



Åsmund Arup Seip

Jakten på kompetanse

Bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk industri

Åsmund Arup Seip

Jakten på kompetanse
Bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk industri

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-578-3

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: www.stockxpert.com

Omslag: Fafos Informasjonsjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Kampen om kompetanse – et globalt spørsmål.....	7
Er økt arbeidsvandring en fordel?	7
Hvilke behov har norsk industri?	8
1 Norsk industris bruk av utenlandsk arbeidskraft	9
Om undersøkelsen	9
Hvor mange bruker utenlandsk arbeidskraft?	10
Begrunnelse for å bruke utenlandske arbeidstakere	14
Hvilket behov har industrien?	17
2 Den globale jakten på kompetanse	21
Hvem stikker av med de kloke hodene?.....	21
Norsk industri rekrutterer i øst.....	23
Erfaringer med bruk av utenlandsk arbeidskraft.....	27
Rekrutteringskanaler	30
Hva gjør norske myndigheter?.....	34
3 Fra global økonomi til global kompetanse	39
Kompetanseheving og økonomisk utvikling – eksempelet India	39
Norsk arbeidsvandring.....	40
Hvilke valg har vi i politikken?.....	41
Litteratur.....	49
Vedlegg 1 Vekter.....	50

Forord

Denne rapporten er laget på oppdrag fra Norsk Industri. Et stort behov for kompetanse har ført til at norske industribedrifter i dag bruker utenlandske arbeidstakere i produksjon og utvikling. For å kartlegge denne bruken gjennomførte Fafos i november 2006 en spørreundersøkelse til Norsk Industris medlemsbedrifter der vi spurte om bruken av utenlandsk arbeidskraft, hvilke land og områder arbeidstakerne kom fra, og hvilken kompetanse som ble rekruttert fra de forskjellige områdene. Vi stilte også spørsmål om framtidig behov for arbeidskraft, og hvilke erfaringer virksomhetene har med bruk av utenlandsk arbeidskraft.

I tillegg til spørreundersøkelsen er det gjennomført intervjuer med en representant for EURES, fem bedrifter og en næringsorganisasjon. Jeg vil gjerne takke alle bedriftene som tok seg tid til å svare på undersøkelsen, og alle som stilte opp i intervjuer og delte sin kunnskap. En takk for samarbeid og kommentarer til Carla A.M. Botten-Verboven og Kari Hoff Okstad i Norsk Industri. På Fafos har Kristine Nergaard bidratt med å analysere data, og vært til uvurderlig hjelp. Line Eldring, Jon Erik Dølvik og Jon Hippe har gitt bidrag og kommentarer. En stor takk også til Fafos informasjonsavdeling for hjelp i innspurten.

Oslo, april 2007

Åsmund Arup Seip

Kampen om kompetanse – et globalt spørsmål

Til tross for den store arbeidsvandringen inn i Norge er ikke behovet for arbeidskraft og kompetanse mettet. Norsk industri opplever i dag et stort behov for kvalifisert arbeidskraft. Byggebransje, industri og offshoresektor slåss om kompetansen. I denne kampen blir den enkelte bedrift fort stående alene. Konkurransen om kompetanse øker ikke nødvendigvis tilbudet av kompetente arbeidssøkere. Dette er utgangspunktet for at Norsk Industri initierte en undersøkelse om bruk av utenlandsk arbeidskraft og behovet for kompetanse. Erkjennelsen av at kampen om kompetanse er et globalt spørsmål, gjør det nødvendig å se kompetansepolitikken i et større perspektiv. Da kan utfordringene møtes i fellesskap.

Er økt arbeidsvandring en fordel?

Det er vanskelig å tenke seg en globalisert økonomi uten at arbeidsvandring er en del av integrasjonen. Dette gjelder både arbeidsvandring fra mindre utviklede områder til høyt utviklede land, og det gjelder arbeidsvandring innenfor samme utviklingssoner. Ulik demografisk og økonomisk utvikling, billige kommunikasjonsmidler og nær kontakt via telefon og internett, gir grunn til å tro at arbeidsvandringen på verdensbasis vil øke i det kommende århundret. Det gir myndighetene utfordringer: Hvordan styre arbeidsvandringen? Hvilken type arbeidskraft har vi bruk for? Hva skjer med landene som leverer fra seg arbeidskraft og kompetanse?

Økonomiske studier viser at en liberal politikk overfor arbeidsvandring gir mange økonomiske fordeler (Özden and Schiff (eds.) 2006). Arbeidskraften får strømme til de områdene der det er størst behov, og der det betales best for arbeidet. Det kan tjene alle parter. Mottakerlandet får sårt tiltrengt arbeidskraft som i noen tilfeller vil være rimelig. Arbeidsvandrerene får godt betalt arbeid, og kan ofte bidra til eget lands økonomi ved å sende penger hjem. På den annen side er det klart at internasjonal arbeidsvandring medfører problemer og kostnader for de involverte aktørene. For opprinnelseslandet vil arbeidsvandring kunne medføre tap av utdannet arbeidskraft og utarming av arbeidsmarkedet. Landet har kanskje også investert mye i utdanning

av arbeidskraften. Den som flytter, må ofte forlate familie og en kjent kultur. Noen taper også legale rettigheter og beskyttelse et hjemland kan gi. For mottakerlandet vil kostnader ved nyetablering og integrering av nye arbeidstakere være en utfordring. Blir tilflyttingen stor, kan noen oppleve dette som en trussel mot kulturell identitet.

Norge har de siste årene hatt en økonomisk vekst som har resultert i økende behov for arbeidskraft. Samtidig har utvidelsen av EU og liberale regler for arbeidsvandring innenfor Europa ført en strøm av arbeidstakere til landet. Ved utgangen av 2006 var det gitt over 110 000 individuelle arbeidstillatelser til arbeidstakere fra de nye medlemslandene i EU. De fleste kom fra Polen. I tillegg har Norge mottatt et ukjent antall utstasjonerte arbeidstakere, personer på tjenesteoppdrag og uregistrerte (Dølvik m.fl. 2006). Selv om arbeidsvandring påvirkes av konjunkturer i enkeltland, vil arbeidsvandingen globalt øke. Spørsmålet for fremtiden er neppe *om* vi skal ha økt arbeidsvandring, men *hvordan* arbeidsvandringen skal foregå. Dette er et spørsmål som reiser nye utfordringer.

Hvilke behov har norsk industri?

Denne rapporten har tre deler. I første del ser vi på bruken av utenlandsk arbeidskraft i Norsk Industris medlemsbedrifter i dag, og hvilket behov de har for morgendagen. Undersøkelsen gir grunn til å tro at dersom industribedriftene hadde hatt fri tilgang på riktig kompetanse fra utlandet, ville andelen utenlandske arbeidstakere i industribedriftene passert 15 prosent før året er omme.

Men den globale jakten på kompetanse er stor. Alle kan ikke få dekket sine kompetansebehov. Del to i rapporten handler om denne kampen om kompetanse, hvilken kompetanse norske industribedrifter bruker, hvor de henter denne kompetansen, og på hvilken måte. Vi ser også på bedriftenes erfaring med bruk av utenlandsk kompetanse, og om de møter hindringer av regelverk og søknadsprosedyrer. Hvilken holdning vil norske myndigheter ha i kampen om kompetanse?

Avslutningsvis peker rapporten på hvordan arbeidsvandring gjennom tidene har vært viktig både for Norge og andre land, og hvordan kompetanseheving er knyttet sammen med økonomisk utvikling. Rapporten presenterer tre modeller som viser alternative strategier i jakten på kompetanse, og drøfter hvordan myndigheter og aktører i arbeidsmarkedet kan bidra til kompetanseutvikling i et globalt perspektiv.

1 Norsk industris bruk av utenlandsk arbeidskraft

Om undersøkelsen

Undersøkelsen for Norsk Industri ble gjennomført i midten av november 2006. Det ble sent ut 1529 e-postinvitasjoner til bedrifter som er medlem av Norsk Industri. Av disse var det 56 invitasjoner som ikke kom fram. Det ga 1473 valide e-postinvitasjoner. Totalt var det 589 bedrifter som svarte på undersøkelsen, og svarprosenten ble dermed på 40 prosent.

Små bedrifter er noe underrepresentert i undersøkelsen. Disse har mindre bruk av utenlandsk arbeidskraft enn større virksomheter. For å gi et mest mulig representativt bilde av Norsk Industris medlemsmasse, har vi valgt å vekte opp de små virksomhetene som er underrepresentert i materialet (se vedlegg).

Det er grunn til å anta at tallene for bruk av utenlandsk arbeidskraft som framkommer i undersøkelsen likevel er noe høyere enn det som er representativt for alle Norsk Industris medlemsbedrifter, fordi virksomheter som bruker utenlandsk arbeidskraft kan ha hatt større tilbøyelighet til å svare på undersøkelsen, som ble oppgitt å handle om kompetansebehov og bruk av utenlandsk arbeidskraft. Vi har ikke kunnet korrigere for dette.

Våren 2007 ble det gjennomført intervjuer med en representant for EURES, fem bedrifter og en næringsorganisasjon. Bedriftene, som alle er store industriselskaper med utstrakt erfaring i bruk av utenlandske arbeidstakere, ble valgt i samarbeid med Norsk Industri. Materialet fra intervjuene er ikke representativt, og er bare brukt for å utdype og illustrere enkelte problemstillinger i denne rapporten.

Vi anser en svarprosent på 40 som normal og god for denne typen undersøkelse.

Det er grunn til å tro at tallene for bruk av utenlandsk arbeidskraft i undersøkelsen er noe høyere enn det som er representativt for alle Norsk Industris medlemsbedrifter.

Hvor mange bruker utenlandsk arbeidskraft?

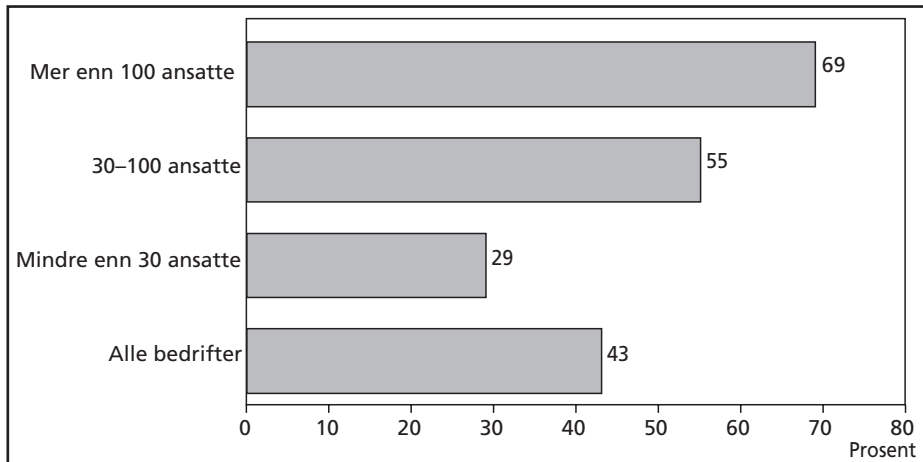
Det er over 43 prosent av bedriftene som sier at de i dag bruker, eller at de de siste 12 månedene har brukt, utenlandske arbeidstakere, underleverandører (utsetting av oppdrag) eller leiefirmaer med utenlandsk arbeidskraft i Norge. 56 prosent av bedriftene sier de ikke har brukt utenlandsk arbeidskraft i denne perioden.

Ser vi bare på bedrifter med mer enn ti ansatte, er det 53 prosent som bruker eller har brukt utenlandske arbeidstakere de siste 12 månedene.

Store bedrifter bruker oftere utenlandsk arbeidskraft

Det er de store bedriftene som oftest bruker utenlandsk arbeidskraft. Sannsynligheten for at bedriften har brukt utenlandske arbeidstakere øker med størrelsen. Blant bedrifter med mindre enn 30 ansatte bruker 29 prosent utenlandsk arbeidstakere. Figur 1 viser at andelen øker til 55 prosent for bedrifter med mellom 30 og 100 ansatte, og ytterligere til 69 prosent for bedrifter med mer enn 100 ansatte.

Figur 1 Andel bedrifter som bruker utenlandsk arbeidskraft fordelt etter antall ansatte i virksomheten. Prosent



Maritim bransje på topp

I enkelte bransjer er bruken av utenlandsk arbeidskraft mer utbredt enn i andre bransjer. Maritim bransje peker seg ut som den bransjen innenfor Norsk Industri der flest virksomheter oppgir at de bruker utenlandsk arbeidskraft. Tabell 1 viser hvilke bransjer som ligger over gjennomsnittet på 43 prosent.

Tabell 1 Andel virksomheter som bruker utenlandsk arbeidskraft etter bransje. Bare bransjer med mer enn 20 virksomheter i vårt materiale er tatt med. Prosent.

Bransje i Norsk Industri	Andel virksomheter som bruker utenlandsk arbeidskraft
Maritim	71
Olje og gass	57
Aluminium	52
Petroleum/landanlegg	50
Kjemisk	50
Teknobedriftene	48
Møbelindustri	45

Ansettelses- og tilknytningsform varierer

Bedriftene kan ta i bruk utenlandsk arbeidskraft på ulike måter. For å få vite hvilke ansettelses- og tilknytningsformer bedriftene har tatt i bruk, spurte vi bedriftene hvilken ansettelses- eller tilknytningsform de utenlandske arbeidstakerne hadde til bedriften. Tabell 2 viser andelen bedrifter som har krysset av for de ulike ansettelses- eller tilknytningsformene. Tabellen viser andelen bedrifter som i ett eller flere tilfeller har benyttet seg av tilknytningsformen, ikke hvor mange ansatte som kommer inn under de enkelte tilknytningsformene. 24 prosent av alle bedriftene i undersøkelsen sier de har én eller flere fast ansatte utenlandske arbeidstakere.

Etter fast ansettelse, er innleie den tilknytningsformen flest bedrifter har benyttet (15 prosent). Mange bedrifter har også brukt underleverandører med utenlandsk arbeidskraft som har arbeidet i Norge (12 prosent). Bedriftene benytter gjerne flere tilknytningsformer.

Tallene sier imidlertid ikke noe om hvor mange arbeidstakere som er knyttet til bedriftene gjennom de ulike tilknytningsformene. For å få et bilde av antallet utenlandske arbeidstakere, spurte vi bedriftene om hvor mange som var ansatt, fast eller midlertidig, og hvor mange arbeidstakere som var innleid.

Tabell 2 Andel av bedrifter som ved én eller flere anledninger har brukt ulike tilknytningsformer ved bruk av utenlandske arbeidstakere innenfor. Prosent. (N=587). Bedriften kan ha ansatte innenfor flere tilknytningsformer og summen blir derfor ikke 100.

