

Udlændingesservice

- Analyse af nye muligheder og udfordringer

Analyse af det danske arbejdskraftbehov og det globale arbejdskraftudbud frem mod 2018

- en sammenfatning



Copenhagen Institute for **Futures** Studies
Instituttet for **Fremtids**forskning

courses | presentations | magazines | seminars | conferences | reports | projects | membership
Copenhagen Institute for Futures Studies, Norre Farimagsgade 65, DK-1364 Copenhagen K.
+45 33117176, info@cifs.dk, www.cifs.dk

Indholdsfortegnelse

1. Forord	3
2. Fremtidsforskningens grundlag	4
3. Sammenfatning af analyse af den indenlandske arbejdskraftefterspørgsel i 2018	5
4. Sammenfatning af analyse af det udenlandske arbejdskraftudbud i 2018	9
5. Perspektiver	16

Udlændingesservice – Nye muligheder og udfordringer.

En analyse af det danske arbejdskraftbehov og det globale arbejdskraftudbud frem mod 2018.

Udarbejdet af Institutet for Fremtidsforskning (IFF) for Udlændingesservice (US).

Projektledelse IFF: Sally Khallash

Institutet for Fremtidsforskning er en non-profit, uafhængig tænketank grundlagt i 1970. IFF rådgiver offentlige og private virksomheder i strategiudvikling og andre forandringsprocesser. Institutets formål er at styrke beslutningsgrundlaget i virksomheder og organisationer ved at skabe bevidsthed om fremtidige tendenser og mulighedsrum.

Institutet for Fremtidsforskning, maj 2010. www.iff.dk

1. Forord

Udlændingesservice oplever et øget behov for at have et udsyn, sikre en løbende dialog og servicering af danske virksomheder og organisationer samt kende mere til omverdens udvikling og mulige konsekvenser for styrelsens arbejdsområde.

Udlændingesservice har i samarbejde med Integrationsministeriet bedt Institut for Fremtidsforskning komme med et bud på den indenlandske arbejdskraftefterspørgsel og det udenlandske arbejdskraftsudbud i 2018. Institut for Fremtidsforskning har på den baggrund udarbejdet rapporten *Udlændingesservice – analyse af nye muligheder og udfordringer* (feb. 2010) og denne sammenfatning. Sammenfatningen har til formål at opsummere konklusioner og perspektiver fra rapporten. Rapporten og sammenfatningen findes på Integrationsministeriet og Udlændingesservices fælles brugerportal www.nyidanmark.dk.

Rapporten er udarbejdet for at få et billede af fremtidens mulige immigranter. I den forbindelse er det værd at bemærke, at indvandringen i de senere år har skiftet tyngde fra de mere traditionelle områder som asyl og familiesammenføring (længere ophold i Danmark) til arbejdskraft og uddannelse (kortere ophold i Danmark). Konsekvensen af den nye migrationsvirkelighed er samtidig et skift i, hvilke lande Danmark typisk modtager immigranter fra.

Der arbejdes med et langsigtet perspektiv frem mod 2018. Et langsigtet perspektiv er med til at åbne op og inddrage andet og mere end den nutidige kontekst og de aktuelle problemstillinger. Herudover er 8-9 år tilstrækkeligt nært til, at det fortsat er relevant for nutidens beslutningsgrundlag. Fremskrivningerne og analyserne i rapporten vil bidrage til Udlændingesservices strategiske arbejde og fremtidige virksomhed.

2. Fremtidsforskningens grundlag

Fremtiden er uforudsigelig

Den væsentligste antagelse i fremtidsforskningen er, at fremtiden er uforudsigelig, da fremtiden hele tiden påvirkes og ændrer sig som følge af begivenheder, megatrends og beslutninger truffet i dag. Formålet med fremtidsforskningen bliver derfor ikke at 'forudse' fremtiden, men i stedet give bud på, hvordan forskellige beslutningsprocesser og begivenheder kan lede til forskellige billeder og bud på fremtiden.

Men megatrends giver et godt fingerpeg om fremtidig udvikling

Ikke alt ved fremtidsforskningen er dog uforudsigeligt. Fremtidsforskningen indeholder også en lang række forudsigelige elementer, primært udtrykt igennem megatrends. Populært sagt: vi ved *noget* om fremtiden – men vi ved ikke, *hvor meget* vi ved om fremtiden.

Forskellige fremtidsforskningsmetoder

Fremtidsforskere har udviklet forskellige metoder til at strukturere viden om fremtiden, skabe fremtidige mulighedsrum, samt koble disse til beslutninger og begivenheder truffet i dag. I det følgende ses der nærmere på metoderne; megatrends og scenarier.

Faktaboks - Megatrends	Faktaboks – Scenarier
<p>Megatrends er langsigtede drivkræfter eller udviklingstendenser, der påvirker stort set alt på alle niveauer i samfundet. Megatrends har udviklet sig over en lang årrække, gerne flere årtier. De har en stor betydning i nutiden, og det er relativt sikkert, at de også vil have stor betydning i fremtiden. Institutet for Fremtidsforskning har identificeret 13 megatrends:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Globalisering2. Voksende fokus på sundhed3. Økonomisk vækst og velstandsstigning4. Kommercialisering5. Demokratisering6. Øget viden7. Individualisering8. Immaterialisering/oplevelsesfokus9. Befolkningsudvikling og aldring10. Klimaforandring11. Teknologisk udvikling12. Komplexitet13. Acceleration <p>Megatrends udgør forskellige aspekter af den samlede udvikling, hvorfor de også påvirker og overlapper hinanden. Ændring af én megatrend kan derfor også påvirke udvikling af de andre megatrends. Da megatrends påvirker så bredt, skal der massive wildcards til at sætte megatrends ud af spil. Derfor opererer fremtidsforskere ofte ud fra tesen om, at megatrends vil fortsætte i den nære fremtid, dvs. 10-15 år frem.</p>	<p>Scenarier er argumenterede og troværdige beskrivelser af mulige fremtider.</p> <p>I takt med at fremtidsforskningen har opgivet idéen om, at fremtiden kan forudsiges med afsæt i beregningsmodeller og fremskrivninger, er brugen af scenarier som en af de primære fremtidsforskningsmetoder taget til. Styrken ved scenarier er, at de giver andre briller til at anskue fremtiden med. De giver redskaber til at forstå omverdenen, således at beslutninger ikke træffes isoleret, men i den komplekse sammenhæng, som de er en del af.</p> <p>Scenarieprocessen er en væsentlig støtte-snor, når organisationer står over for en lang række usikkerheder i forhold til den fremtidige udvikling. Her kan scenarier bruges til at isolere de vigtigste usikkerheder og beskrive, hvordan udviklingen kan udarte sig med afsæt i den konkrete usikkerhed.</p> <p>Det mest sandsynlige scenarie er mainstream-scenariet, dvs. den klassiske forecastmetode, som beskrivelserne i denne rapport også er analyseret på baggrund af. Forecastscenarier har som udgangspunkt, at i morgen bliver nogenlunde ligesom i dag.</p>

