25 procent 2011/12–2013/14, för att därefter återhämta sig något. Samhällsvetenskap ökade från 2010/11 till 2012/13 (från 24 till 35 procent), men föll därefter tillbaka till 30 procent. För de därefter största områdena, naturvetenskap och humaniora, var skillnaderna som störst 2010/11, med naturvetenskap som största område, och även här innebar avgifternas införande ett skifte där humaniora övertog naturvetenskapens position och hade en positiv utveckling fram till 2013/14. Naturvetenskapen förlorade initialt 5 procentenheter, men ökade därefter stadigt och nådde 2014/15 samma nivå som humaniora, mellan 15–16 procent.

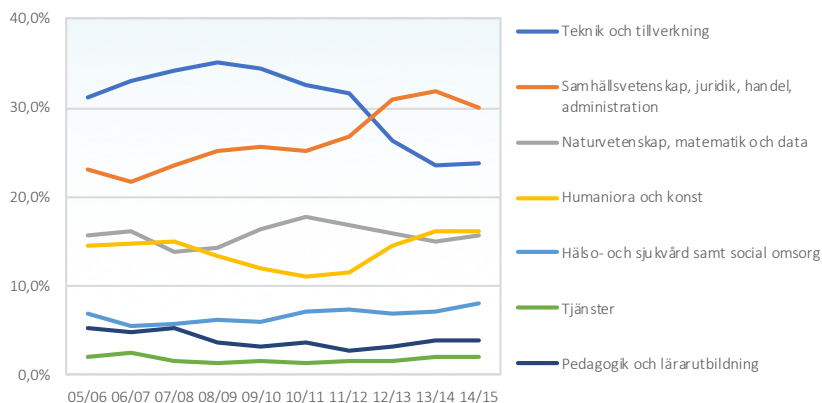
Förändringarna kan sammanfattas som att avgiftsreformen påtagligt försköt balansen mellan teknik och naturvetenskap, å ena sidan, som gick tillbaka bland freemoverstudenterna, och samhällsvetenskap och humaniora, å andra sidan, vars andel ökade. Skillnaden minskade dock över tid, sannolikt för att antalet freemoverstudenter återigen började öka.

Diagram 16. Andel nya freemoverstudenter efter studieinriktning 2005/06–2014/15.



Källa: SCB, egna beräkningar.

Diagram 17. Andel registrerade freemoverstudenter efter studieinriktning 2005/06–2014/15.

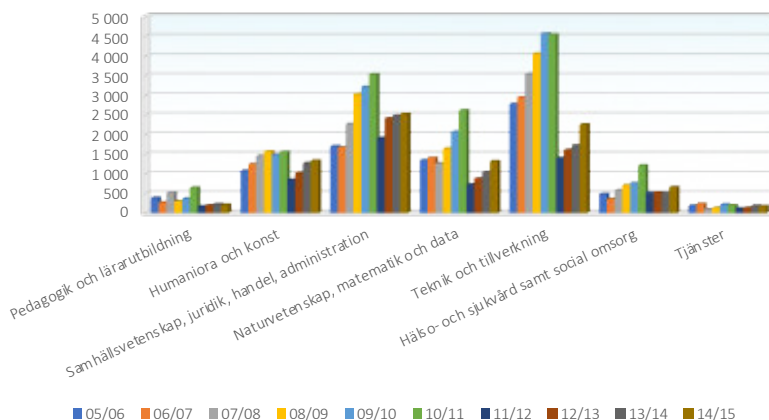


Källa: SCB, egna beräkningar.

För att skifta perspektiv och analysera rena numerärer av nya freemoverstudenter (Diagram 18) var det totala tappet från 2010/11 till 2011/12 störst inom teknik (3 150 studenter, -69 procent), naturvetenskap (1 890 studenter, -72 procent) och samhällsvetenskap (1 618 studenter, -46 procent). Dessa siffror kan jämföras med de tidigare diskuterade minskningarna av just freemoverstudenter från tredje land mellan höstterminerna 2010 och 2011 som dåvarande Högskoleverket noterade. Naturvetenskaperna minskade då med 88 procent, teknikämnena med 81 procent och samhällsvetenskaperna med 77 procent (HSV, 2012, ss. 6–7). Förändringarna med avseende på studieinriktning som diskuteras i detta avsnitt av rapporten hade därför sannolikt varit ännu tydligare om enbart gruppen tredjelandsstudenter hade studerats.