Fast ansatt	24
Innleid	15
Ansatt hos underleverandør (utsetting av oppdrag som utføres i Norge)	12
Midlertidig ansettelse	8
Selvstendig næringsdrivende/oppdragstakere	4

Antallet ansatte og innleide utenlandske arbeidstakere

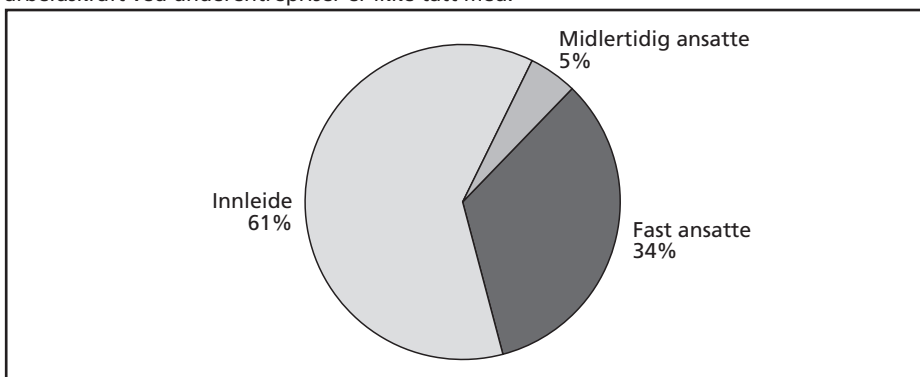
Samlet sett er det 35 prosent av bedriftene som oppgir at de enten har ansatt utenlandske arbeidstakere, fast eller midlertidig, eller har leiet inn slike arbeidstakere. Det er disse tilknytningsformene vi har tatt utgangspunkt i når vi har målt antallet utenlandske arbeidstakere i industribedriftene. Selv om mange utenlandske arbeidstakere er knyttet til bedriftene gjennom bruk av underleverandører, antok vi at oppgaver over antallet utenlandske arbeidstakere hos underleverandører ville gi for usikre tall. Beregningene har derfor tatt utgangspunkt i ansatte og innleide utenlandske arbeidstakere som arbeidet i Norsk Industris medlemsbedrifter på tidspunktet for undersøkelsen, det vil si november 2006.

Mellom 8000 og 10 000 utenlandske arbeidstakere er enten fast eller midlertidig ansatt, eller innleid arbeidskraft i bedriftene. Dette utgjør mellom syv og ni prosent av alle de 110 000 ansatte i Norsk Industris medlemsbedrifter. Bruk av utenlandske ansatte ved utsetting av oppdrag til underleverandører kommer i tillegg.

Figur 2 viser hvordan de utenlandske ansatte fordeler seg mellom innleie, fast og midlertidig ansettelse. De fleste utenlandske arbeidstakerne er innleide, men nærmere 40 prosent er fast eller midlertidig ansatt.

Det er en større andel bedrifter som har ansatt utenlandske arbeidstakere fast enn bedrifter som har leid inn slik arbeidskraft. Andelen utenlandske arbeidstakere er imidlertid større i bedrifter som har innleid arbeidskraften. Dette tyder på at bedrifter som ønsker å bruke mange utenlandske arbeidstakere i forhold til antall ansatte i bedriften, heller leier inn enn ansetter disse. Vi skal imidlertid være oppmerksom på at i undersøkelsen er det én bedrift med svært stor andel innleide arbeidstakere som trekker gjennomsnittsandelen opp. Tallene er derfor forbundet med usikkerhet.

Figur 2 Sammensetningen av utenlandske arbeidstakere i Norsk Industris medlemsbedrifter, innleide, fast og midlertidig ansatte, november 2006. Antallet utenlandske arbeidstakere med disse tilknytningsformene er estimert til mellom 8000 og 10 000 personer. Bruk av utenlandsk arbeidskraft ved underentrepriser er ikke tatt med.



Ser vi bort fra bedriftene som bruker innleid utenlandsk arbeidskraft, og bare ser på bedriftene som har benyttet *ansettelse* av utenlandske arbeidstakere (fast eller midlertidig), utgjør disse arbeidstakerne mellom 2,8 og 3,5 prosent av alle ansatte i bedriftene.

Det er ikke mulig å si hva slags utdanning og faglig bakgrunn de utenlandske arbeidstakerne har. Bedriftene ble likevel bedt om å oppgi hvor mange av de fast eller midlertidig ansatte eller innleide arbeidstakerne som hadde kompetanse på universitets- og høgskolenivå. På bakgrunn av tallene vil vi anslå at vel 1300 av de totalt 8000–10 000 utenlandske arbeidstakerne har slik kompetanse.

Bruk av utenlandske arbeidstakere ved utsetting av oppdrag

I tillegg til ansettelse og innleie gjør noen av de norske industribedriftene bruk av utenlandsk arbeidskraft gjennom å sette ut oppdrag til underleverandører som benytter slik arbeidskraft i sin produksjon i Norge. Noen bedrifter har også engasjert selvstendig næringsdrivende/oppdragstakere. Dette kan for eksempel være konsulenter.

Tabell 3 viser at 14 prosent av alle bedriftene oppgir at de enten har hatt underleverandører med utenlandske arbeidstakere eller at de har benyttet utenlandske selvstendig næringsdrivende/oppdragstakere. Utsetting av oppdrag er mest vanlig. Det er særlig større bedrifter som setter ut oppdrag. Blant bedrifter med mer enn 100 ansatte, har hver fjerde brukt denne formen for utenlandsk arbeidskraft i løpet av de siste 12 månedene.

Den høyeste andelen bedrifter som har benyttet utsetting av oppdrag finner vi innen petroleum/landanlegg og maritim industri (ca 40 prosent). Men denne formen for bruk av utenlandsk arbeidskraft er også vanlig innen olje og gass og kjemisk industri (1/4 av bedriftene). Kun 15 prosent av teknobedriftene oppgir å ha benyttet underleverandører med utenlandske arbeidstakere eller selvstendige oppdragstakere.

Vi spurte også hvor mange utenlandske arbeidstakere som per dags dato arbeider med oppdrag for bedriften gjennom underleverandører. 40 prosent svarer at det dreier seg om under ti personer, og kun elleve av bedriftene i undersøkelsen hadde mer enn 50 utenlandske arbeidstakere sysselsatt via underleverandører. Antallet bedrifter som bruker selvstendige oppdragstakere/næringsdrivende er lavt innen industrien, og dette dreier seg ofte om et fåtalls arbeidstakere (1–5 per bedrift).

Tabell 3 Andel bedrifter som har satt ut oppdrag til underleverandør som bruker utenlandsk arbeidskraft i Norge, eller til utenlandsk selvstendig næringsdrivende/oppdragstaker, fordelt etter antall ansatte i bedriften. Prosent.

	Under 30 ansatte	30-100 ansatte	Over 100 ansatte	Alle
Bruker	9 %	15 %	28 %	14 %
N	196	208	179	584

Bedrifter som benytter seg av utenlandsk arbeidskraft gjennom utsetting av oppdrag er også den gruppen, sammen med bedrifter som bruker innleie, som oppgir reduksjon av lønnskostnader som en viktig årsak til å benytte utenlandsk arbeidskraft.

Oppsummering

- 43 prosent av bedriftene bruker eller har brukt utenlandske arbeidstakere siste 12 måneder.
- Sannsynligheten for at bedriften har brukt utenlandske arbeidstakere øker med størrelsen.
- Blant bedrifter med mer enn ti ansatte er det 53 prosent som bruker utenlandsk arbeidskraft.
- Maritim, olje og gass, aluminium, petroleum/landanlegg og kjemisk er bransjene med størst andel virksomheter som bruker utenlandsk arbeidskraft.
- Andelen utenlandske arbeidstakere som er ansatt eller innleid utgjør mellom syv og ni prosent av de ansatte i Norsk Industris medlemsbedrifter.
- Andelen utenlandske arbeidstakere som er ansatt (fast eller midlertidig) utgjør mellom 2,8 og 3,5 prosent av de ansatte i Norsk Industris medlemsbedrifter.
- 14 prosent av alle bedriftene har satt ut produksjon til underleverandører som bruker utenlandsk arbeidskraft, eller har engasjert selvstendige oppdragstakere.

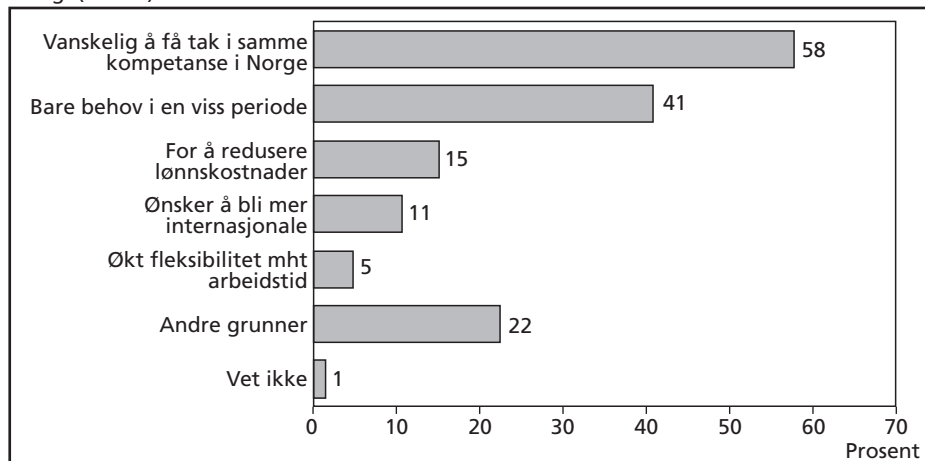
Begrunnelse for å bruke utenlandske arbeidstakere

Bedriftene som oppga at de brukte utenlandsk arbeidskraft i Norge ble bedt om å krysse av for de to viktigste motivene for å bruke arbeidskraft fra utlandet. Figur 3 viser at den begrunnelsen flest virksomheter oppgir, er vanskeligheter med å få tak i samme type kompetanse i Norge (58 prosent). Den nest mest brukte begrunnelsen for bruk av utenlandske arbeidstakere er at det er behov for arbeidskraft bare i en viss periode (41 prosent).

Det er en større andel av store bedrifter (mer enn 100 ansatte) som oppgir vanskeligheter med å få tak i kompetanse som motiv for å bruke utenlandske arbeidstakere. For de andre begrunnelsene er det ikke vesentlige forskjeller etter bedriftsstørrelse.

Drøye 15 prosent av bedriftene oppgir at det å redusere lønnskostnadene er et motiv for å bruke utenlandsk arbeidskraft. Her varierer ikke svarene etter bedriftsstørrelse. Vi

Figur 3 Hva er bedriftens to viktigste motiv for å bruke arbeidskraft fra utlandet? Flere kryss mulig. (N=252)



finner heller ikke at det har noen betydning hvor mange utenlandske ansatte bedriften har. Vi kan imidlertid se at bedrifter som velger å leie inn arbeidskraft, framfor å ansette, oppgir noe oftere enn andre at motivet er å redusere lønnskostnader. Det samme gjelder bedrifter som er del av et norsk konsern med virksomhet i utlandet. Ser vi på bransjene, er det møbelindustri, olje og gass, og elektro og energi som ligger høyest. Der oppgir over 25 prosent av bedriftene reduserte lønnskostnader som en av de to viktigste motivene for å bruke utenlandsk arbeidskraft i Norge.

I intervju ga en av virksomhetene følgende begrunnelse for å bruke utenlandsk arbeidskraft:

«Vi tar toppen av konjunkturen med innleid arbeidskraft. Jeg har fått brev fra fagforeningen. De sier de ikke ønsker fremmede gjestearbeidere, men de aksepterer det fordi det er eneste mulighet for å holde hjulene i gang her. De vet at høykonjunkturen ikke kan fortsette i veldig mange år.»

De som ikke bruker utenlandsk arbeidskraft

De bedriftene som svarte nei på spørsmål om de brukte utenlandsk arbeidskraft i Norge de siste 12 månedene, ble bedt om å krysse av for de tre viktigste årsakene til at de ikke benyttet slik arbeidskraft. I figur 4 ser vi hvor mange bedrifter som krysset av for de ulike svaralternativene. Fordi det var mulig å krysse av for flere alternativer, blir summen over 100 prosent.

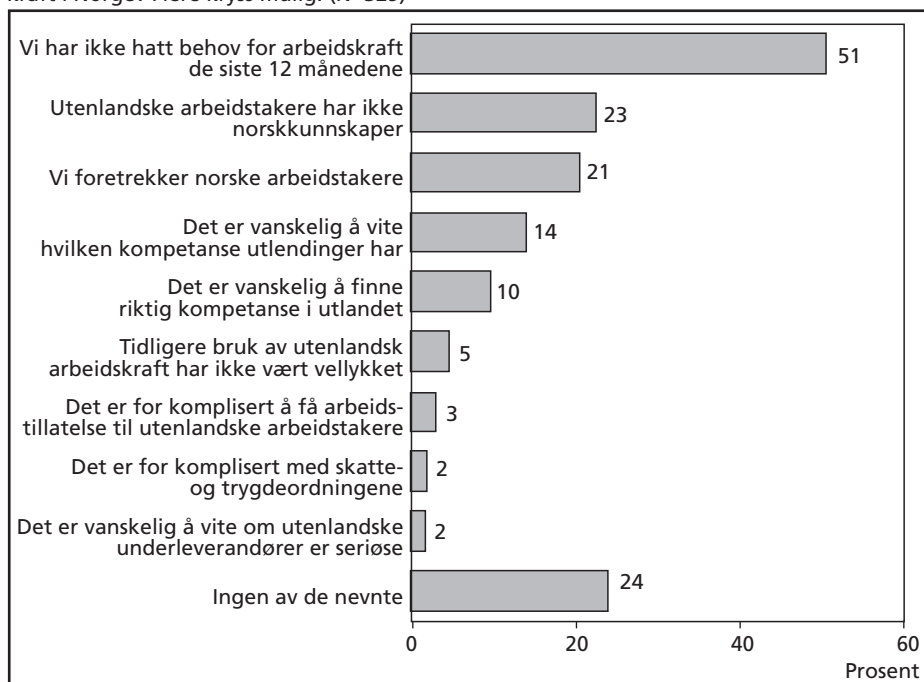
Rundt 50 prosent av virksomhetene oppga at de ikke hadde hatt behov for arbeidskraft de siste 12 månedene, og at dette var en av de viktigste årsakene til at de

ikke hadde tatt i bruk utenlandsk arbeidskraft. Mange av disse virksomhetene krysset også av for begrunnelsene som følger på andre og tredje plass i figur 5, «utenlandske arbeidstakere har ikke norskkunnskaper» og, den mer generelle begrunnelsen, «vi foretrekker norske arbeidstakere».