3. Sammenfatning af analyse af den indenlandske arbejdskraftefterspørgsel i 2018

Efterspørgsel efter arbejdskraft

I efterspørgselsanalysen belyses ændringen i den indenlandske efterspørgsel efter arbejdskraft i lyset af den globale udvikling, økonomisk vækst, udviklingen inden for viden og teknologi samt den demografiske udvikling. Der fokuseres på 6 vigtige drivkræfter og megatrends, som fungerer som drivkraft for udviklingen frem mod 2018. Disse 6 megatrends er:

Globalisering giver konkurrence, udflytning af jobs og mere diverse medarbejdere

#1 Globalisering: Dansk økonomi og erhvervsliv bliver i stigende grad integreret i den globale økonomi. Globaliseringen reducerer behovet for arbejdskraft som følge af udflytning af arbejdspladser, men samtidig betyder øget global arbejdskraftvandring større global konkurrence for såvel den danske som den globale arbejdskraft. Stigende specialiseret efterspørgsel og bredere global bevidsthed betyder, at firmaer vil operere mere på tværs af landegrænser, og multinationale virksomheder i Danmark vil i øget omfang benytte deres internationale netværk til at gøre sig attraktive for udenlandsk arbejdskraft.

Økonomisk vækst er moderat frem mod 2018. Grundet aldring har vi fortsat behov for arbejdskraft

#2 Økonomisk vækst: Den økonomiske vækst i Danmark vil være moderat de kommende 8-9 år. Nogle års negativ økonomisk vækst og lavvækst som følge af krisen betyder mindsket arbejdskraftbehov og dermed mindre behov for indvandring. De umiddelbare effekter af den nuværende krise forventes dog at blive reduceret inden for de næste 3-5 år. På længere sigt er den faldende arbejdsstyrke som følge af aldringen imidlertid også med til at begrænse den fremtidige økonomiske vækst. Fremtidig økonomisk vækst, i den størrelsesorden som vi har været vant til, forudsætter derfor indvandring.

Fortsat internationalisering af videnserhverv. Behov for global rekruttering af højtuddannede

#3 Vækst og videnserhverv (teknologisk udvikling): Adgang til viden og til talenter bliver afgørende for fremtidens vækst. Det kan både ske ved at tiltrække højtuddannede til Danmark og ved at indgå i globale samarbejder og arbejdsdeling, som også kan indebære udflytning af vidensarbejde til globale kompetencecentre. Arbejdspladser inden for videns- og forretningsservice bliver mere internationale og vil øge den internationale rekruttering.

Oplevelsesøkonomien vokser markant. Behov for alle typer arbejdskraft

#4 Oplevelsesøkonomi (oplevelsesfokus): Velstandsvæksten fører til stigende efterspørgsel efter oplevelser i bred forstand. Virksomheder i oplevelsesbranchen er meget arbejdskraftintensive og beskæftiger ikke alene mange kreative medarbejdere, men også mange med kortvarige uddannelser, som der derfor forventes et stigende behov for i denne branche.

Teknologisk udvikling giver automatisering og nye erhverv

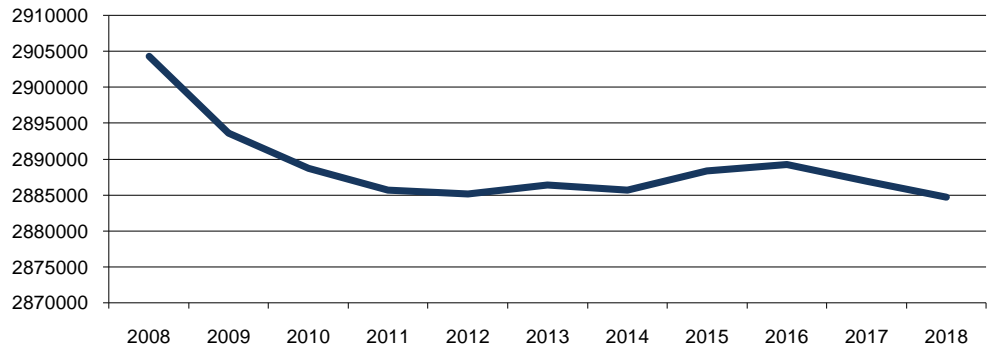
#5 Teknologisk udvikling: Den digitale teknologi er nu så fremskreden, at vi frem mod 2018 vil se automatisering af et stort antal servicejobs på kontorer, i detailhandel m.v. Samtidig skaber fremskridt inden for bioteknologi og energiteknologi m.v. en række nye jobs med behov for højt kvalificeret arbejdskraft.

Den demografiske udvikling giver faldende arbejdsstyrke

#6 Demografisk udvikling: Lavere fødselstal betyder isoleret set, at befolkningstallet i den arbejdsdygtige alder falder i de kommende år jf. figur 1. Kun i kraft af indvandring kan arbejdsstyrken vokse.