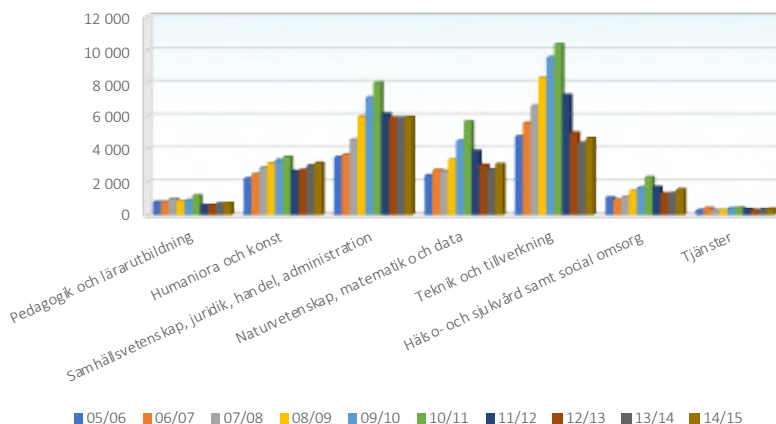
Jämförs antalet registrerade inresande freemoverstudenter 2010/11 med 2014/15 (Diagram 19) ser minskningarna i absoluta tal ut som följer: teknik (5 685 studenter, -55 procent), naturvetenskap (2 571 studenter, -45 procent), samhällsvetenskap (2 070 studenter, -26 procent). Minskningen inom naturvetenskaperna och teknikämnena i samband med studieavgifterna bestod alltså även på några års sikt, trots en viss återhämtning som beskrivs ytterligare nedan.

Diagram 18. Antal nya freemoverstudenter efter studierinriktning 2005/06–2014/15.



Källa: SCB, egna beräkningar.

Diagram 19. Antal registrerade freemoverstudenter efter studierinriktning 2005/06–2014/15.

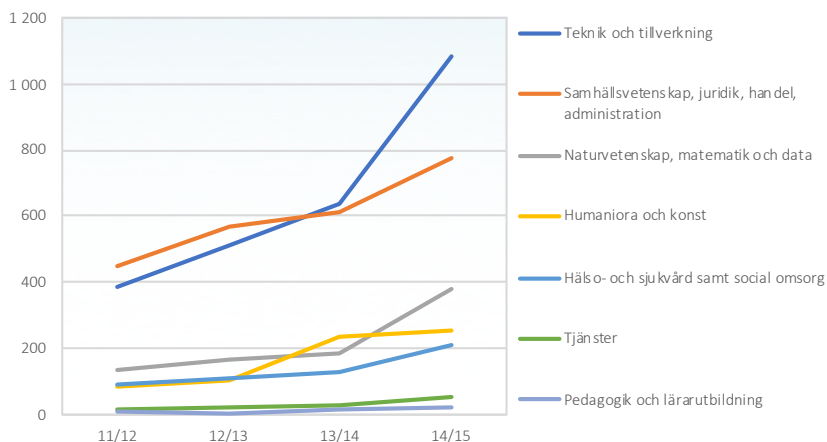


Källa: SCB, egna beräkningar.

Den återhämtning av antalet studenter som inträffade efter avgiftsinförandet kan med fördel studeras genom att titta på ökningen av antalet betalande studenter. I gruppen nya betalande studenter (Diagram 20), som inte har något direkt motsvarighet innan läsåret 2011/12, syns en antalsmässigt kraftig uppgång för teknikämnen (från 389 till 1 086), samhällsvetenskaperna (från 448 till 775) och naturvetenskaperna (från 136 till 377). Det är en uppgång motsvarande omkring en femtedel av minskningen av antalet nya freemoverstudenter inom teknik och samhällsvetenskap, och något mindre för naturvetenskap.