Mangelen på norskkunnskaper og det å foretrekke norske arbeidstakere er blant de vanligste begrunnelsene bedriftene oppgir som årsak til at de ikke benytter utenlandsk arbeidskraft. Over 20 prosent av bedriftene som ikke har benyttet utenlandsk arbeidskraft har krysset av for disse årsakene. Det er 108 individuelle bedrifter som har krysset av for ett eller begge alternativene, og dette utgjør over 18 prosent av alle som er med i undersøkelsen. Dette indikerer en relativt stor skepsis til bruk av utenlandske arbeidstakere blant Norsk Industris medlemsbedrifter generelt, eller med tanke på språkproblemer.¹ En del bedrifter finner det også vanskelig å finne riktig kompetanse i utlandet, og synes det er vanskelig å vurdere kvaliteten på denne kompetansen.

Svært få bedrifter oppgir problemer med å få arbeidstillatelse eller kompliserte skatte- og trygdeordninger som grunn til ikke å ansette utenlandsk arbeidskraft. Det ser

Figur 4 Hva er de tre viktigste årsakene til at din bedrift ikke har benyttet utenlandsk arbeidskraft i Norge? Flere kryss mulig. (N=329)



¹ Disse 108 bedriftene har litt færre ansatte enn gjennomsnittet for hele undersøkelsen, men ligger helt på gjennomsnitt for de bedriftene som ikke har brukt utenlandsk arbeidskraft og som dermed har fått spørsmålet stilt.

dermed ut til at de offentlige reguleringene ikke virker skremmende i utgangspunktet. Svarfrekvensen her sier imidlertid ikke noe om hvordan bedrifter som faktisk har tatt i bruk utenlandsk arbeidskraft, opplever regelverket.

Oppsummering

- Behov for kompetanse og fleksibilitet (periodisk behov for arbeidskraft) er de to vanligste begrunnelsene bedriftene oppgir for bruk av utenlandsk arbeidskraft.
- Behovet for å redusere lønnskostnader oppgis som begrunnelse av 14 prosent av bedriftene. Dette er ofte bedrifter med en høy andel utenlandske arbeidstakere, og de finnes innenfor bransjene møbelindustri, olje og gass, og elektro og energi.
- Blant bedrifter som ikke bruker utenlandsk arbeidskraft oppgir over 50 prosent at de ikke har hatt behov for arbeidskraft de siste 12 månedene.
- Mange bedrifter (over 20 prosent) oppgir at de foretrekker norske arbeidstakere og at manglende norskkunnskaper gjør at de ikke benytter utenlandsk arbeidskraft.

Hvilket behov har industrien?

Store utfordringer på arbeidsmarkedet

Industribedriftene opplever det som vanskelig å rekruttere operatører og ingeniører. Ser vi på tabell 4, går det fram at over halvparten av bedriftene svarer at det er ganske eller svært vanskelig å rekruttere denne typen arbeidskraft. Nesten ingen synes det er lett å rekruttere ingeniører i dagens arbeidsmarked, mens en drøy firedel oppgir at det ikke er

Tabell 4 Hvor lett eller vanskelig er det for bedriften å rekruttere? Prosent. (N=585–588)

	Produksjons- arbeidere/operatører	Ingeniører/ sivilingeniører	Annen kompetanse på universitets- eller høgskolenivå
Svært lett	3	0	1
Ganske lett	25	9	17
Ganske vanskelig	38	32	35
Svært vanskelig	21	25	9
Ikke aktuelt for vår virksomhet	13	34	38
Total	100	100	100

vesentlige problemer med å rekruttere operatører. Bedriftene opplever også problemer med å rekruttere annen type arbeidskraft med universitets- og høyskolenivå.

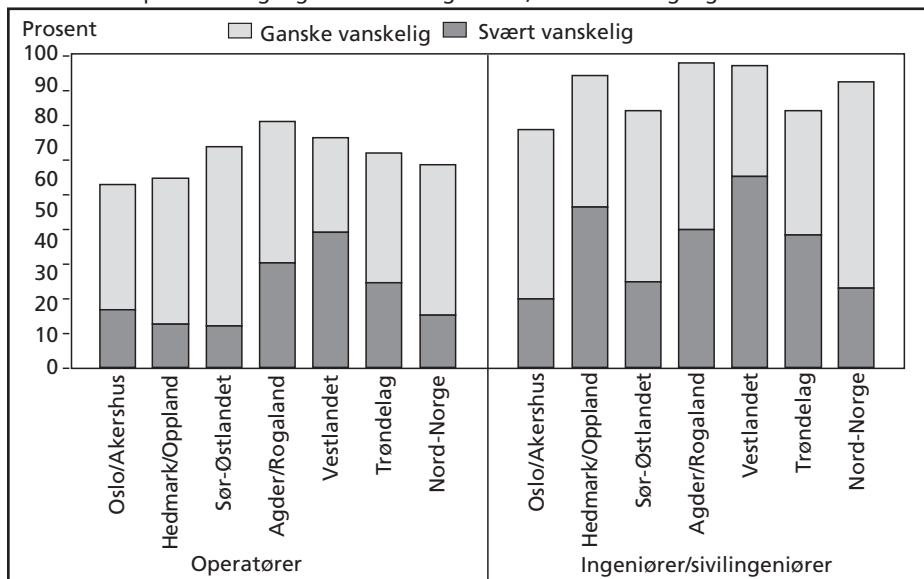
En drøy tredel av bedriftene oppgir at det ikke er aktuelt å rekruttere arbeidskraft med høyere utdanning (ingeniører eller andre).

Det er visse regionale forskjeller i hvor vanskelig bedriftene opplever arbeidsmarkedet. Figur 5 viser at bedriftene i Agder-fylkene/Rogaland og på vestlandet oftest sier at det er svært vanskelig å rekruttere operatører. Dette kan skyldes at områdene er tradisjonelle rekrutteringsområder for offshoreindustrien. Det er også i disse regionene at problemene med å rekruttere ingeniører/sivilingeniører opplever som aller størst. På Vestlandet, og også i Rogaland, sier over halvparten at det er svært vanskelig å skaffe ingeniører. I Oslo og Akershus er andelen som velger svaralternativet «svært vanskelig» betydelige lavere. Men heller ikke her er det mange bedrifter som finner det lett å skaffe nok ingeniørkompetanse.

Det kan synes som de aller minste bedriftene (under 10 ansatte) har aller størst problemer med å få tak i operatører. Men det er ikke vesentlige forskjeller i hvordan små og store bedrifter vurderer utfordringene knyttet til arbeidsmarkedet. Vi finner heller ikke store bransjeforskjeller.

Det er ikke store forskjeller i synet på arbeidsmarkedet mellom bedrifter som bruker utenlandsk arbeidskraft og bedrifter som ikke bruker slik arbeidskraft. De sistnevnte rapporterer imidlertid om noe færre utfordringer på arbeidsmarkedet.

Figur 5 Andel bedrifter som svarer at det er svært vanskelig eller ganske vanskelig å rekruttere, henholdsvis operatører og ingeniører/sivilingeniører, fordelt etter geografisk område.



Hvor mange ønsker industrien å ansette?

For å få en indikasjon på hvordan bedriftene oppfatter sine rekrutteringsbehov, spurte vi hvor mange arbeidstakere de ville ansette gitt at det fantes kompetente søkere innenfor ulike kompetansenivå.

To tredeler av bedriftene oppgir at de per i dag ville ansette nye medarbeidere hvis de fikk tak i folk med riktig kompetanse. Drøye halvparten av bedriftene har behov for fagarbeidere, litt færre har behov for ingeniører/sivilingeniører og ufaglærte arbeidere. Mange bedrifter har også behov for ufaglært arbeidskraft.

Andelen bedrifter som har planer om ytterligere ansettelser i løpet av de kommende 12 månedene er like høy. Alt i alt har 80 prosent av industribedrifter planer om nyansettelser innen en 12-måneders periode. Det er først og fremst små bedrifter som ikke melder om behov for flere ansatte. En av tre bedrifter med under 30 ansatte har ikke planer om ansettelser i nær framtid.

Vi ba bedriftene angi om lag hvor mange personer de ville ansatt per i dag og i løpet av en 12-måneders periode. Dette vil sannsynligvis både omfatte planer om utvidelse av staben og behovet for å erstatte arbeidstakere som slutter, det vil si at nettoøkningen vil være noe mindre.

Alt i alt omfatter rekrutteringsplanene cirka 6700 personer. Dette utgjør mellom 10 og 15 prosent av sysselsettingen i bedriftene i undersøkelsen. I og med at bedriftene i undersøkelsen kun utgjør 75 prosent av sysselsettingen i Norsk Industri sine bedrifter, kan etterspørselen dermed ganges med 1,33. Vi vil dermed anslå bedriftenes etterspørsel til nærmere 9000 nye hoder innenfor en 12-måneders periode fra november 2006. Det er først og fremst faglærte arbeidere og ingeniører/sivilingeniører som etterspørres, både umiddelbart og i et 12-måneders perspektiv.

Ut fra tallene synes det som om bedrifter lokalisert i Agder-fylkene, Rogaland, Vestlandet, trønderfylkene og Nord-Norge planlegger å ansette flest, sammenlignet med nåværende arbeidsstokk. Bransjer som olje/gass og petroleum/landanlegg ligger høyt. Bedrifter som har brukt utenlandsk arbeidskraft i løpet av de siste månedene, har også et større rekrutteringsbehov framover enn bedrifter som ikke har benyttet utenlandsk arbeidskraft.

Et uttrykk for norske industribedrifters behov for mer arbeidskraft får vi om vi legger sammen bruk av utenlandske arbeidstakere i dag og behovet for kompetanse de neste 12 månedene. Hvis industriens behov for ytterligere kompetanse i 2007 ikke kan fylles med norske arbeidstakere, men må dekkes ved arbeidsvandring fra andre land, vil antallet utenlandske arbeidstakere måtte stige fra 8000–10 000 i dag, til 17 000–19 000 i løpet av året. Tallet er teoretisk, men vil i tilfellet gi en andel på over 15 prosent utenlandske arbeidstakere, ansatt eller innleid til Norsk Industris medlemsbedrifter.

Oppsummering

- Industribedriftene opplever arbeidsmarkedet som svært stramt.
- Over halvparten av bedriftene svarer at det er ganske vanskelig eller svært vanskelig å rekruttere produksjonsarbeidere/operatører og ingeniører.
- Det er visse regionale forskjeller i hvor vanskelig bedriftene opplever arbeidsmarkedet. Bedriftene i Agder-fylkene/Rogaland og på vestlandet sier oftest at det er svært vanskelig å rekruttere. Dette gjelder både produksjonsarbeidere/operatører og ingeniører.
- 80 prosent av industribedriftene har planer om nyansettelser innen en 12-måneders periode. De større bedriftene sier oftere at de har behov for flere ansatte.
- Vi anslår bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft til nærmere 9000 personer innen en 12-måneders periode.

2 Den globale jakten på kompetanse

Hvem stikker av med de kloke hodene?

Skal Norge lykkes i å utvikle et levedyktig og konkurransekraftig næringsliv, må kompetansen utvikles i retning problemløsnings- og endringskompetanse. Dette er en av konklusjonene i ECONs rapport om kompetanse, utarbeidet for Norsk Industri (ECON 2006). Dette krever langsiktig satsing på høyere utdanning, med særskilt vekt på realfagskompetanse. Men Norge er ikke alene om å satse på utdanning. I EU ble Lisboa-strategien sjøsatt i år 2000. Den har som hovedmålsetting å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige økonomi innen 2010. Sentralt i strategien står satsing på utdanning og mobilitet på arbeidsmarkedet. Land som Canada, Australia og USA har i lang tid arbeidet aktivt for å tiltrekke seg utenlandsk kompetanse. Australia har siden 1984 offisielt ført en innvandringspolitikk som begunstiger utdannet arbeidskraft som kan «bidra til den australske økonomien» (Docquier and Marfouk 2006:152). New Zealand fulgte etter i 1991. Kanadisk innvandringspolitikk har fulgt de samme prinsippene, og har favorisert høyt utdannede blant de som får innvandre. I 1997 innvandret 50 000 utdannede spesialister og entreprenører til Canada. De brakte med seg 75 000 familiemedlemmer, og representerte til sammen nærmere 60 prosent av all innvandring dette året. Etter at en ny immigrasjonslov ble vedtatt i 1990, har også USA favorisert akademikere og høyt utdannede spesialister gjennom et kvotesystem. Dette har resultert i en stor økning i antall visa utstedt til høyt utdannede spesialister. I 2000 ble det utstedt 355 000 slike visa. Veksten i denne gruppen innvandrere til USA har først og fremst kommet fra utviklingsland, og omtrent halvparten har kommet fra India (Docquier and Marfouk 2006:153). I Silicon Valley ble nærmere ti prosent av de 4000 teknologibedriftene som ble startet fra 1995 til 2000 startet av indere (usatoday.com 20.06.06).

«Brain Gain» 1990–2000

I en studie av internasjonal migrasjon fra Verdensbanken, har forskere forsøkt å måle flyttestrømmene og hvilke land som sitter igjen med den utdannede arbeidskraften (Docquier and Marfouk 2006). I tabell 4 ser vi hvordan enkelte land innenfor OECD er netto mottaker eller netto leverandør av innvandrere med høyere utdanning. Målingene er foretatt i 1990 og 2000.

Av tabell 5 ser vi at Australia, Canada og Sverige har hatt en betydelig netto tilflytting av arbeidstakere med høyere utdanning. Storbritannia, Danmark og Finland har imidlertid avgitt flere arbeidstakere med høyere utdanning enn de har mottatt. Norge lå som vi ser rundt null i 1990, men har hatt en liten økning i netto innvandring av arbeidstakere med høyere utdanning fram til 2000. At Storbritannia har en netto utvandring av arbeidstakere med høyere utdanning, er ikke så merkelig når vi vet at Storbritannia er det landet i verden som har størst emigrasjon, tett fulgt av Filippinene og India. Også Tyskland og Canada har høy emigrasjon. Dette viser at flyttestrømmen ikke bare går fra sør mot nord, men er vel så betydelig mellom land i nord. Kampen om kompetansen står derfor på et verdensmarked med svært mange aktører.

Det er store vanskeligheter med å måle flyttestrømmer av arbeidstakere etter utdanningsnivå. Det er derfor knyttet usikkerhet til tallene i tabell 5. De indikerer likevel hvordan noen land blir sittende som netto mottaker av utdannet arbeidskraft, mens andre leverer fra seg kompetansen. Samlet sett har likevel OECD-området en positiv utvikling fra 1990 til 2000. Utdannet arbeidskraft flytter inn i OECD-landene.