Figur 1.

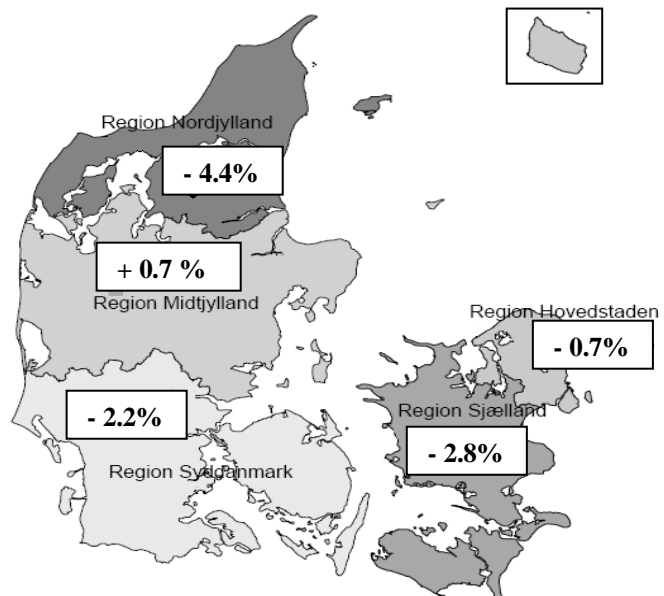
Udviklingen i Danmark af aldersgruppen 20 - 59 år



4 ud af 5 regioner vil opleve et fald i arbejdsstyrken

Danmarks Statistik har foretaget en statistisk beregning af den fremtidige arbejdsstyrkeudvikling, illustreret i figur 2. Den viser den procentvise ændring i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder i 2018. Den eneste region, som ikke vil opleve en faldende arbejdsstyrke, er region Midtjylland, der har en stigning på 0,7 pct. Heroverfor vil region Nordjylland opleve det største fald i arbejdsstyrken på 4,4 pct., efterfulgt af region Sjælland med 2,8 pct. og region Syddanmark med 2,2 pct. Det betyder, at 4 ud af 5 danske regioner står overfor en reduktion af arbejdsstyrken i 2018, hvor region Nordjylland vil opleve det mest markante fald.

Figur 2. Fremskrivning 2018: Procentvis ændring i antallet af personer i alderen 15-64år¹



¹ Danmarks Statistiks Statistikbank, [javascript: bookmarkme\('www.statistikbanken.dk/PROG7A09'\)](http://www.statistikbanken.dk/PROG7A09) PROG408 Befolkningsfremskrivning efter Region mv. + Danske Regioner, www.regioner.dk.

Behov for flere faglige, sociale og personlige kompetencer

Da rutinejobs inden for alle brancher automatiseres eller outsources i stigende omfang, kendetegnes de fremtidige jobkrav i næsten alle jobs af behovet for flere faglige, sociale og personlige kompetencer. Først og fremmest stiger behovet for medarbejdere med lange videregående uddannelser. Det er medarbejdere, som kan forske og udvikle, lede projekter, overskue og tage ansvar for komplekse processer samt rådgive og vejlede kunder m.v.

Stort behov for uddannet arbejdskraft. Voksene ledighed for ufaglært arbejdskraft

På trods af stigende ledighed er arbejdsløsheden for akademikere fortsat faldende, mens et stigende antal ufaglærte er og bliver ledige. Det er en udvikling IFF forventer, vil fortsætte frem mod 2018. Højt specialiseret faglighed vil fortsat være vigtigt i 2018, men på grund af globaliseringen skal medarbejdere på alle niveauer i varierende omfang kunne begå sig sprogligt og interkulturelt. Samtidig bliver tværfaglighed stadig vigtigere, fordi det nye ofte udvikles i grænsefladerne mellem forskellige teknologier, brancher og fag.

Udbuddet vil ikke kunne møde efterspørgslen

Selv om vidensudviklingen er en trend, vil vi i Danmark ikke kunne møde vores fremtidige behov efter arbejdskraft. Udbuddet af faglært arbejdskraft vil falde markant, og antallet af videreuddannede vil ikke øges tilstrækkeligt i forhold til efterspørgslen frem mod 2018. På trods af Danmarks behov for en mere veluddannet arbejdsstyrke, vil uddannelsesniveaueet ikke kunne imødekomme dette behov i fremtiden, særligt i sundhedssektoren og IT-sektorerne. Samtidig vil der være et overskud af ufaglærte og gymnasialt uddannede.

Vanskeligt at få besat ledige stillinger pga. lav geografisk mobilitet

Der er et paradoksproblem i den danske ledighed. På trods af et relativt stort udbud af ledige jobs, er det fortsat vanskeligt for virksomhederne at få besat alle de ledige stillinger pga. lav mobilitet, fleksibilitet, stillingernes art og geografiske placering mv. Der eksisterede således i 2007 godt 15.000 ufaglærte jobs i hele landet, som virksomhederne forgæves forsøgte at rekruttere til. En fremskrivning af denne udvikling tegner et mørkt billede af fremtidens danske arbejdsmarked, hvis uddannelsesniveaueet ikke hæves, eller behovet for arbejdskraft ikke imødekommes på en anden vis.

Fag og sektorer med mangel på arbejdskraft i fremtiden

Generelt er der lav tilgang til en række fag, som på den ene side oplever en stor afgang som følge af store grupper, der skal pensioneres, og samtidig en stigende samfundsmæssig efterspørgsel primært som følge af den demografiske udvikling. Eksempelvis sundheds- og IT-sektoren, som vil opleve et stort pres pga. den aldrende befolkning, stor afgang som følge af pension samt utilstrækkelig tilgang af nye studerende til området.

Traditionel brancheinddeling er under forandring

Den traditionelle brancheinddeling er ikke længere tidssvarende i forhold til den måde, mange moderne virksomheder har organiseret produktionen på. Moderne produktionsvirksomheder har en større andel beskæftigede inden for udvikling, service og salg end traditionelle produktionsvirksomheder. Brancheudviklingen kendetegnes også ved fortsat specialisering. Global konkurrence og øget betydning af viden vil medføre en øget specialisering i Danmark, som gør, at nogle brancher oplever vækst, mens andre er i stagnation eller tilbagegang.