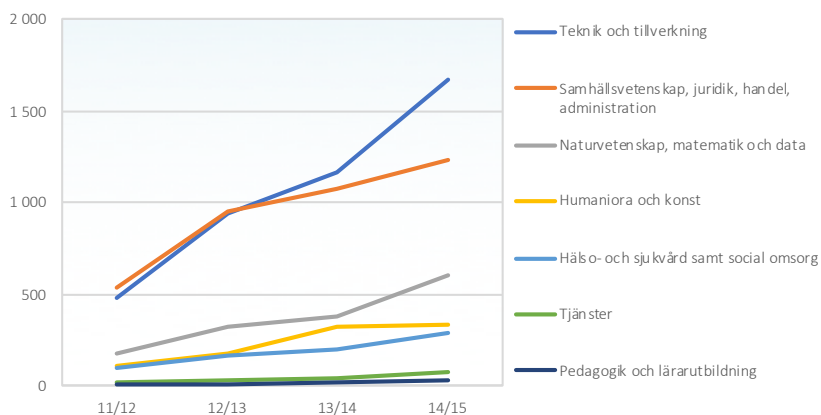
Uppgången innebar att antalet registrerade betalande studenter (Diagram 21) inom tekniska ämnen steg med 1 195 studenter mellan 2011/12 och 2014/15. Motsvarande uppgång för naturvetenskaperna var 422 studenter.

Diagram 20. Antal nya betalande studenter efter studieinriktning 2011/12–2014/15.



Källa: SCB & UKÄ, egna beräkningar.

Diagram 21. Antal registrerade betalande studenter efter studieinriktning 2011/12–2014/15.



Källa: SCB & UKÄ, egna beräkningar.

Slutnot kapitel 8.

1. Världsdelsindelningen följer SCB:s indelning med undantag för "Europa tredje land", där Schweiz och Liechtenstein exkluderats ur SCB:s kategori "Europa utom EU28 och Norden".

Förteckning över Delmi- publikationer

Rapport och Policy Brief 2014:1, *Radikala högerpartier och attityder till invandring i Europa*, Mikael Hjerm och Andrea Bohman.

Rapport och Policy Brief 2015:1, *Internationell migration och remitteringar i Etiopien*, Lisa Andersson.

Kunskapsöversikt 2015:2, *Politiska remitteringar*, Emma Lundgren Jörum och Åsa Lundgren.

Kunskapsöversikt 2015:3, *Integrationspolitik och arbetsmarknad*, Patrick Joyce.

Kunskapsöversikt 2015:4, *Migration och företagens internationalisering*, Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk.

Rapport och Policy Brief 2015:5, *Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv*, Mikael Spång.

Rapport och Policy Brief 2015:6, *Vem blir medborgare och vad händer sen? Naturalisering i Danmark, Norge och Sverige*, Pieter Bevelander, Jonas Helgertz, Bernt Bratsberg och Anna Tegunimataka.

Kunskapsöversikt 2015:7, *Kategoriernas dilemman*, Per Strömblad och Gunnar Myrberg.

Rapport och Policy Brief 2015:8, *Valet och Vägen: Syriska flyktingar i Sverige*, Emma Jörum Lundgren.

Rapport och Policy Brief 2015:9, *Arbetskraftsinvandring efter 2008 års reform*, Catharina Calleman (red.) och Petra Herzfeld Olsson (red.).

Kunskapsöversikt 2016:1, *Alla tiders migration!*, Dick Harrison.

Rapport och Policy Brief 2016:2, *Invandringens arbetsmarknadseffekter*, Mattias Engdahl.

Rapport och Policy Brief 2016:3, *Irreguljär migration och Europas gränskontroller*, Ruben Andersson.

Kunskapsöversikt 2016:4, *Diaspora – ett begrepp i utveckling*, Erik Olsson.

Kunskapsöversikt 2016:5, *Migration within and from Africa*, Aderanti Adepoju.

Rapport och Policy Brief 2016:6, *Invandring, mediebilder och radikala högerpopulistiska partier i Norden*, Anders Hellström och Anna-Lena Lodenius.

Kunskapsöversikt 2016:7, *Invandring och företagande*, Martin Klinthäll, Craig Mitchell, Tobias Schölin, Zoran Slavnić & Susanne Urban.

Rapport och Policy Brief 2016:8, *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling*, Bo Malmberg, Thomas Wimark, Jani Turunen & Linn Axelsson.

Kunskapsöversikt 2017:1, *De invandringskritiska partiernas politiska inflytande i Europa*, Maria Tyrberg & Carl Dahlström.

Kunskapsöversikt 2017:2, *Hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv*, Berit Wigerfelt och Anders S Wigerfelt.