Etter 2000 har Norge hatt en betydelig økonomisk vekst med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Innvandringsstatistikken viser en økning i netto innvandring i denne perioden (Statistisk sentralbyrå). De fleste innvanderne blir arbeidstakere i det norske samfunnet. Hvor kommer de utenlandske arbeidstakerne fra, og hvilken kompetanse har de?

Tabell 5 Netto innvandring (utenlandsk fødte) med høyere utdanning i prosent av befolkning i arbeidsdyktig alder (net brain gain), 1990 og 2000. Utvalgte land innen OECD-området, sortert etter kolonne for år 2000. Prosent. Kilde: Docquier and Marfouk 2006, tabell 5.5.B og 5.6.B.

	1990	2000	Endring
Australia	10,0	11,4	1,4
Canada	8,3	10,7	2,4
USA	3,6	5,4	1,8
Sverige	1,5	2,3	0,8
OECD	1,0	1,6	0,6
Frankrike	0,2	0,7	0,5
Norge	0,0	0,6	0,6
Tyskland	-0,3	0,2	0,5
Nederland	0,6	0,0	-0,6
Storbritannia	-1,5	-0,5	1,0
Danmark	-1,2	-1,0	0,2
Finland	-1,5	-1,5	0,0
Irland	-5,9	-4,0	1,9

Norsk industri rekrutterer i øst

I undersøkelsen av norske industribedrifter ba vi bedrifter som enten har ansatt eller brukt innleid arbeidskraft om å angi hvor denne typen arbeidskraft kom fra. Dette gir oss et bilde av rekrutteringsområdene for utenlandsk arbeidskraft i Norge. Tabell 6 viser hvilke land bedriftene oppgir at deres arbeidskraft kommer fra.² En drøy tredel av alle bedriftene i utvalget har brukt utenlandsk arbeidskraft i egen virksomhet, som ansatte eller innleide. Blant disse bedriftene er det 53 prosent som oppgir at en eller flere av de ansatte kommer fra EU-8-området. Da ser vi på de nye EU-landene under ett, Baltikum (Estland, Latvia og Litauen), Polen, og de fire andre nye EU-landene Tsjekkia, Slovakia, Ungarn og Slovenia (CZE, SVK, HUN, SVN).

Flest bedrifter oppgir å ha brukt arbeidskraft fra Norden eller Polen. Slår vi sammen EU-området utenom Norden og landene fra sentral- eller Øst-Europa (EU-8), ser vi at mange bedrifter har rekruttert fra de opprinnelige EU-landene (29 prosent). Det er også verdt å merke seg at det er nesten like mange som har benyttet arbeidskraft fra Asia (24 prosent) som fra disse opprinnelige EU-landene.

Tabell 6 Andel bedrifter som oppgir å bruke arbeidskraft (ansatt eller innleid) fra ulike land og områder. Prosent. For gruppering av områder se fotnote 2.

	Prosentandel av de som har ansatt eller innleid arbeidskraft (N=205)	Prosentandel av alle bedrifter (N=587)
EU 8	53	18
Norden	37	13
Polen	35	12
EU utenom EU-8 og Norden	29	10
Andre land/områder	24	8
Asia	24	8
Baltikum	18	6
EU rest	17	6
Tyskland	16	6
CZE, SVK, HUN, SVN	14	5
Russland	8	3
USA	5	2

² Vær oppmerksom på at noen kategorier er laget ved å slå sammen andre og dermed kan overlape. EU-8 er Baltikum (Estland, Latvia og Litauen), Polen, og de fire andre nye EU-landene Tsjekkia, Slovakia, Ungarn og Slovenia (CZE, SVK, HUN, SVN), EU utenom EU-8 og Norden er de opprinnelige EU-landene (EU rest og Tyskland) eksklusive Norden, Andre land/områder er en restkategori for de land/områder som ikke dekkes av de andre kategoriene, EU rest er de opprinnelige EU-landene eksklusive Norden og Tyskland som har egne kategorier, CZE, SVK, HUN, SVN er Tsjekkia, Slovakia, Ungarn og Slovenia.

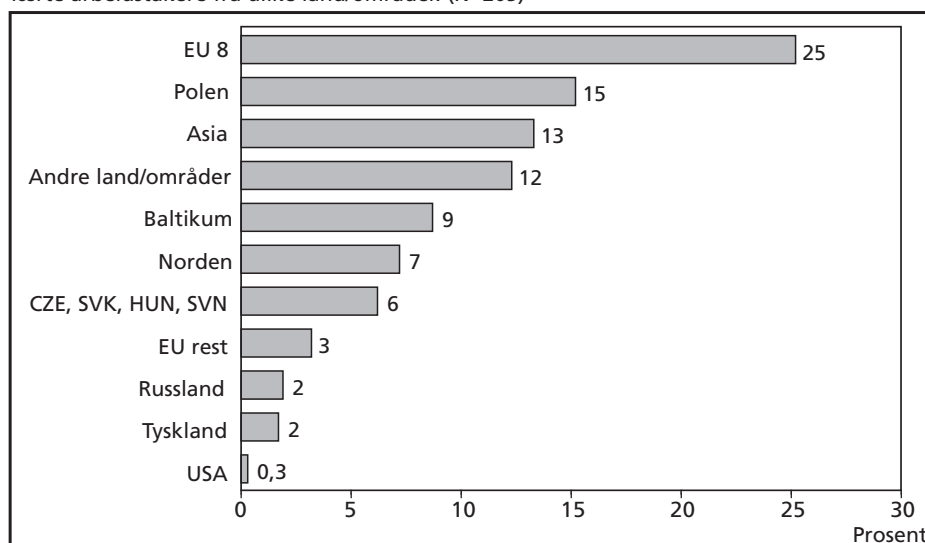
Om lag 25 prosent av de aktuelle bedriftene har bare brukt utenlandsk arbeidskraft fra EU-8-landene. Vi ser også at de aller fleste har orientert seg utenfor Norden. Nærmere 90 prosent av bedriftene som har brukt utenlandsk arbeidskraft (ansatte eller innleide), har brukt arbeidskraft fra andre land enn de nordiske. Dette viser at selv om arbeidsvandringen er størst mellom naboland, er arbeidsvandring til industrien i dag ikke et lokalt fenomen. Norsk industri rekrutterer ofte fra øst, fra det nære Sverige via EU-8-landene til land i Asia.

Hvilke land leverer de ulike typene kompetanse?

Norske industribedrifter trenger arbeidskraft med kompetanse på ulike nivåer, og henter både ufaglært arbeidskraft, fagarbeidere og ingeniører fra andre land. Det er flere bedrifter som oppgir at de har rekruttert fagarbeidere og/eller ufaglært arbeidskraft enn ingeniører.

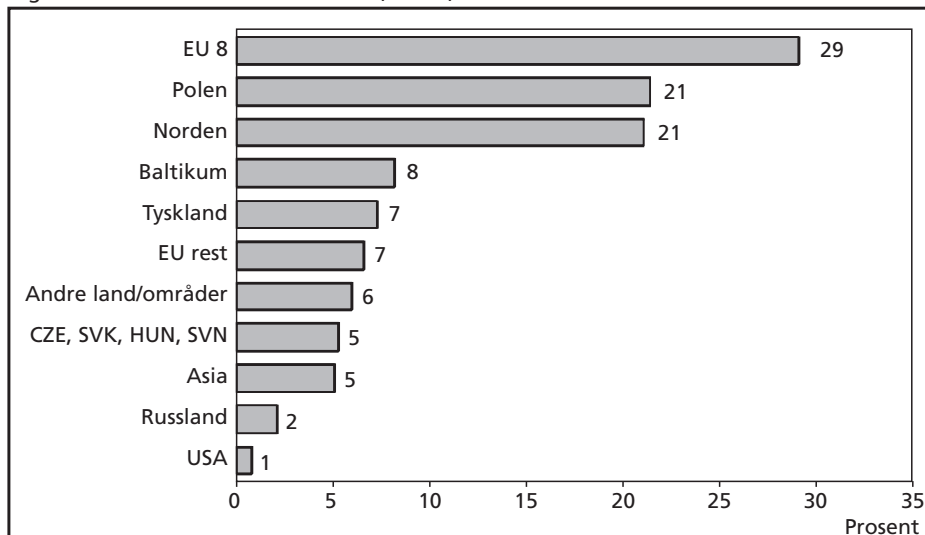
Selv om Norden er et av de mest brukte rekrutteringsområdene, ser vi av figur 6 at ufaglært arbeidskraft sjelden kommer fra Norden. Det samme gjelder de opprinnelige EU-landene (EU rest og Tyskland). Dette gjenspeiler utdanningsnivå i disse landene, og indikerer at tilbudet av ufaglært arbeidskraft her er begrenset. Derimot er EU-8-landene og Asia viktige rekrutteringsområder for ufaglært arbeidskraft. At så mange bedrifter peker på Asia som et rekrutteringsområde for ufaglærte, kan tyde på at vi her blant annet fanger opp innvandrere eller asylsøkere med asiatisk bakgrunn, som har fått jobb som ufaglært i industrien.

Figur 6 Ufaglærte. Andel av virksomhetene som har ansatt og/eller innleid utenlandske ufaglærte arbeidstakere fra ulike land/områder. (N=205)

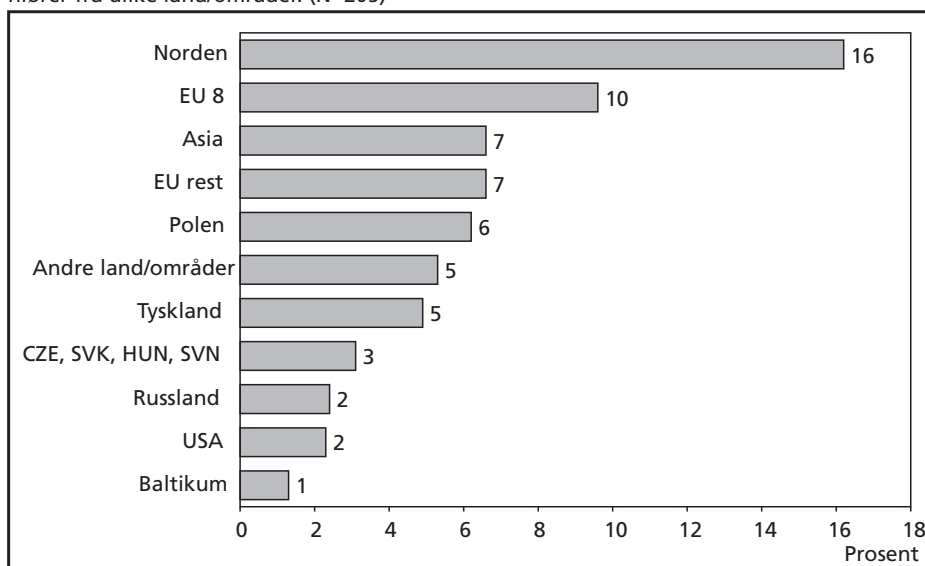


Figur 7 viser rekrutteringsområdene for faglært arbeidskraft. Også her er EU-8, og særlig Polen, det viktigste rekrutteringsområdet sammen med Norden. Vi ser at det ikke er mange land som har ansatt eller innleid faglært arbeidskraft fra Asia eller Russland.

Figur 7 Fagarbeidere. Andel av virksomhetene som har ansatt og/eller innleid utenlandske fagarbeidere fra ulike land/områder. (N=205)



Figur 8 Ingeniører. Andel av virksomhetene som har ansatt og/eller innleid utenlandske ingeniører fra ulike land/områder. (N=205)



Når det gjelder ingeniører er det mest vanlig å hente disse fra de nordiske landene. Dette er nære naboer med lange tradisjoner for å utveksle arbeidskraft og kompetanse, og det er lett å kjenne igjen både utdanning og produksjonsmåter. Men av figur 8 ser vi at i et svært stramt arbeidsmarked er EU, inkludert land fra Sentral- og Øst-Europa (EU-8), og Asia blitt svært viktige områder for rekruttering av ingeniører. Russland og USA er land svært få bedrifter har rekruttert ingeniører fra.

Hvor kommer underleverandørene fra?

Ved siden av å ansette eller leie inn utenlandsk arbeidskraft, er det mange bedrifter som setter ut deler av produksjonen til underleverandører som bruker utenlandsk arbeidskraft. Her vil bedriftens kunnskaper om den enkelte arbeidstaker bære begrenset. For å få et bilde av bruken av utenlandsk arbeidskraft, spurte vi bedriftene hvilket land/område underleverandøren kom fra. Det er mange bedrifter som ikke har svart på dette spørsmålet, og vi antyder derfor bare noen hovedfunn.

Halvparten av de som har svart, har brukt nordiske underleverandører. Vi kan ikke si i hvilken grad disse har brukt nordisk arbeidskraft eller arbeidskraft fra andre land. Halvparten av bedriftene har også brukt underleverandører fra de nye EU-landene (EU-8). Samler vi de andre landene i større områder, finner vi at 30 prosent har brukt underleverandør fra de gamle EU-landene (utenom Norden), og at 30 prosent har brukt underleverandør fra land utenfor Europa.

Variert kompetanse fra mange land

Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at norske industribedrifter rekrutterer variert kompetanse, og at arbeidstakerne kommer fra en rekke land i verden.

Ser vi på landene og kompetansen samlet, finner vi noen mønstre. De nye EU-landene, EU-8, er storleverandør av arbeidskraft til Norge. Blant disse landene står Polen i en særstilling. Både ufaglærte og faglærte arbeidstakere rekrutteres i Polen. Mange bedrifter har også rekruttert ingeniører herfra. Samlet sett er EU-8 et område som leverer kompetanse på alle nivåer. Norden er et annet område der mange virksomheter rekrutterer arbeidstakere. Men dette er først og fremst ingeniører og fagarbeidere, ikke ufaglærte. Også fra Asia får vi mange ingeniører. Svært få fagarbeidere kommer derimot fra dette området. Vi ser altså at noen områder, som EU-8, leverer arbeidskraft med variert kompetanse til mange bedrifter, andre områder, som Norden og Asia, leverer arbeidskraft til mange bedrifter, men først og fremst med én type kompetanse, mens arbeidskraft fra andre land igjen, som USA og Russland, benyttes av færre bedrifter.

Det er trolig mange faktorer som er med på å skape forskjeller i rekrutteringsland. Noen virksomheter har helt særegne behov, slik denne industribedriften ga uttrykk for:

«Vi rekrutterer fra hele verden, Tyskland, Kina eller India. Dette er spesialister, og vi søker over hele verden etter denne kompetansen. Blant de 90 ansatte vi har i dag har vi 17 forskjellige nasjonaliteter.»