**Arbejdskraftbeho-
vet inden for de
forskellige brancher**

Rapporten indeholder en analyse af arbejdskraftbehovet i følgende forskellige sektorer: industri, landbrug- og fødevarer, sundhed, energi og miljø, byggebranchen, handel og kommunikation, transport og logistik, forretningservice og finans, restaurant og kultur, sundhedsvæsen og omsorg, uddannelse og forskning og offentlig forvaltning.

**Ændrede arbejds-
former og arbejds-
værdier påvirker
udbuddet af ar-
bejdskraft**

Opfattelsen af, hvad arbejde er, og holdningerne til arbejde forandres løbende, og det påvirker arbejdsudbuddet og kravene til arbejdet. Det skyldes både teknologiske, organisatoriske og livsstilsbaserede forandringer. Især tre udviklingstræk er vigtige:

1. Individualisering og immaterialisering betyder øgede krav til arbejdet.
2. Mere mangfoldige former for arbejde kan øge udbuddet.
3. Øget mobilitet på jobmarkedet grundet ind- og udvandring.

**Arbejdsstyrken er
primært fagligt og
ikke geografisk
mobil**

Den fremtidige arbejdskraftmangel afhænger ikke mindst af, hvor fleksibel den danske arbejdsstyrke er. Danmark er pga. flexicuritymodellen relativt fleksibel sammenlignet med andre europæiske lande. Men den fremtidige udvikling giver et større behov for uddannet arbejdskraft og stiller krav til arbejdsstyrkens fleksibilitet og mobilitet. De faglærte og videreuddannede unge har den højeste mentale og geografiske mobilitet, da de har det største økonomiske udbytte af at flytte, og da de er i en livsfase, hvor de er mere åbne overfor nye oplevelser end mennesker, der lever under mere etablerede forhold. Den større mentale åbenhed i den unge del af den danske arbejdsstyrke har dog endnu ikke givet udslag i øget udvandring af dansk arbejdskraft.

4. Sammenfatning af analyse af det udenlandske arbejdskraftudbud i 2018

Udbuddet af udenlandsk arbejdskraft

Udbudsanalysen tager på den ene side udgangspunkt i regionale udviklinger og på den anden side i en række generelle omverdensfaktorer såsom migration, velstandsudvikling, økonomisk udvikling, teknologisk udvikling, uddannelsesmæssig udvikling og vidensudvikling mv. Analysen præsenterer disse overordnede udviklingstendenser samt deres konsekvenser for udbuddet af international mobil arbejdskraft.

Push-pull faktorer bag international migrationsudvikling

Omfanget af migration påvirkes af en række drivkræfter. Grundlæggende kan disse opdeles i henholdsvis "push" faktorer, som er ufavorable forhold, der tilskynder eller tvinger mennesker til at emigrere fra et land samt "pull" faktorer, som er favorable forhold i et andet land, som udgør et incitament til immigration. Disse kan både være økonomiske, som fx arbejdsløshed, løn og skat, og ikke-økonomiske som fx familiesammenføring, uddannelse og frihed.

6 megatrends driver arbejdskraftudbuddet

Migration påvirkes og ændres desuden af en række megatrends. IFF har herunder identificeret 6 megatrends, som vi vurderer vil være væsentlige drivkræfter for udviklingen i udbuddet af udenlandsk arbejdskraft frem mod 2018:

Globalisering øger arbejdskraftudbuddet

#1 Globaliseringen: Globaliseringen vil øge det potentielle udbud af internationalt orienteret arbejdskraft. Lettere og billigere adgang til international transport og kommunikation er en drivkraft herfor. Ligeledes er de multinationale virksomheder med til at internationalisere arbejdsmarkedene gennem international rekruttering. De multinationale virksomheder organiserer i stigende grad deres forskellige funktioner på tværs af landegrænser, hvilket kan bidrage til øget international pendling som led i karriereløbet.

Økonomi er en væsentlig push-faktor for de fattigste grupper. I takt med højere indkomstniveau vokser betydningen af pull-faktorerne.

#2 Økonomisk vækst: Store uligheder i indkomst lande imellem er en vigtig drivkraft for migration. Muligheden for at emigrere stiger, når velstanden øges fra et meget lavt til et lidt højere niveau, men incitamenterne til at emigrere begynder at flade ud, når indkomstniveauerne begynder at nærme sig hinanden. De høje vækstrater i BRIK-landene (Brasilien, Rusland, Indien og Kina) og i en række østeuropæiske lande betyder, at flere af disse gradvist vil skifte status fra emigrant- til immigrantlande. Denne udvikling fremmer også den såkaldte temporære migration, hvor man vender hjem efter nogle år ude.

Teknologisk udvikling øger incitament til at emigrere

#3 Informationsteknologi (teknologisk udvikling): De elektroniske medier medvirker til at øge kendskabet til forholdene i andre lande samt til at udbygge og vedligeholde migranternes relationer og netværk til hjemlandet, hvilket mindsker barriererne for migration og styrker incitamenterne hertil.

Viden og uddannelse påvirker i stigende grad migrati-

#4 Viden og uddannelse (øget viden): Behovet for viden og uddannelse udgør et selvstændigt incitament til emigration, som forventes at vokse fremover. Langvarigt uddannede er relativt mere tilbøjelige til at migrere

omsstrømningerne

end andre. En relativ stor andel af denne migration vil dog være temporær, da mange har ønsker om at vende hjem og bringe deres erhvervede kompetencer i spil der. Relevante emigrantlande er ikke mindst lande, hvor et højt uddannelsesniveau går hånd i hånd med et økonomisk og politisk system, som ikke befordrer vækst og udviklingsmuligheder. Endvidere kan et stigende fokus på "brain drain"-problematikken føre til øget interesse for at kombinere emigration med uddannelsestiltag i immigrant- og eller emigrantlandet.