Avhandlingsnytt 2017:3, *Vägen till arbete. Utlandsföddas möte med den svenska arbetsmarknaden*, Moa Bursell, Mikael Hellström, Jennie K Larsson, Melissa Kelly, Martin Qvist och Caroline Tovatt.

Policy Brief 2017:4, *Integration och tillit – långsiktiga konsekvenser av den stora invandringen till Norge*, Grete Brochmann.

Kunskapsöversikt 2017:5, *Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige*, Mikael Byström och Pär Frohnert.

Rapport och Policy Brief 2017:6, *Invandring i medierna – Hur rapporterade svenska tidningar åren 2010-2015?*, Jesper Strömbäck, Felicia Andersson och Evelina Nedlund.

Rapport och Policy Brief 2017:7, *Valdeltagande och representation – Om invandring och politisk integration i Sverige*, Pieter Bevelander (red.) och Mikael Spång (red.).

Rapport och Policy Brief 2017:8, *Responsibility Sharing for Refugees in the Middle East and North Africa*, Susan Martin.

Rapport och Policy Brief 2017:9, *Reforming the Common European Asylum System*, Bernd Parusel och Jan Schneider.

Rapport och Policy Brief 2017:10, *A Fair Share: Refugees and Responsibility-Sharing*, Alexander Betts, Cathryn Costello och Natascha Zaun.

Rapport och Policy Brief 2018:1, *Somali Diaspora Groups in Sweden – Engagement in Development and Relief Work in the Horn of Africa*, Nauja Kleist.

Rapport och Policy Brief 2018:2, *Akademiskt utbyte och internationell migration – En studie av stipendiater inom Svenska institutets Visbyprogram 1997-2015*, Andreas Åkerlund, Astrid Collsiö och Mikael Börjesson.

Rapport och Policy Brief 2018:3, *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*, Eskil Wadensjö och Aycan Çelikaksoy.

Rapport och Policy Brief 2018:4, *Attityder till invandring – en analys av förändringar och medieeffekter i Sverige 2014–2016*, Jesper Strömbäck och Nora Theorin.

Rapport och Policy Brief 2018:5, *Familj, medborgarskap, migration – Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv*, Karin Borevi.

Avhandlingsnytt 2018:6, *Barn och migration*, Mehek Muftée, Lisa Ottosson, Gunilla Jarkman Björn, Anna Åhlund, Eva Skowronski och Michael Lindblad.

Policy Brief 2018:7, *Människohandel och människosmuggling i den irreguljära migrationen*, Ryszard Piotrowicz.

Rapport och policy Brief 2018:8, *Asylsökandes möte med Sverige – Lärdomar från en panelundersökning*, Peter Esaiasson och Jacob Sohlberg.

Policy Brief 2018:9, *Medborgarskapslagar – en global jämförelse*, Rainer Bauböck.

Rapport och Policy Brief 2019:1, *Bridging the Gaps – Linking Research to Public Debates and Policy-making on Migration and Integration*” Martin Ruhs, Kristof Tamas och Joakim Palme. Rapporten går att läsa via Delmis hemsida eller via Oxford University Press: <http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780198834557.pdf>

Rapport och Policy Brief 2019:2, *Från Afrikas horn till Sverige: Smuggling, informella nätverk och diasporans engagemang*, Tekalign Ayalew Mengiste och Erik Olsson.

Rapport och Policy Brief 2019:3, *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector*, Charlotta Hedberg, Linn Axelsson and Manolo Abella.

Historiskt har en svensk politisk målsättning med stöd till internationella studenter och forskarutbyten varit att främja kunskapsutbyte och kontakter mellan länder. Fram till 2011 var högre utbildning i Sverige avgiftsfri för alla som antagits till en universitetsutbildning, oavsett medborgarskap. Höstterminen 2011 infördes studieavgifter för så kallade freemoverstudenter från tredje land, dvs. studenter som har sitt ursprung i länder utanför EES och Schweiz och som söker till svensk högre utbildning självständigt, utanför ramen för utbytesavtal. Den här rapporten undersöker följderna av studieavgiftsreformen för såväl antalet, som den geografiska och ämnesmässiga sammansättningen av studenter – från tredje land – i Sverige.

Rapporten är skriven av André Bryntesson, ämneslärare och fil. kand. i statskunskap, och Mikael Börjesson, professor i utbildningssociologi, båda verksamma vid Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering, Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet.

Delegationen för migrationsstudier - Delmi - är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



Punktsp