Andre virksomheter finner den kompetansen de trenger i ett land. Nærhet og betydelige lønnsforskjeller har trolig gjort Norge til et attraktivt arbeidsmarked for de nye EU-landene. Gode rekrutteringskanaler er blitt åpnet her. Sammensetningen av nasjonalitet i arbeidsstokken har dermed sammenheng både med type kompetanse det er bruk for i bedriften, med hvilke land der denne kompetansen er tilgjengelig og ønsker å flytte, og hvilke rekrutteringskanaler bedriften velger å benytte.

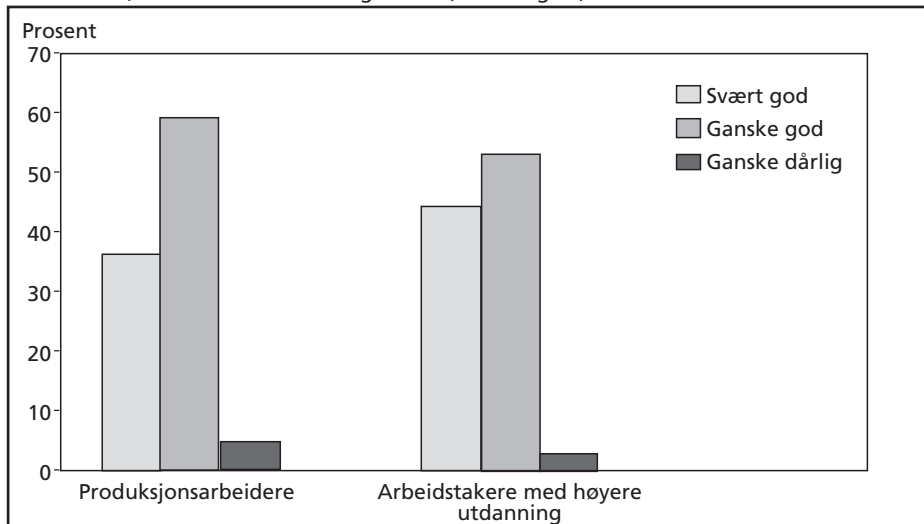
Oppsummering

- 18 prosent av alle bedriftene bruker eller har brukt utenlandske arbeidstakere fra de nye EU-landene (EU-8) siste 12 måneder.
- Blant bedrifter med mer enn ti ansatte er det 23 prosent som oppgir at de bruker utenlandsk arbeidskraft fra de nye EU-landene.
- Norden og Polen er blant de viktigste rekrutteringslandene.
- Rekrutteringen er internasjonal. 90 prosent av bedriftene som har brukt utenlandsk arbeidskraft har brukt arbeidskraft fra land utenfor Norden.
- Ufaglært arbeidskraft rekrutteres oftest fra Polen og Asia, sjelden fra Norden.
- Faglærte arbeidere rekrutteres oftest fra Polen og Norden, sjelden fra Asia og Russland.
- Ingeniører rekrutteres oftest fra Norden og Asia, sjelden fra Baltikum.

Erfaringer med bruk av utenlandsk arbeidskraft

Bedriftene i Norsk Industri har stort sett gode erfaringer med bruk av utenlandsk arbeidskraft. Bedriftsledere forteller i intervjuer om fagarbeidere som er høyt kvalifisert, og som gjør en meget stor innsats. Likevel kan det være slik at arbeidsmetoder og arbeidsstil noen ganger avviker fra det som er vanlig for norske arbeidere i bedriftene. En arbeidsgiver fortalte at de norske arbeiderne reagerte på det de opplevde som «rot» eller «uorden». Når innslaget av utenlandsk arbeidskraft blir stort på en arbeidsplass, kanskje særlig der det brukes innleie eller underentreprenører, kan det også medføre

Figur 9 Bedriftenes vurdering, sett under ett, av kompetansen til de som har vært rekruttert fra utlandet, fordelt etter utdanningsnivå.* (N=108 og 64)



* Ingen valgte svarkategori «Svært dårlig», som derfor ikke vises i figuren

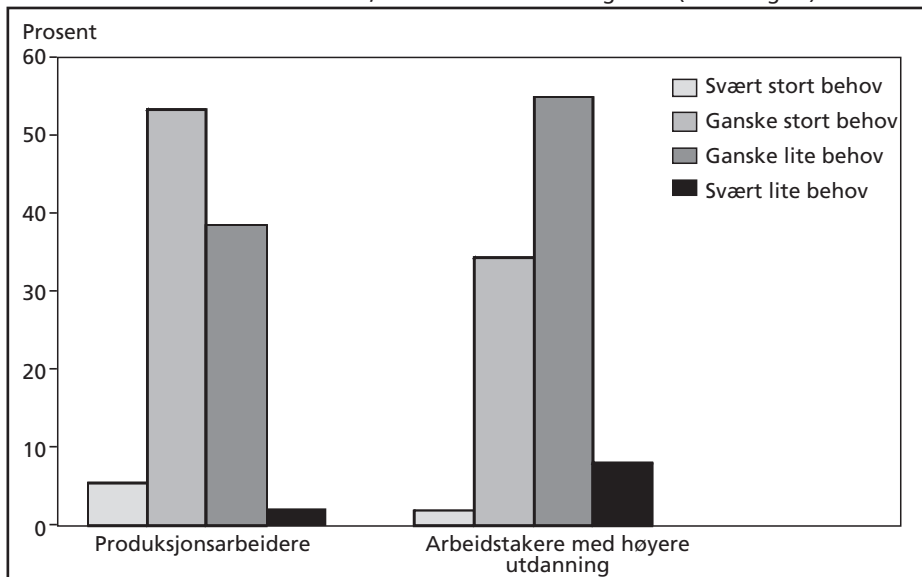
større «avstand» mellom de norske og de utenlandske arbeidstakerne. Hver av gruppene holder seg for seg selv. Dette hemmer integrering, og bruken av utenlandsk arbeidskraft blir oppfattet som midlertidig.

Generelt vurderer bedriftene kompetansen til den utenlandske arbeidskraften som god. Rundt 40 prosent svarer at fagkompetansen er svært god, og de øvrige bedriftene mener kompetansen til utenlandske arbeidstakere er ganske god. Bare et par bedrifter er misfornøyde, og synes kompetansen er ganske dårlig. Som det framgår av figur 9 er det små forskjeller når det gjelder produksjonsarbeidere og arbeidstakere med høyere utdanning.

Når det gjelder behovet for opplæring er bildet noe annerledes. Vi spurte bedriftene om hvordan de ville bedømme behovet for opplæring ved ankomst. Her viser figur 10 at bedriftene mener opplæringsbehovet er noe større blant produksjonsarbeidere enn blant arbeidstakere med høyere utdanning. Nesten 60 prosent mener det er et svært eller ganske stort behov for opplæring av produksjonsarbeidere, mens andelen bedrifter som sier dette om arbeidstakere med høyere utdanning, bare er 37 prosent.

Ut fra spørreundersøkelsen er det ikke mulig å si hvilken type opplæring som er nødvendig. Intervjuer med bedriftene tyder imidlertid på at det kan være nødvendig å heve HMS-kompetansen, og at det er viktig med HMS-opplæring tilpasset de lokale forholdene. Noen bedrifter har oversatt HMS-håndbøker, for eksempel til polsk.

Figur 10 Bedriftenes vurdering, sett under ett, av behovet for opplæring ved ankomst av de som har vært rekruttert fra utlandet, fordelt etter utdanningsnivå. (N=108 og 64)



Oppsummering

- Norske bedrifter har stort sett gode erfaringer med bruk av utenlandsk arbeidskraft.
- Rundt 40 prosent svarer at fagkompetansen er svært god. De øvrige bedriftene mener fagkompetansen til utenlandske arbeidstakere er ganske god. Det er liten forskjell på vurderingen av produksjonsarbeidere og arbeidstakere med høyere utdanning.
- Behovet for opplæring er noe større når det gjelder produksjonsarbeidere enn arbeidstakere med høyere utdanning. Nesten 60 prosent svarer at det er et svært stort behov eller et ganske stort behov for opplæring av produksjonsarbeidere.

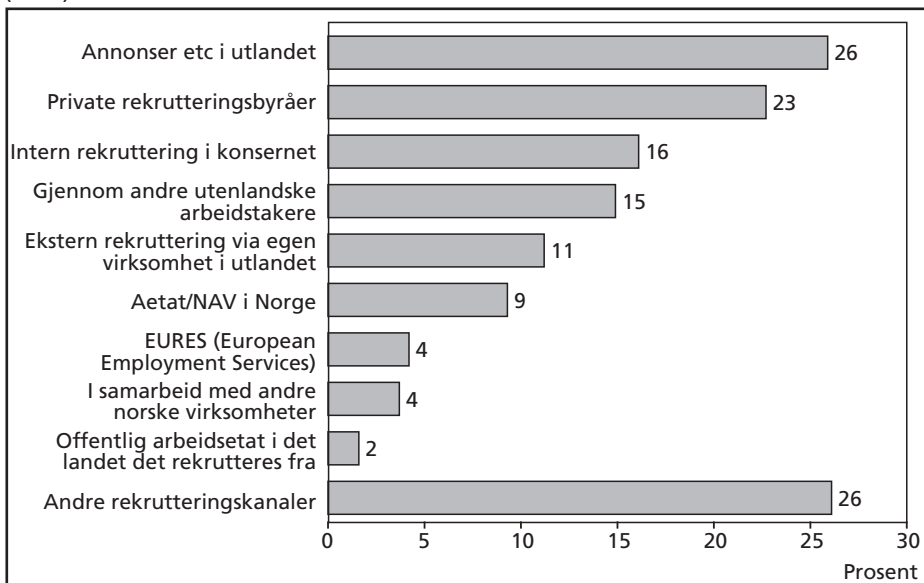
Rekrutteringskanaler

Hvordan har bedriftene gått fram for å rekruttere arbeidstakere fra utlandet? Vi stilte bedriftene spørsmål om hvilke tre rekrutteringskanaler som var viktigst. Spørsmålet ble bare stilt til de bedriftene som hadde ansatt utenlandske arbeidstakere fast eller midlertidig (27 prosent av bedriftene i utvalget).

Blant alle bedriftene i undersøkelsen oppgir 18 prosent at de har rekruttert kompetanse på produksjonsarbeider/operatørnivå, og elleve prosent oppgir at de har rekruttert kompetanse på universitets- og høgsolenivå.

Vi finner i all hovedsak ikke store forskjeller på små og store bedrifter, men blant bedrifter med mer enn 100 ansatte er det en betydelig høyere andel som har rekruttert denne kompetanse på universitets- og høgsolenivå. Vi finner heller ikke at bedrifter med utenlandske døtre/eiere har ansatt utenlandske arbeidstakere oftere enn bedrifter uten noen virksomhet utenlands. Det kan likevel synes som om bedrifter med større enheter utenlands (mer enn 100 ansatte) noe oftere har rekruttert akademisk arbeidskraft. Disse bedriftene rekrutterer via sine enheter ute og benytter flere typer rekrutteringskanaler (inkludert private byråer) enn andre, noe som kan tyde på at de har et større behov for denne typen arbeidskraft eller at de har flere ressurser og mer oppmerksomhet omkring utlandet som rekrutteringsarena.

Figur 11 Mest benyttede rekrutteringskanaler (3 valg mulig) ved rekruttering av arbeidstakere med universitets- og høgsolenivåkompetanse. Bedrifter som har ansatt utenlandske arbeidstakere. (N=86)



Den vanligste rekrutteringskanalen ved rekruttering av ansatte på universitets- og høyskolenivå er å henvende seg direkte til arbeidsmarkedet ute gjennom dagspresse eller fagpresse i det aktuelle landet. Figur 11 viser at nærmere 26 prosent av virksomhetene har krysset av for dette alternativet blant de tre viktigste. Mange virksomheter har også krysset av for bruk av rekrutteringsbyråer (23 prosent) og intern rekruttering i konsernet (16 prosent). Offentlig arbeidsetat i det landet det gjelder og/eller EURES ser ut til å bety ganske lite som rekrutteringskanal for industribedriftene.

EURES

EURES (European Employment Service) ble opprettet i 1993 for å bistå med å skape et europeisk arbeidsmarked. EURES er et samarbeidsnettverk mellom Europakommisjonen og de offentlige arbeidsmarkedsetatene i EØS' medlemsstater, men det legges nå planer for å utvide rekrutteringsområdet for EURES til også å omfatte Russland, Kina, India og Pakistan.

Som det framgår av figur 11 brukes EURES bare i begrenset grad som rekrutteringskanal når industribedriftene henter inn utenlandsk arbeidskraft. Enkeltbedrifter har imidlertid i intervju gitt uttrykk for at samarbeidet med EURES er blitt viktig.

EURES har over 700 konsulenter over hele Europa som til daglig er i kontakt med arbeidssøkere. Målet er å tilby tjenester som skal være til nytte både for arbeidstakere og arbeidsgivere. Det arbeides ikke etter et standardisert konsept. Dette medfører at EURES' tjenester delvis vil variere med hvordan den enkelte konsulent jobber.

EURES i Norge har forsøkt å imøtekomme den store etterspørselen etter ingeniører og sivilingeniører ved å arbeide særskilt mot dette rekrutteringsmarkedet. I 2006 ble et eget ingeniørprosjekt igangsatt, og norske ingeniørjobber ble profilert ut i hele EURES-området. I dag har EURES i Norge en base med CVer fra over 2000 jobbsøkende ingeniører fra Europa.

Samarbeid og nettverk

Noen bedrifter har søkt sammen for å sikre tilgangen på kompetanse. Flere steder samarbeider bedrifter om å rekruttere ungdom til fagarbeidstillinger. Det kan være felles opplærings- og rekrutteringskontor der virksomhetene kan profilere seg i fellesskap overfor ungdom i skolen.

Noen bedrifter har også bygget opp nettverk for å skaffe bedriftene ingeniører. I Møre og Romsdal har 19–20 bedrifter gått sammen om et traineenettverk. Nettverket markedsfører seg overfor utdanningsinstitusjoner, og det er laget et felles regelverk for hvordan en trainee skal få praksis fra ulike typer produksjon i tre av virksomhetene. Ideen bak nettverket er å skape et attraktivt miljø for ingeniører som åpner for bred opplæring og individuell tilpasning.

Ingen av nettverkene som ble trukket fram i intervjuer med bedrifter var direkte rettet mot rekruttering fra utlandet. Men noen av bedriftene i spørreundersøkelsen oppgir at samarbeid med andre norske virksomheter om rekruttering av utenlandske arbeidstakere er en av de tre viktigste rekrutteringskanalene. Det finnes ulike poolordninger innrettet mot rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Enkelte virksomheter har valgt å organisere dette som egne rekrutterings- og bemanningsselskaper som ansetter ingeniører og leier disse ut til morselskapet eller til andre. Dette gir en profesjonalisering av rekrutteringsarbeidet.