Befolkningsudvikling ændrer både arbejdskraftens sammensætning og geografiske placering

#5 Befolkningsudvikling: Forskelle i befolkningsudvikling verdens lande imellem udgør en vigtig drivkraft for migration. I takt med stigende aldring vil områder som Kina og Østeuropa, på linje med de industrialiserede lande, opleve øget behov for arbejdskraftindvandring. En stor eller stigende andel af 20-35-årige i et land vil indikere et stort potentiale for emigration, da denne aldersgruppe er den mest mobile og forventes at blive endnu mere mobil fremover. Omvendt vil en stor eller stigende andel af 55-75-årige, som forlader arbejdsmarkedet, indikere et stort behov for immigration.

Immaterialisering - kulturelle faktorer og livskvalitet vil få stigende betydning

#6 Immaterialisering: I takt med velstandsstigning og mere veluddannede befolkninger, forventes kulturelle faktorer og livskvalitet at spille en stigende rolle som drivkraft og barriere for migration. Det kan være frihedsgrader i arbejds- og privatliv, fokus på behovet for tryghed, velfærd, identitet osv. Lande med en negativ udvikling inden for dette område kan forvente flere emigranter. Udbuddet af migranter set fra Danmark afhænger ikke kun af udviklingen i emigrantlande, men også af om store immigrantlande, som vi konkurrerer med om arbejdskraften, bliver mere eller mindre åbne for immigration, fx af kulturelle årsager.

Verdensøkonomien og nye vækstcentre mod 2018

Især 3 tendenser præger væksten

Med udgangspunkt i det foregående vurderer IFF, at især følgende 3 tendenser vil karakterisere vækstmønsteret frem til 2018:

#1 - Lavere global vækst de næste 10 år end de forgangne 10 år
Væksten ser flere steder ud til at vende tilbage til niveauet før finanskrisen, men krisen og de økonomiske hjælpepakker har dog også medført nogle problemer, som vil præge væksten negativt frem mod 2018.

Væksten ser flere steder ud til at vende tilbage til niveauet før finanskrisen

Perioden før finanskrisen bød på historisk høj vækst. Det kan samtidig ikke udelukkes, som IMF's prognose indikerer, at 2008 og 2009 blot er en kortvarig afbrydelse i en endnu længere periode med høj økonomisk vækst. Det argument underbygges af, at væksten allerede nu er ved at vende tilbage i store dele af verden på trods af enorme summer brugt på hjælpepakker.

Krisen har dog spredt problemerne ud over flere år, og der forventes en

De skal dog betales tilbage. Det mere plausible scenarie frem til 2018 er derfor nok snarere, at de politiske og økonomiske initiativer i forbindelse med krisen har spredt problemerne ud over flere år og på længere sigt 'fladet væksten ud'. Derfor er det ifølge IFF's vurdering meget optimistisk at

fladere vækst frem mod 2018

forvente samme væksthiveau som før krisen de kommende 9-10 år.²

De statsfinansierede økonomiske hjælpepakker kan fx medføre besparelser på uddannelsesområdet

En af konsekvenserne af de økonomiske håndsrækninger og hjælpepakker er, at de samtidig belaster statsfinansierne i mange lande. Det kan medføre reduktion i offentlige udgifter, som kan ramme bredt på eksempelvis uddannelsessektoren. En mulig konsekvens kan derfor være, at uddannelseseksplosionen ikke bliver helt så omfattende som tidligere forventet.

#2 - Mere skiftende vækst de næste 10 år end de forgangne 10 år

Finanskrisens forløb kan beskrives med forskellige modeller, men fælles for dem alle er forventningen om store udsving i den økonomiske vækst og en del 'slinger' de kommende år, inden væksten genfinder sit niveau.

Finanskrisens forløb beskrives ved hjælp af forskellige kurver

Forløbet af finanskrisen og tiden efter finanskrisen kan beskrives som U-formet, V-formet, W-formet eller som et liggende L. Den U-formede kurve indikerer, at økonomien bliver nede et stykke tid, hvorefter den vokser. Den V-formede kurve indikerer, at økonomien vokser igen umiddelbart efter at have ramt bunden. Den W-formede kurve indikerer, at økonomien udvikler sig i spring, mens kurven formet som et liggende L – også kaldet den japanske kurve – indikerer, at økonomien bliver på bunden.³

Fælles for de forskellige modeller er et forventet stort udsving i den økonomiske vækst

Fælles for de økonomiske modeller er forventningen om store udsving i den økonomiske vækst. Det er tænkeligt, at der efter faldet i den økonomiske aktivitet kommer et år eller to med meget høj vækst i forbindelse med en slags "indhentningseffekt", hvorefter aktiviteten måske igen falder og på et tidspunkt havner på et mere stabilt niveau.⁴

Verdensøkonomien vil 'slingre' de kommende år, indtil væksten bliver mere stabil igen

Man kan som et billede forestille sig, at verdensøkonomien er som en bil, der har undvejet en forhindring, men nu er begyndt at slingre. Inden bilen kører lige ud igen, svinger den nogle gange til hver side. Lige så med verdensøkonomien hvor pointen er, at denne proces godt kan tage mere end halvdelen af de næste 10 år. Dette var fx tilfældet i krisen i 1930'erne.

#3 - Større vækstforskelle fra region til region og inden for regionerne de næste 10 år end de forgangne 10 år

Lavere økonomisk vækst forventes pga. finanskrisens effekter, sammenholdt med at væksten allerede før krisen var afdæmpet. Den lavere vækst fører til større vækstforskelle mellem landene frem mod 2018.