Utdanningssamarbeid

Én måte å skaffe utenlandsk arbeidskraft på er å utdanne kandidater ved utenlandske utdanningsinstitusjoner. Norges Rederiforbund har i mange år drevet utdanning av sjøfolk til den norske handelsflåten og til offshorevirksomhet ved utdanningsentra på Filippinene og i Kina. Her får sjøfolk både spesialisert videreutdanning, eller full grunnutdanning.

I 2006 satte Rederiforbudet i gang et nytt samarbeidsprosjekt med Baltic State Technical University i St. Petersburg med sikte på å skaffe ingeniører, særlig til offshorevirksomhet i Norge. Prosjektet er ment å være en effektiv rekrutteringskanal for ingeniører, og skal samtidig tilføre de russiske samarbeidspartnerne kompetanse og lærekrefter. Ferdig utdannede ingeniører gis et seks måneders påbyggingskurs etter mastergrad, med utdanning i engelsk språk, ingeniørfag og andre fag relevant for offshore.

Det første kurset hadde 15 studenter, men potensialet er stort. Nå søker det studenter fra mellom fem og syv universiteter i St. Petersburg, og planen er å utvide nedslagsfeltet til Nordvest-Russland. Baltic State Technical University markedsfører kurset, og siler søkere før de velges ut. Rederiforbundets samarbeidende selskaper får tilgang til tre ganger så mange kandidater som de ønsker, og kan velge ut fra disse. Kandidatene ansettes av bedriftene i utdanningsperioden med lønn tilsvarende russisk ingeniørlønn.

Utanningen ved Baltic State Technical University finansieres av Rederiforbundet og selskapene. Det legges vekt på å utvikle et samarbeid med utdanningsinstitusjoner i Norge, og lærekrefter fra Universitetet i Stavanger reiser over og underviser i offshorerelaterte fag, HMS og om forholdene på norsk sokkel. Målet er å utvikle et langsiktig institusjonelt samarbeid mellom norske universiteter og universitetet i St. Petersburg.

Det er ikke uproblematisk for norske virksomheter systematisk å hente ut arbeidskraft og kompetanse fra et annet land. Rederiforbundet har lagt vekt på å etablere en bredde i prosjektet, med åpenhet overfor samfunnet som berøres. I september 2006 ble det avholdt en konferanse i St. Petersburg med deltakelse på ministernivå (Higher

Education and Research: Visions and Challenges in Perspectives of the High North). Finansieringen av lærekrefter og utvekslingen av kompetanse gjennom samarbeid med norske universiteter og bedrifter er ment å være en ressurs for miljøet i St. Peterburg og tilføre det russiske samfunnet kompetanse generelt.

Prosjektet videreføres fra Rederiforbundets side så lenge det er ønske om det, men på lengre sikt ser forbundet for seg mer permanente samarbeidsrelasjoner mellom utdanningsinstitusjoner og interesserte selskaper, også utenfor rederinæringen.

Utfordringer ved rekruttering

Tyskland har i dag rundt 58 000 arbeidsledige ingeniører. I EURES base ligger det CVer til arbeidssøkende rundt om i hele Europa. Hvorfor er det da så vanskelig for norske industribedrifter å få tak i nok ingeniører?

Det er mange grunner til at tilbudet av ingeniører ikke passer til etterspørselen:

1. Ingeniørene har ikke riktig kompetanse. Mange av de arbeidsledige ingeniørene i Tyskland har for eksempel kompetanse innen bygg og anlegg, eller maskinfag med erfaring fra bilindustrien.
2. Språk er en viktig faktor. Det er som oftest nødvendig at arbeidstakeren behersker engelsk eller lærer seg norsk. Noen arbeidsgivere krever kompetanse i skandinaviske språk. Kreves det opplæring i norsk, vil gjerne arbeidssøkere med språkbakgrunn fra tysk eller nederlandsk være mest aktuelle.
3. Vilje til å bosette seg i Norge. For bedrifter som legger et langsiktig perspektiv på rekrutteringen, vil dette ha betydning. Her er det imidlertid ikke alltid at nærhet går sammen med stabilitet. Selv om svenske arbeidstakere er lette å ta inn i norsk arbeidsliv, kan de gjerne ha et kortsiktig perspektiv på sin norske karriere. Den som flytter med familie fra for eksempel Portugal eller Nederland, ser kanskje lengre inn i framtiden, og blir værende i Norge forutsatt at trivselen kommer.
4. Bedriftene klarer ikke å håndtere rekrutteringsprosessene raskt nok. Mange bedrifter har ikke kapasitet eller god nok kompetanse til å håndtere rekrutteringsprosesser. EURES har opplevd at søkere sitter og venter på tilbakemelding ute i Europa, mens norske bedrifter lar CVer ligge i måneder uten oppfølging.
5. Mistro til utenlandsk arbeidskraft. Både hos bedriftsledelse og blant ansatte opplever aktører en skepsis mot utenlandsk arbeidskraft. Denne skepsisen er vanskelig å måle, men skal ikke undervurderes, og den er en faktor som kan påvirke bedriftenes holdninger til å gi utenlandske arbeidssøkere fast ansettelse.
6. Mangelfull kunnskap om prosedyrer ved ansettelse av utenlandske arbeidstakere. Det kan være enkelte virksomheter som kvier seg for prosedyrene ved å ansette utenlandske arbeidstakere.

Hvilke problemer bedrifter opplever ved å skulle ansette utenlandske arbeidstakere i stedet for norske, vil variere. Behandlingstiden for søknader om arbeidstillatelse for arbeidstakere fra de nye EU-landene (EU-8) varierer fra en uke til over en måned. Gjelder det arbeidstakere fra tredjeland utenfor EU, kreves det søknad om arbeidstillatelse som spesialist. Dette tar i dag lengre tid. Enkelte har dessuten pekt på at også andre nødvendige søknadsprosesser tar tid. For å få opprettet en bankkonto i Norge, kreves det at arbeidstakeren har fått et personnummer, eller såkalt D-nummer, og fått utstedt skattekort. Dette kan ta flere måneder (Dagens Næringsliv 05.01.07).

Oppsummering

- Den mest benyttede rekrutteringskanalen ved rekruttering av utenlandske arbeidstakere med universitets- og høyskolekompetanse er annonsering i utlandet og bruk av private rekrutteringsbyråer.
- Det er et begrenset antall bedrifter som oppgir at de bruker offentlig arbeidsformidling og EURES som en av de tre viktigste rekrutteringskanalene.
- Det finnes et bransjesamarbeid for videreutdanning av ingeniører i Russland.

Hva gjør norske myndigheter?

«Mens USA, Australia, Storbritannia og Canada har nærmere 220 leger per 100 000 innbyggere, har Ghana bare seks. Samtidig viser beregninger at tre av ti leger utdannet i Ghana forsvinner til nettopp slike vestlige land. Ifølge generaldirektør for Ghanas helsetjenester... fører dette til et prekært underskudd på helsepersonell.» (Verdensmagasinet X, 1/2007)

I slutten av mars startet en voldsom debatt i norske medier etter at utviklingsminister Erik Solheim og arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen lanserte ideen om å skaffe arbeidskraft til norske helsetjenester fra utlandet. Varsler utspillet en ny politikk fra myndighetenes side for å sikre Norge tilgang på mer arbeidskraft?

En ny politikk for å sikre tilgang på arbeidskraft?

Regjeringens utspill bunner i harde tall. De nærmeste tiårene kommer helsevesenet i Norge til å trenge 100 000 flere ansatte. Regjeringen ser ingen utsikt til å kunne fylle disse stillingene uten å hente arbeidskraft fra utlandet (DN.no 27.03.07). Arbeids- og

inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen signaliserte at utspillet fra Regjeringen bar bud om en ny innvandringspolitikk.

Protestene mot regjeringens utspill kom både fra høyresiden og fra venstresiden i politikken, og hjelpeorganisasjoner og helsearbeidere protesterte mot at staten skulle dekke behovet for helsearbeidere i Norge med arbeidsvandring fra fattige land. Dette er uetisk, ble det hevdet.

Regjeringens utspill må ses som et forsøk på å finne løsninger på det som kommer til å bli et av Norges og Europas store problemer utover i århundret: mangelen på arbeidskraft. Demografiske endringer og eldrebølgen vil skape stor etterspørsel etter arbeidskraft innenfor både helsesektoren og andre sektorer. Behovet vil bli så stort at det ikke kan dekkes med innenlandsk arbeidskraft, og ettersom eldrebølgen vil ramme store deler av Europa samtidig, vil mye av arbeidskraften måtte komme fra land utenfor Europa.

I søken etter løsninger har de norske myndighetene besøkt Canada for å studere kanadiske erfaringer med arbeidsinnvandring, et land som søker å finne en balanse mellom økonomiske innvandrere, familiegjenforening og flyktninger. «Kanadierne er på utkikk etter framtidige statsborgere, det er grunnpilaren i landets politikk for innvandring og kulturelt mangfold», uttalte Lisa Cooper i Integrerings- og mangfoldsdepartementet (IMDI, inytt nr. 3, 24.01.07).

Interessen for Canadas innvandringspolitikk og regjeringens utspill om rekruttering av sykepleiere viser behovet for nye løsninger. De umiddelbare politiske protestene mot utspillet viser imidlertid at kompetansespørsmålet er komplekst, og at innvandringspolitiske spørsmål er tett vevet med interesser og ideologi.

Arbeidsvandring og regler om arbeidstillatelse

Norsk innvandringspolitikk har de siste tiårene vært utformet med tanke på å kontrollere innvandring som bunner i flukt fra politisk uro eller økonomisk fattigdom, samtidig som hensynet til internasjonale forpliktelser ivaretas. Innvandringspolitikken skal også legge til rette for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft og sikre kultur- og kunnskapsutveksling. Over tid har vi fått et regelverk med ulike regler først og fremst knyttet til geografiske områder (og særskilte funksjoner). Nordiske borgere trenger ikke arbeidstillatelse for å arbeide i Norge. Borgere fra EØS/EFTA-området kan arbeide i Norge inntil tre måneder før de søker arbeidstillatelse. Kommer arbeidssøkeren fra et EU-8-land, gjelder egne overgangsregler. Disse kan komme til Norge for å søke jobb, men trenger arbeidstillatelse før de begynner å jobbe. I EU-landene Romania og Bulgaria gjelder foreløpig de samme regler som for resten av verden. Her må det foreligge et konkret arbeidstilbud før arbeidstakeren kan søke om arbeidstillatelse, og søknad skal skje etter særskilte regler. For denne gruppen kommer det også inn et krav om spesiell kompetanse, de såkalte kvoteordningene for faglærte og spesialister.

Kvotene er så store at de foreløpig ikke har blitt fylt. Norge har ingen særskilte regler for å stimulere arbeidsinnvandring, slik Canada har.

Dagens regelverk er ikke til hinder for å ansette for eksempel helsepersonell eller ingeniører fra utlandet. Både sykepleiere og ingeniører fra land utenfor Europa vil, hvis de oppfyller krav til kompetanse og språkferdigheter, kunne ansettes innenfor fagarbeider-/spesialistkvoten. Når ikke flere ansettes, har enkelte pekt på et komplisert regelverk, og mener dette hemmer rekruttering. Hvilket syn har de norske industribedriftene på regelverket?

Hva mener norske industribedrifter om regelverket?

Blant bedriftene er det mange ulike synspunkter på hvordan regelverket fungerer og på hvordan myndighetene håndterer søknader om oppholds- og arbeidstillatelse. Vi spurte bedriftene om de hadde opplevd problemer med det offentlige regelverket knyttet til det å ansette utenlandske arbeidstakere. En tredel av bedriftene sier at de har hatt mange eller noen problemer i forbindelse med det offentlige regelverket. Det er imidlertid få som sier at de har hatt mange problemer. Figur 13 viser at drøye to tredeler sier at de har hatt få eller ingen problemer med regelverket. Det er ingen sammenheng mellom bedriftsstørrelse og opplevelse av problemer. Det tyder på at det ikke er ressursmangel og mangel på kompetanse i de små bedriftene som er et hovedproblem. Trolig er det heller forskjeller i produksjonen og forventninger til hvor raskt en søknadsprosess skal gå, som noen ganger skaper forskjellige opplevelser av problemet. En bedrift uttrykker det slik:

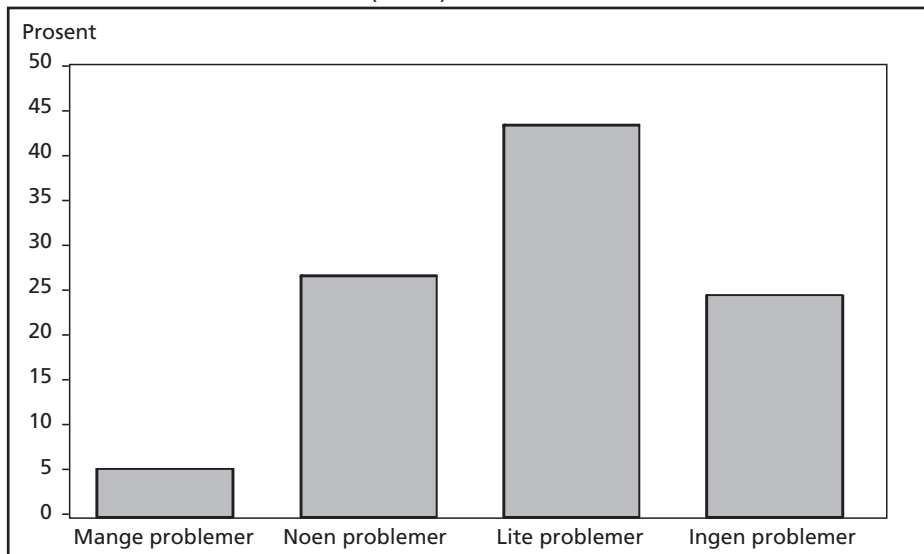
«Det tar alt for lang tid for oss å få gjennom søknader om oppholdstillatelse. Både hos politiet lokalt og hos UDI. Vi lever i en verden der det er prosjekter som må bemannes opp raskt, og da kan vi ikke vente i så mange uker.....»

De fleste bedriftene som har ansatt utenlandske arbeidstakere, enten fast eller midlertidig, har ansatt relativt få personer. Bedrifter som har ansatt mange utenlandske arbeidstakere oppgir ikke oftere enn andre å ha opplevd problemer med det offentlige regelverket. Det kan tyde på at det er en læringsprosess i bedriftene med hensyn til hvordan man håndterer slike ansettelsler.

I spørreskjema til bedriftene åpnet vi for at de kunne komme med kommentarer eller stikkord knyttet til hvordan det offentlige regelverket fungerte for den enkelte bedrift. Disse synspunktene gir ikke noe representativt bilde av hvilke problemer bedriftene strir med, men gir likevel kunnskap om hvilken type problemer som er vanlige.

Vi kan grovt samle kommentarene i tre kategorier: tid, byråkrati og en restkategori med andre typer problemer.

Figur 12 Har bedriften opplevd problemer med det offentlige regelverket knyttet til det å ansette utenlandske arbeidstakere? (N=159)



Mange av kommentarene handlet om at det tar lang tid å behandle søknader om oppholds- og arbeidstillatelse. Dette gjelder først og fremst søknader for arbeidstakere fra land utenom EU, men kanskje også noen som gjelder de nye EU-landene (EU-8).

«Det tar for lang tid fra søknad om arbeidstillatelse til man får svar. Vi har ikke lov til å ansette utenlandske arbeidere før dette er i orden. Så skal man søke om skattekort. Det tar også lang tid når det er førstegangssøknad.»

«Politiet/UDI og Skatteetaten bruker alt for lang tid på å behandle søknader om oppholdstillatelse, personnummer og skattekort.»

Fra intervjuer har vi imidlertid også historier som forteller om stor samarbeidsvilje hos myndighetene til å få håndtert søknader raskt og effektivt. Samtidig understreker virksomhetene at det er stort kostnads- og tidspress. «Vi må ha ingeniørene i jobb fra dag én», uttalte en virksomhet, som understreket hvor viktig det var å «time» ankomst og søknadsprosess slik at ansettelsen kunne gå raskt. Dette krevde mye ressurser og spesialkompetanse satt inn mot rekruttering.

Ved siden av lang saksbehandlingstid var det mange som klaget over byråkratiet knyttet til å ansette utlendinger. Her er noen eksempler:

«Tungt og byråkratisk. Det er for mange i det offentlige som står som kontaktpersoner.... man aldri får tak i. Bare noen som tar ansvar, ellers er de ikke å treffe, permisjon, kurs etc.»

«Tungvint system, arbeidskrevende. Spesielt i forholdet til skattekontoret for utlendinger.»

«Våre nyansatte fra utlandet må gå spissrotgang mellom politi, likningskontor og bank for å finne ut hvilke tillatelser, personnummer etc de trenger, hvor de kan få hva, og i hvilken rekkefølge de må gjøre dette. Kaotisk både for dem og for oss.»

Spørreskjema inviterte ikke til å komme med ros. De fleste uttalelsene er negative. Fra intervjuer med bedrifter fikk vi fram flere positive opplevelser. Én bedrift uttrykte det slik:

«Vi har gode erfaringer med samarbeidet med UDI og politiet. Vi tar kontakt, og da hjelper de så godt de kan.»

Mye kan tyde på at følelsen av byråkrati skyldes mangel på kunnskaper i bedriftene. Det er flere som sier at søknadsprosessen er «uoversiktlig». En bedrift sier rett ut at de «har for liten kompetanse om regler og rutiner». Det er ikke de minste bedriftene som har gitt tilbakemeling om at regelverket er byråkratisk. De fleste er bedrifter med over 100 ansatte. Det ser dermed ut til å være et behov for opplæring i søknadsgangen og søknadsprosedyrene.

En siste gruppe kommentarer kan samles i en restkategori. Disse berører ulike tema, fra ønske om mer liberale regler for ansettelse av utlendinger til kommentarer om skatteregler. Noen kommentarer dreier seg om spesialister og problemer knyttet til å få visum til disse for innreise fra USA, Canada og Russland.

Til tross for noen negative opplevelser, viser undersøkelsen at de fleste norske industribedrifter ikke opplever mange problemer knyttet til det offentlige regelverket ved ansetting av utenlandsk arbeidskraft.

Oppsummering

- 72 prosent av bedriftene rapporterer at de opplever få eller ingen problemer med det offentlige regelverket knyttet til det å ansette utenlandske arbeidstakere.
- 32 prosent av bedriftene rapporterer at de opplever mange eller noen problemer med det offentlige regelverket.
- De vanligste problemene som er rapportert er lang behandlingstid for søknader og vanskelige regler/tungvint byråkrati.

3 Fra global økonomi til global kompetanse

Norske industribedrifter tar i dag del i en sterk internasjonal konkurranse om kompetanse. Over halvparten av bedrifter med mer enn ti ansatte bruker utenlandsk arbeidskraft, og antallet utenlandske arbeidstakere, ansatt eller innleide, utgjør i dag mellom syv og ni prosent av alle ansatte i Norsk Industris medlemsbedrifter. I tillegg kommer bruk av utenlandsk arbeidskraft ved utsetting av oppdrag til underleverandører. Industribedriftene har også et stort behov for mer kompetanse. Dette gjelder både faglærte og ingeniører.

Norske myndigheter ser utfordringene knyttet til å sikre Norge kompetanse for framtiden. Helsesektoren og industrien vil trenge tusenvis av nye arbeidstakere. Mange av disse vil måtte komme fra andre land. Her ligger det imidlertid politiske utfordringer: Hvordan skal Norge delta i den globale kampen om kompetansen for å rekruttere kompetent arbeidskraft? Kan dette skje uten å tappe kompetanse fra land som selv trenger økonomisk og sosial utvikling, og reiser en aktiv rekrutteringspolitikk etiske og politiske problemer som legger begrensninger på denne kampen om kompetansen? Hvordan skal bedriftene og partene i arbeidslivet bidra til å integrere arbeidsvandrerne og sikre lønns- og arbeidsvilkår? Ser vi arbeidsvandringen i et større historisk perspektiv, ser vi hvor tett økonomisk utvikling er knyttet sammen med kompetanseheving. India er ett eksempel. Vår egen utvandring til USA viser oss hvordan kulturell kontakt bygges gjennom arbeidsvandring, og hvordan vi selv har tatt del i globale arbeidsvandringer.

Kompetanseheving og økonomisk utvikling – eksempelet India

Når OECD-landene som helhet øker netto tilvekst av høyere utdannet arbeidskraft gjennom arbeidsvandring, er det noen land som må gi fra seg de kloke hodene. India er et av de landene i verden som har gitt fra seg flest. Dette har bakgrunn i landets størrelse, men også i dets utdanningspolitikk.

Etter at India ble uavhengig i 1947, lanserte statsminister Nehru et program for utvikling og framskritt. Nehru hadde tro på vitenskapen som utviklingskraft, og India

satset tunget på utbygging av høyere utdanning. Blant en rekke universiteter og forskningsinstitutter ble det bygget fem eliteuniversiteter for teknologi, Indian Institutes of Technology. Teknologien, og en utdannet elite, skulle vise vei og bringe utvikling for massene. Satsingen på høyere utdanning brakte India raskt en velutdannet elite og godt tilfang av utdannet arbeidskraft (Parekh 1995:43). Men Nehru overså betydningen av skolegang og grunnutdanning for alle i samfunnet. Utviklingen uteble, og med den et samfunn og næringsliv som kunne nyttiggjøre seg elitens kompetanse. Indias mange ingeniører hadde ingen industri å søke til, og ble isteden togkonduktører eller ansatt i offentlig byråkrati. Eller de utvandret.

Nehru innså på begynnelsen av 1960-tallet hvor viktig det var å sikre allmennutdanning for et land i utvikling. India hadde over 70 prosent analfabetisme i 1960, og har siden redusert denne med rundt ti prosentpoeng hvert tiår (Sen 1996:21). Det har vært en langsom prosess, men i dag vokser den indiske økonomien raskt. Om noen år vil det ikke være nok indiske jobbsøkere med høyere utdanning til å mette Indias eget behov, spør konsulentbyrået McKinsey (usatoday.com 20.06.06).

Eksempelet India viser hvor viktig det er å utvikle et bredt spekter av kunnskap og ferdigheter i et samfunn. Vi trenger teknologisk spisskompetanse til utvikling, men vi trenger også et samfunn som kan ta teknologi i bruk, og utvikle infrastruktur, vareproduksjon, helsevesen eller kulturformidling. Økonomisk utvikling krever felles kompetanseheving.

Eksempelet India viser også hvordan kompetansen er blitt global. Et overskudd av ingeniører i et land med lavt utviklet økonomi, fant arbeid i andre hjørner av verden. Språkkompetanse var her en viktig nøkkel. Tusenvis av tidligere utvandrede indere vender nå tilbake til India som entreprenører, blant annet innenfor telekommunikasjon, data og programvareindustrien. Utdanning og arbeidserfaring har gitt dem kontakter og tilknytning i flere land. De blir døråpnere for Indias ekspansjon, ikke bare globalt, men også i nye verdener:

«Now Indians are taking the lead in colonizing cyberspace.» Paul Saffo, Institute for Future, California (KeepMedia BusinessWeek, 2003)

Utviklingstakten i India gjør at landet raskt kan gå fra leverandør til konkurrent i kampen om kompetansen.

Norsk arbeidsvandring

Vi glemmer fort at også nordmenn har utvandret til andre land for å sikre arbeid og utkomme. I løpet av 70 år, fram til 1915, utvandret 750 000 nordmenn, de fleste til USA. Dette utgjorde nærmere 30 prosent av Norges befolkning (Østrem 2006). I 1915

var det rundt én million mennesker som hadde norsk som morsmål i USA, 3000 norske kirker og 600 000 hushold som mottok en norsk avis. I dag bor det 4,5 millioner mennesker med norske forfedre der, tre millioner mener de bare har norsk slektsbakgrunn. I delstaten North Dakota har over 30 prosent av den hvite befolkningen norske aner (wikipedia.org). Selv om amerikanerne ikke snakker norsk eller leser norske aviser i dag, har arbeidsvandrerne preget det samfunnet de flyttet til. De har representert en kulturell kontakt mellom det nye og det gamle landet.

Det er viktig å se arbeidsvandring i et større historisk perspektiv. Mennesker har alltid vandret. Noen av nød, andre av eventyrlyst og jakt på nye muligheter for å realisere sine livsplaner. Kunnskapsoverføring, og kunnskap om andre steder i verden, har lagt grunnlaget for den klassiske økonomiske tenkning om frihandel. Varer og tjenester vil, hvis det ikke blir lagt hindringer i veien, bli produsert i det landet der det er billigst å produsere dem. Utviklingene av teknologi og kommunikasjon er i dag i ferd med å gjøre produksjonen global. Bilmotorer produsert i Europa benyttes i bilproduksjon både i Asia og USA. En tjeneste produseres i India i samme øyeblikk som den benyttes i Europa. Hvor kompetansen befinner seg, behøver ikke alltid ha stor betydning. En representant for en av Norsk Industris medlemsvirksomheter beskrev det slik:

«Når vi rekrutterer folk fra Europa, bruker vi ofte hjemmekontor. Det behøver ikke være noe problem å sitte i Tyskland å jobbe. Skal vi ansette en ingeniør, vurderer vi om vi skal ansette ham i Dubai.»

Er også kompetansen i ferd med å globaliseres? Landegrensenes betydning forsvinner under frihandel, og kommunikasjon gjør en rekke tjenester stedsuavhengige. Er det grunn til å tro at også utdanning, og de kunnskaper og ferdigheter som menneskene bærer med seg, i økende grad vil bli globalisert? Det er uansett grunn til å vente både økende bedrifts- og arbeidsvandringer i en globalisert økonomi.

I framtiden trenger Norge ikke bare virksomhet lokalisert i Norge, vi trenger også at enkeltindivider vil reise til Norge. Utfordringen i dag er derfor både å utvikle en nasjonal politikk for innovasjon, FoU og næringspolitikk og en politikk for hvordan framtidens arbeidsvandring skal foregå. Hvilke hensyn skal, i en globalisert verden, styre fordelingen av kompetanse og arbeidskraft, og hvem skal ta ansvar for utdanning og allmenn kompetansheving?

Hvilke valg har vi i politikken?

Norge kan forholde seg til den globale kampen om kompetanse på flere måter. Nedenfor presenterer vi tre modeller for hvordan Norge kan møte kampen om kompetanse, for å illustrere at det finnes til dels svært ulike nasjonale strategier. Som et utgangspunkt for

denne diskusjonen kan man sette opp en modell hvor en mottakernasjon av arbeidsvandring i liten grad søker å rekruttere særlig kompetent arbeidskraft eller å integrere de nye arbeidsvandlerne og deres familier sosialt og kulturelt. Tvert imot har det ofte vært ufaglært og arbeidskraft med lavere utdanning som representerer et fleksibelt arbeidskrafttilskudd i rike økonomier. Med utgangspunkt i denne modellen kan vi tenke oss andre rekrutteringsstrategier, hvor rekruttering og integrasjon i eget land kombineres med ulike tiltak for å styrke økonomisk og sosial utvikling i avsenderlandene. Utvidelsen av EU mot øst er et eksempel på en slik strategi med kombinasjon av virkemidler. De nye medlemslandene avgir i økende grad arbeidskraft, samtidig som en rekke virkemidler settes inn for å sikre økonomisk og sosial utvikling i disse landene. Norge bidrar i betydelig grad til dette gjennom finansieringen av for eksempel de finansielle mekanismene i EØS-avtalen som skal sikre tiltak i de nye medlemsstatene.

Modellene som presenteres her, fokuserer på kompetanse. De er strategier for å rekruttere kompetanse og for å produsere kompetanse. Økt arbeidsvandring tvinger imidlertid myndigheter og partene i arbeidslivet til også å ta stilling til hvordan integreringen skal skje, og hvordan lønns- og arbeidsforhold skal reguleres.

Modell 1: Midlertidig markedsbasert arbeidsvandring

Mange stater i dag velger å la store deler av landets produksjon utføres av arbeidsvandrere. Oljerike stater i Gulfen er ett eksempel, men også land som Singapore og Hong Kong har stor innvandring (Docquier and Marfouk 2006:156). I Europa er Sveits et eksempel på et land som har hatt stor andel utenlandsk arbeidskraft, men vært restriktiv med integrering og tildeling av statsborgerskap. Alle disse landene har basert seg på at den utenlandske arbeidskraften skal ha et midlertidig opphold. Vi kunne kalle dette en strategi for midlertidig markedsbasert arbeidsvandring, hvor en i hovedsak lavt utdannet arbeidskraft hentes for å gjøre enklere arbeidsoppgaver, ofte i tjenestesektoren. Mottakerlandet utnytter alle fordelene med arbeidsvandring, men legger ikke mer enn markedspris på bordet for arbeidskraften, og begrenser tilgangen til sosiale og politiske rettigheter. En slik politikk baserer seg heller ikke på et ansvar for utviklingen i de landene arbeidsvandrere kommer fra.