Lavere økonomisk vækst fører til divergens og medvirker til større vækstforskelle

En global højkonjunktur kan ofte medføre udligning af de økonomiske forskelle fra region til region og inden for regioner. Det var det, man så i Europa i efterkrigstiden og det, man har set i Kina og Indien i de seneste årter: Højkonjunktur et sted medfører, at den kapacitet, man ikke selv råder over, importeres i form af produkter eller arbejdskraft, sådan som det fx har været tilfældet for Danmarks vedkommende indtil finanskrisen. Som følge

² www.iff.dk/scripts/artikel.asp?id=1771&lng=1.

³ IFF medlemsrapport #1/2009: Opportunities in Crisis.

⁴ www.iff.dk/scripts/artikel.asp?id=1771&lng=1.

af samme finanskrise må der forventes et noget lavere væksthiveau for de kommende år og dermed en mindre udligning af vækstforskelle, end vi har været vant til. Det er den ene årsag til at forvente større vækstforskelle frem mod 2018.

Lavere vækst forventes pga. finanskrisens effekter og en afdæmpet vækst allerede før krisen

Den anden årsag til at vente større vækstforskelle fra region til region og inden for regionerne er, at det desværre er sandsynligt, at de vestlige økonomier vil klare sig relativt dårligt i de kommende år. For det første har man brugt store ressourcer på at sætte gang i økonomien. Dertil var der allerede før finanskrisen en afdæmpning af den økonomiske vækst i gang, formentlig blandt andet som følge af aldringen af befolkningen, større og større miljømæssige omkostninger ved ny produktion osv.⁵

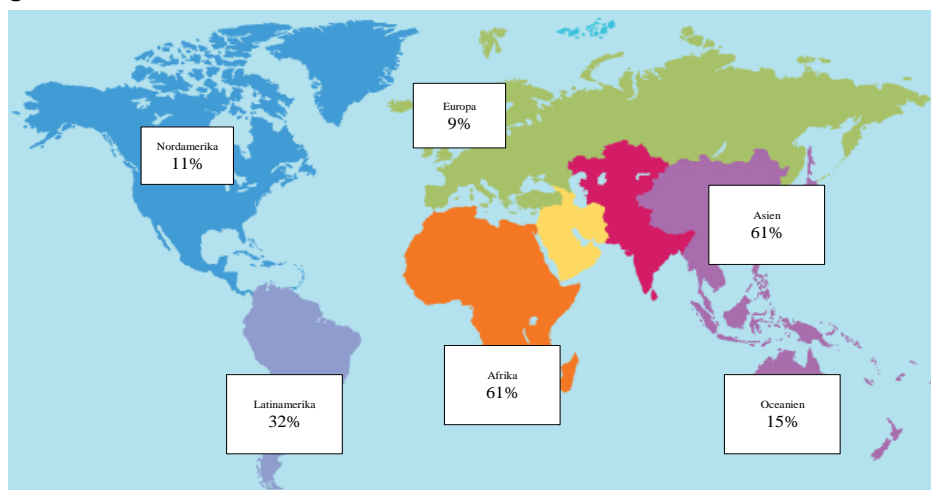
Regionale ændringer i udbud af arbejdskraft

Der fokuseres på udviklings- og migrationstendenser i forskellige kontinenter og regioner. De regioner, som vil opleve størst udvikling frem mod 2018, er Asien, Afrika og Latinamerika. Emigration fra Asien og Latinamerika til USA og Sydeuropa vurderes at falde, idet disse destinationslande ikke forventes at kunne optage den samme mængde emigranter som tidligere.

Nye vækstcentre opstår, og Europa vil være omgivet af færre lavindkomstlande

Nye markeder vil opstå, samtidig med at Europa vil 'mangle' nærtliggende lavindkomstlande. De fleste europæiske lande oplever samme efterspørgsel på veluddannet og kvalificeret arbejdskraft som Danmark. Men udbuddet af højtuddannet mobil arbejdskraft i Europa er lavt på trods af muligheden for fri bevægelighed.

Figur 3. Skøn over samlet økonomisk vækst 2010-2018⁶



Fokus på det regionale arbejdskraftudbud og lande med høje emigrationsrater

Arbejdskraftudbuddet varierer på lande- og regionsplan. Lande med størst arbejdskraftemigration er som oftest udviklingslande og nye markedslande, som bliver særligt relevante for en fremtidig tiltrækning af arbejdskraft. Her er det væsentlig at have særligt fokus på lande som Tyrkiet og Pakistan, der allerede er repræsenteret blandt migranter i Danmark.

Migration fra

De østeuropæiske lande har igennem deres medlemskab af EU fået ad-

⁵ www.iff.dk/scripts/artikel.asp?id=1771&lng=1.

⁶ IMF samt IFF's skøn.

Østeuropa	gang til de europæiske arbejdsmarkeder og har skabt nye migrationsstrømninger, som kan være relevante at se nærmere på i en dansk kontekst. På trods af en negativ demografisk udvikling dimitterer og emigrerer et stigende antal veluddannede emigranter i disse år fra Østlandene, og det kan tænkes, at en del af disse vil emigrere til Danmark.
Afrikanske studerende	Selvom uddannelsesniveaueet i Afrika generelt er ret lavt, sker der også fremskridt forskellige steder. Det sydlige og nordlige Afrika kan identificeres som potentielle hotspots, der kan generere arbejdskraft til Danmark i de kommende år.
Europa som destinationsmål for mellemøstlige emigranter	Mellemøsten er og har traditionelt været leverandør af indvandrere til Danmark og Europa generelt. Der er fortsat potentiale i stort set hele regionen med det stigende arbejdskraftudbud, hvilket kan bidrage til en løsning af Europas arbejdskraftbehov. Forskelle i uddannelsesniveaueet i de forskellige mellemøstlige lande har dog betydning for udbuddet af kvalificeret arbejdskraft. En række lande identificeres som relevante ud fra danske behov.
Asiens diaspora og veluddannede asiatiske migranter	Over 60 pct. af verdensbefolkningen bor i Asien, hvilket forventes at fastholde områdets betydning som migrantressource for Europa og USA frem mod 2018. En række asiatiske lande som Vietnam og Pakistan er særligt relevante for analysen, da emigranter herfra allerede er repræsenteret blandt migranter i Danmark. Asiatiske migranter er generelt bedre uddannede end afrikanske og latinamerikanske, og der vil også i fremtiden være stigende konkurrence om at tiltrække veluddannede migranter fra disse regioner.
Emigration fra spotmarkeder	Emigrationsstrømningerne er ligeledes påvirket af pludselige økonomiske ændringer i et givent område. IFF anvender fire tilgange til at udpege fremtidige emigrationsstrømninger baseret på befolkningstallet, emigrationsrater, andelen af kvalificerede emigranter og mængden af remitter. Dette har til formål at fokusere på de mest relevante arbejdskraftemigranter og 'spotmarkeder' i forhold til det fremtidige behov for udenlandsk arbejdskraft.
Fokus på Indien, Kina, Rusland og Ukraine	Især Indien har store muligheder for at kunne levere kvalificeret arbejdskraft til Danmark. Indien, Kina og Rusland kan dog, i tilfælde af fortsat høj økonomisk vækst, i øget omfang selv få brug for den kvalificerede arbejdskraft. Ikke desto mindre vil erhvervslivet kunne gøre sig attraktiv for arbejdskraft fra disse landes store og dynamiske arbejdsmarkeder, hvis man kan tilbyde attraktive arbejds- og levevilkår og gode karriere- og uddannelsesmuligheder m.v. Ukraines fremtidsperspektiver er mere dystre. Fortsat produktion af højt kvalificeret arbejdskraft vil formentlig være begrænset, men den eksisterende har et klart incitament til at emigrere.
Indien er et oplagt udbudsmarked	Indien er det mest attraktive af de 4 fokuslande, hvad angår udbud af relevant højtuddannet arbejdskraft. Årsagen er en god økonomisk vækst, der på trods af den aktuelle krise forventes at fortsætte, en stor produktion af højtuddannet arbejdskraft (ca. 20 mio. om året), en ikke-aldrende befolkning, gode engelskkundskaber, demokrati samt kompetencer inden for kreativitet og innovation. Den største barriere for tiltrækning af indisk arbejdskraft er konkurrence fra andre lande samt fra Indien selv, der pga.

landets positive udvikling, i stigende grad kan tilbyde spændende jobs og gode lønninger til sine borgere.

Kinas økonomiske udvikling og emigration af studerende

Kina oplever høj økonomisk vækst, som formodes at fortsætte. Det gør i givet fald Kina til verdens største økonomi om ca. 25 år. I kraft af sin demografiske og økonomiske udvikling er Kina interessant for danske arbejdsgiver, da landet udbyder højtuddannet arbejdskraft. Velstandsniveauet pr. indbygger er stigende, men vil dog fortsat være langt lavere end i de rigeste lande. Det betyder, at Kina også i fremtiden vil være ekstremt konkurrencedygtig. Kina vil dog, i kraft af stigende uddannelsesniveau, også blive et udviklingscentrum og ikke blot centrum for billig produktion. Kina forventes at løfte kvaliteten af sin arbejdsstyrke i løbet af de kommende år, bl.a. som følge af uddannelsesmæssige satsninger og fokus på innovation og IT. Stadig flere kinesere emigrerer, og denne tendens forventes at blive forstærket i de kommende år, særligt som følge af den økonomiske udvikling, der gør det muligt for flere at studere i udlandet. Pga. Kinas hurtige udvikling vil nogle af disse studerende sandsynligvis vende tilbage til Kina, men andre forventes at blive i modtagerlandet. Det vil skabe en vedvarende strøm af veluddannede kinesere. De studerende, som bliver i Danmark, kan sandsynligvis løse en del af behovet for veluddannet arbejdskraft frem mod 2018. En væsentlig barriere er dog, hvorvidt og hvor hurtigt Kinas uddannelsessystem evner at omstille sig fra passivlæring til fokus på innovation og iværksætterlyst.

Russisk højtuddannet arbejdskraft emigrerer. Dog har Rusland også selv et behov for immigranter

Frem mod 2018 står Rusland overfor mange af de samme immigrationsudfordringer som EU-landene. Dvs. hvordan landet mest effektivt kan tiltrække migranter for at kompensere for en aldrende befolkning, faldende arbejdskraft samt emigration til udlandet. Rusland har behov for al slags arbejdskraft, og med faldende arbejdskraft og fortsat mulighed for økonomisk vækst vil Rusland i stigende grad være attraktiv for den russiske arbejdsstyrke. Dog uddanner Rusland i gennemsnit mere højtuddannet arbejdskraft end Europa, hvorfor Rusland fortsat er et relevant land ud fra danske arbejdskraftbehov frem mod 2018. Emigrationsstrømninger fra Rusland har dog hidtil primært har været rettet mod USA, Tyskland og Norge - særligt forskere og videnskabsmænd, IT-uddannede samt læger, sygeplejersker og laboranter. For at tiltrække russisk arbejdskraft vil dansk erhvervslivs indsats skulle koncentreres og målrettes mod nogle afgrænsede innovationsområder, som vil kunne bidrage til at dække Danmarks relativt begrænsede behov.

Ukraine som knudepunkt for migranter med ønske om at arbejde i EU

Ukraine er blevet et knudepunkt for migranter, der ønsker at arbejde i EU. Udbuddet af veluddannet arbejdskraft i Ukraine er dog begrænset i forhold til europæiske standarder. Dette, kombineret med Ukraines politiske og økonomiske ustabilitet, gør, at det defineres som det mindst relevante af de fire fokuslande. Til trods for at Ukraine har gjort meget for at udvikle landets uddannelsesniveau i de sidste ti år, er kvaliteten af undervisningen stadig lavere end på de fleste tilsvarende europæiske uddannelser. Dette betyder dog samtidig, at de bedste studerende ofte vælger at studere i udlandet, hvilket kan være en mulighed for uddannelsessystemet for at tilbyde dygtige ukrainske studerende uddannelse i Danmark - med håbet om, at de ønsker at blive og arbejde efterfølgende. Ligeledes kan de uordnede forhold på det ukrainske arbejdsmarked udgøre et incitament for

højtuddannet arbejdskraft til at emigrere til fx Danmark efter et spændende job.