Denne strategien er ikke uproblematisk, verken politisk eller økonomisk. Å rekruttere sykepleiere, ingeniører eller annen arbeidskraft med utdanning fra andre land kan medføre «brain drain», tapping av avsenderlandets kompetanse. Norges og andre lands store forbruk av faglært arbeidskraft fra Polen, har skapt mangel på kompetanse i hjemlandet. Det er heller ikke uproblematisk hvordan arbeidsvandrere tas imot. Rike oljestater har ikke alltid vært kjent for å gi innvandrerbefolkningen de samme rettigheter som egne borgere. *Human Rights Watch* har pekt på hvordan store grupper arbeidstakere risikerer å miste fundamentale rettigheter når de entrer arbeidsmarkedet i

Gulfen.¹ Selv om forskjellene er store, viser diskusjonen om bruk av minstelønn og allmenngjøring av tariffavtaler at forskjell i lønn og rettigheter er et tema også hos oss.

Markedsbasert arbeidsvandring har stor betydning i verden i dag. I 2002 utgjorde de samlede pengeoverføringene fra arbeidsvandrere til hjemland 80 milliarder dollar. Arbeidsvandrere får inntekt og yrkeserfaring. Sett fra delstaten Kerala i Syd-India, kan arbeidsvandringen til Gulfstatene fortone seg som en egen eksportindustri:

«Like any other industry, migration needs periodic technological up-gradation of the workers. Otherwise, there is the danger that Kerala might lose the Gulf market forever. The core of the problem is the Kerala worker's inability to compete with expatriates from other South and South Asian countries. The solution naturally lies in equipping our workers with better general education and job training.»
(Zachariah et. al. 2000:5)

Også deler av arbeidsvandringen til Norge i dag kan sies å ha karakter av markedsbasert arbeidsvandring. Dette gjelder særlig tidsbegrenset eller sesongbegrenset arbeidsvandring.

Det finnes alternativer til ren midlertidig markedsbasert bruk av arbeidsvandring. Dette er knyttet til to forhold, dels hvem som rekrutteres, hvordan disse integreres i mottakerlandet og hvilke lønns- og arbeidsbetingelser de får, og dels om det er tiltak og støtteordninger rettet mot land som er leverandører av arbeidskraft. Det siste blir særlig viktig nettopp når det er snakk om å rekruttere utdannet arbeidskraft. Internasjonalt er det flere eksempler på begge disse dimensjonene. Flere land søker aktivt å rekruttere og integrere særskilt kompetent og utdannet arbeidskraft som et grunnlag for videre økonomisk utvikling. Landet deltar så å si aktivt i den internasjonale kampen om kompetanse. Kampen om kompetanse kan, som sagt, også kombineres med et engasjement for økonomisk utvikling i avsenderlandet gjennom kompetansebygging. Her kan både

Figur 13

		Særskilte utdanningstiltak i avsenderland	
		Ja	Nei
Særskilt rekruttering av utdanningsgrupper	Ja	?	Canada Australia
	Nei	Bistandsmodell (Norge m.fl)	Norge

¹ Support Migrants' Rights, Letter from Human Rights Watch to World Bank President James Wolfensohn on Eve of Annual Meetings, September 18, 2003.

bedrifter, bransjer og nasjonale myndigheter samarbeide. I figur 13 kombineres disse to dimensjonene for å illustrere ulike utfall for nasjonal politikk. Hvilket handlingsfelt vi velger å være i, er et spørsmål om ansvar og forpliktelser.

Modell 2: En aktiv kompetansestrategi

I figur 13 er Canada og Australia plassert inn for å vise at landene har utformet en innvandringspolitikk med sikte på å rekruttere spesialister og særlig kompetent arbeidskraft. Norge har, så langt, i mindre grad ført en politikk som stimulerer til slik rekruttering. Her har Australia og Canada, som vi har sett, vært blant de mest aktive.

Skal norske industribedrifter og andre sektorer få dekket behovet for kompetanse i framtiden, er det imidlertid et alternativ å endre politikk mot mer aktiv rekruttering. Norge kan bevege seg opp i retning av andre land som aktivt stimulerer rekruttering av utdanningsgrupper. Vi kan kalle dette en aktiv kompetansestrategi.

En aktiv kompetansestrategi setter arbeidsvandrere med spesialistkompetanse og faglært arbeidskraft i en særstilling når det gjelder innvandring. Det kan skje gjennom spesielle rekrutteringsprogrammer eller kvoteordninger. Bedrifter og myndigheter kan også legge til rette på andre måter, for eksempel med å skaffe bolig, jobb eller utdanning til ektefelle eller lignende. Slik tilrettelegging foregår i dag på bedriftsnivå, i noen tilfeller med profesjonell assistanse fra for eksempel Oslo Handelskammer, som driver et eget *Expatriate Service Centre*.

Selv om staten ikke går inn med særskilte tiltak for å legge forholdene til rette for rekruttering av utenlandsk kompetanse, er Norge i ferd med å bli et rekrutteringsland for kompetanse i kraft av den store etterspørselen. En mer aktiv holdning fra myndighetenes side, med tilrettelegging for økt rekruttering av høyt utdannet arbeidskraft, ville raskt kunne bringe Norge i retning av Canadas og Australias mer aktive kompetansestrategi.

En aktiv kompetansestrategi behøver ikke innebære at arbeidsvandrere utsettes for den samme usikkerhet og vilkårlighet som ofte vil følge med en ren midlertidig markedsbasert arbeidsvandring (modell 1). Rekruttering av kompetent arbeidskraft gjennom arbeidsvandring kan kombineres med aktive tiltak for full integrering i det norske samfunnet på like vilkår med andre arbeidstakere.

Modell 3: Global kompetansebygging

Ingen av landene som i dag driver en aktiv kompetansestrategi har knyttet rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft sammen med direkte tiltak for å bedre utdanningen i avsenderlandet. Problemer knyttet til tapping av kompetanse fra avsenderlandet er dermed politisk langt på vei uløste.

Som vist øverst til venstre i figur 13, finnes det imidlertid et handlingsrom der aktørene søker å kombinere rekruttering av kompetanse fra utlandet med særskilte utdannings tiltak i avsenderland. Vi kan kalle denne strategien for global kompetansebygging, der målet er å heve det globale tilfanget av kompetanse, og dermed bidra til utvikling også i avsenderlandet. Gjennomføringen av en slik strategi reiser imidlertid spørsmål om hvem som skal drive samarbeidet, og hvordan det skal drives.

Et utdanningspolitisk samarbeid kan drives på flere nivåer:

- **Bedriftsnivå:** Større bedrifter betaler i dag for undervisningsstillinger ved institusjoner for høyere utdanning. Gjennom slike tiltak kan enkeltvirksomheter bidra til kompetanseheving som kommer mange til gode, også utover virksomhetens direkte interesser. Ulempen med slike tiltak er at bare de største og mest ressurssterke kan bidra.
- **Bransjenivå:** Norsk Rederiforbunds initiativ til å utdanne ingeniører i Russland er et eksempel på at en bransjeorganisasjon har tatt et initiativ. Andre bransjer tenker i samme baner. I Rederiforbundets prosjekt er også enkeltbedrifter direkte involvert. Dette gir en nær kobling mellom den enkelte student og bedriften. Denne koblingen gjør drivkreftene sterke og målrettingen stor. Både på bransjenivå og bedriftsnivå kan det utvikles utdanningssamarbeid, og bransjenivået kan brukes til å sikre at tiltak kommer hele bransjefellesskapet til gode.
- **Nasjonalt nivå:** Samarbeid kan skje bilateralt eller gjennom et multilateralt system, for eksempel gjennom et system med «utdanningskvoter», der land som rekrutterer kompetanse forplikter seg til å bidra til utdanning i tilsvarende størrelsesorden. I et slikt system vil imidlertid utdanningsprosjekter lett gli over i mer regulær bistandspolitikk. Det er mulig å tenke seg at Norge velger «hovedsamarbeidsland på kompetanse», for å sikre en sterkere gjensidighet og balansert utvikling innenfor områder og sektorer hvor Norge har særlige kompetansebehov.
- **Europeisk nivå:** EU er i ferd med å utvikle et rammeverk for medlemsstatenes arbeidskraftpolitikk. En felles europeisk politikk for rekruttering av kompetanse kan bygge på prinsipper tatt i bruk internt, ved utvidelse av EU, for å sikre sosial og økonomisk utvikling. Her har ikke minst kompetanseheving vært viktig.

Det ligger en stor utfordring i å få til en felles politikk som knytter sammen tiltak på de tre nivåene. Skal Norge lykkes i å sikre tilgang på kvalifisert arbeidskraft til industrien og til andre sektorer, må vi se utdanning i et større perspektiv. Utdanning av arbeidskraft vi bruker i Norge vil i økende grad skje i andre land, og norske utdanningsinstitusjoner vil måtte finne sin plass, ikke bare i et nasjonalt utdanningssystem, men i en internasjonal nisje. Samarbeid mellom aktører på ulike nivåer krever også klare prioriteringer: Hva skal Norge bidra med? Her kan konkrete forslag på bedrifts- eller bransjenivå åpne

Figur 14

		Særskilte utdanningstiltak i avsenderland	
		Ja	Nei
Særskilt rekruttering av utdanningsgrupper	Ja	Modell 3: Global kompetansebygging	Modell 2: Aktiv kompetansestrategi
	Nei	«Ren bistand»	Utenfor den globale jakten på kompetanse

for samarbeid med norske universiteter, som i økende grad er blitt internasjonalsert. I dag har 30 prosent av stipendiatene i realfag ved Universitetet i Oslo utenlandsk statsborgerskap (Universitas 28.03.07).

Global kompetansebygging innebærer at utdanning og kompetanseutvikling ses som et felles ansvar internasjonalt, så vel som nasjonalt. Det norske industri, og andre bransjer, får igjen for å ta et slikt ansvar, er mer kompetent arbeidskraft og en mer balansert økonomisk utvikling i verden.

Skal Norge bli et attraktivt land å komme til, må norske myndigheter, bransjer, bedrifter og andre aktører i arbeidslivet bidra til å bygge kompetanse ute i verden. Norge må bringe kunnskap om norsk samfunn og næringsliv ut til andre land ved å medvirke til at unge får utdanning og kompetanse i sitt eget land. Dette er ikke en selv-sagt strategi. Det er store utfordringer knyttet til et slikt valg, og mange innvendinger er reist. Norge kan velge å stå utenfor den globale kampen om kompetanse, mener flere økonomer (DN 23.01.07). En virkning av stor arbeidsvandring til Norge kan være at grupper som allerede står utenfor arbeidsmarkedet, kan få enda større problemer med å få arbeid. Integrering av noen kan gi utstøting av andre. En annen virkning av stor arbeidsvandring kan være et press mot norske lønninger. Arbeidstakerorganisasjoner har pekt på at bedre lønns- og arbeidsbetingelser er et mer egnet virkemiddel for å dekke et kompetansebehov, enn utdanning og import av utenlandsk arbeidskraft (Sykepleien 28.03.07).

Modell 1, 2 og 3 viser oss tre handlingsalternativer. Ingen av dem gir enkle svar på hvordan kompetansemangel i Norge kan løses. Både aktørene i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig har et ansvar for at avsenderland ikke tappes for nødvendig kompetanse, og for at arbeidskraft som vandrer hit får ivaretatt sine rettigheter. Denne undersøkelsen har imidlertid dokumentert at utenlandsk arbeidskraft i dag utgjør en viktig ressurs i norsk industri, og at industrien ser for seg et økende kompetansebehov. Samtidig vet vi at arbeidsvandringen i verden øker. Både avsenderland og mottaker-

land ser positive sider ved dette. Kommunikasjon og kontakt er i ferd med å gjøre kompetansen global.

Hever vi blikket fra den nasjonale scenen og ser oss selv som del av noe større, bør vi kunne bringe det beste i norsk utdanningstradisjon med oss ut i verden, og medvirke til et internasjonalt samarbeid der alle får en sjanse til å utvikle sine ferdigheter og bidra med sin kompetanse.

Litteratur

- Docquier, Frédéric and Abdeslam Marfouk (2006), «International migration by education attainment, 1990 –2000». I: Özden and Schiff, eds., *International Migration, Remittances and the Brain Drain*. Washington DC: The world Bank/New York: Palgrave Macmillan
- Dølvik, Jon Erik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne Mette Ødegård (2006), *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548. Oslo: Fafo
- ECON (2006), *Ansattes kompetanse – en plattform for framtiden*. Utarbeidet for Norsk Industri. Oslo: ECON
- Parekh, Bhikhu (1995), «Jawaharlal Nehru and the Crisis of Modernisation». I: Baxi and Parekh, eds., *Crisis and Change in Contemporary India*. New Delhi: Sage Publications
- Sen, Amartya (1996), «Radical needs and moderate reforms». I: Drèze and Sen, eds., *Indian Development. Selected Regional Perspectives*, New Delhi: Oxford University Press
- Østrem, Nils Olav (2006), *Norsk utvandringshistorie*. Oslo: Det norske Samlaget
- Özden, Caglar and Maurice Schiff, eds. (2006), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*. Washington DC: The World Bank/New York: Palgrave Macmillan
- Zachariah, K.C., E.T. Mathew and S. Irudaya Rajan (2000), *Socio-Economic and Demographic Consequences of Migration in Kerala*. Working Paper No. 303, Centre for Development Studies, Thiruvananthapuram, India

Vedlegg 1 Vekter

Vekter som er brukt i analysen:

Antall ansatte i bedriften	(1-10)	(11-50)	(51-100)	(101+)
Vekt	2,352244	1,059578	0,714583	0,523594

Jakten på kompetanse

Norske industribedrifter tar i dag del i en sterk internasjonal konkurranse om kompetanse. Over halvparten av bedrifter med mer enn ti ansatte bruker utenlandsk arbeidskraft, og antallet utenlandske arbeidstakere, ansatt eller innleide, utgjør i dag mellom syv og ni prosent av alle ansatte i Norsk Industris medlemsbedrifter.

Denne rapporten handler om jakten på kompetanse i en verden der ikke bare økonomien, men også kompetansen er i ferd med å bli global. Rapporten bygger på en undersøkelse av Norsk Industris medlemsbedrifter, og viser omfanget av bruken av utenlandsk arbeidskraft, hvilke land og områder arbeidskraften kommer fra, og hvilken kompetanse bedriftene har behov for i framtiden.

Arbeidsvandring over landegrenser skaper politiske og etiske utfordringer. Rapporten presenterer tre modeller som viser alternative strategier i jakten på kompetanse, og drøfter hvordan myndigheter og aktører i arbeidsmarkedet kan bidra til kompetanseutvikling i et globalt perspektiv.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2007:12
ISBN 82-7422-578-3
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20012