5. Perspektiver

Udfordringer for fremtidens Danmark: Konkurrenceevnen og finansiering af de offentlige udgifter

Fremtidens Danmark vil blive præget af store demografisk betingede forandringer. Det er ikke en ny megatrend endsige en tendens, som udvikler sig eksplosivt fra år til år. Ikke desto mindre stiller det forandrede demografiske billede Danmark over for en række store udfordringer. Udfordringerne vil især få betydning for Danmark på to områder:

- Arbejdsmarkedet og dermed Danmarks fremtidige konkurrenceevne
- Finansiering af de offentlige udgifter på lang sigt

Arbejdskraftimmigration som politisk værktøj til at løse Danmarks kommende udfordringer

Der er en række måder at tackle udfordringen på. Den endelige udformning af en strategi er i sagens natur et politisk valg. I rapporten samt nærværende sammenfatning fokuseres der udelukkende på arbejdskraftimmigration som værktøj til at løse fremtidige arbejdskraftmangel. Der fokuseres på arbejdsmarkedsvinklen, og analysen skal derfor nødvendigvis ses i sammenhæng med andre rapporter, forslag mm., som fokuserer på den langsigtede finansiering af de offentlige udgifter i Danmark. Arbejdskraftimmigration må forventes at være et blandt mange instrumenter, som bringes i anvendelse.

Meget små relative ændringer i efterspørgsel eller udbud af arbejdskraft kan ændre behovet for immigration voldsomt

Behovet for arbejdskraftimmigration til Danmark er den lille forskel på to store tal, nemlig efterspørgslen efter arbejdskraft og udbuddet af arbejdskraft i Danmark. Det vil sige, at meget små relative ændringer i efterspørgslen eller udbuddet kan ændre behovet for immigration voldsomt. Sådanne ændringer kan fx være skift i økonomisk konjunktur eller tilbagetrækningsmønster. Afskaffelse af efterløn eller lignende kan formentlig i en periode helt fjerne behovet for generel arbejdskraftimmigration.

Paradoksproblem med en arbejdsstyrke der ikke har de rette kvalifikationer

Selvom der på et helt overordnet plan skulle være tilstrækkelig arbejdskraft i landet, kan der samtidig være behov for arbejdskraftimmigration, hvis arbejdsstyrken ikke har de rette kvalifikationer i forhold til efterspørgslen. Paradoksproblemerne ses i den helt aktuelle situation, hvor der til trods for stigende arbejdsløshed er mangel på blandt andet sundhedsfagligt personale.

Sandsynligvis vil der frem mod 2018 være brug for relevant international arbejdskraft

Det er muligt, nok nærmest sandsynligt, at arbejdsgiverne vil have brug for netto mere arbejdskraft de kommende år, og det er meget sandsynligt, at der vil blive brug for mere veluddannet og kvalificeret arbejdskraft, end Danmark selv producerer. Det betyder, at selv om behovet for en generel arbejdskraftimmigrationen skulle blive reduceret som følge af politiske tiltag, vil der antageligt stadig være behov for arbejdskraftimmigration i visse delarbejdsmarkeder.

Megatrendenes samlede effekt på udbud og efterspørgsel er svær at kvantificere, men konkrete tiltag bør holdes op mod

Rapporten identificerer en række megatrends, som har indflydelse på såvel efterspørgsel som udbud af arbejdskraft. Megatrendene er: Globalisering, Økonomisk vækst, Informationsteknologi, Vidensvækst og Uddannelse, Befolkningsudvikling samt Immaterialisering og Individualisering. Megatrendenes samlede effekt på udbud og efterspørgsel af arbejdskraft er svær at kvantificere, idet effekterne ofte er modsatrettede.

de nævnte megatrends

Konkrete tiltag, som skal påvirke immigrationen til det danske arbejdsmarked, bør som et minimum holdes op mod de nævnte trends. Hertil kommer de specifikke trends, som knytter sig til de forskellige delkategorier af arbejdsmarkedet.

Behovet for de 100.000 arbejdskraftimmigranter mod 2018 skal ses som et alt andet lige bud

Som følge af de væsentlige samfundsrelaterede og politiske usikkerhedsmomenter, er det behæftet med meget stor usikkerhed at lave et samlet estimat for behovet for arbejdskraftimmigration til Danmark i perioden frem mod 2018. I rapporten argumenteres der – blandt andet på baggrund af eksisterende undersøgelser – for, at størrelsesordenen af dette behov er i overkanten af 100.000. De 100.000 skal ses som et alt andet lige bud, altså i forhold til en situation, hvor der ikke bringes andre værktøjer i brug for at tackle de tidligere nævnte udfordringer.

Andre metoder til opnåelse af balance på de offentlige finanser

Arbejdskraftimmigration er som påpeget ikke den eneste metode til at opnå fremtidig balance på de offentlige finanser samt løse arbejdsmarkedsproblemet på. Der kan peges på en række andre metoder bl.a. forhøjelse af den samlede arbejdstid set over et gennemsnitligt livsforløb, højere skatter eller ændringer i skatte- eller dagpengesystemet, der fremmer arbejdsudbuddet. Der kan også sættes på at inddrage marginaliserede personer i arbejdsstyrken, fokusere indsatsen omkring opkvalificering af lavtuddannet arbejdskraft samt motivere høj produktivitetsvækst i de private erhverv. Endelig kan det offentlige sætse på underskud på offentlige finanser i en kortvarig periode, besparelser, outsourcing af opgaver og automatisering af arbejdsprocesser for at opnå balance på de offentlige finanser.

Alle metoder til at opnå balance på de offentlige finanser vil skulle være genstand for en politisk afvejning

Listen med metoder er ikke genstand for analyse i rapporten. En række af metoderne vil antageligt kun tjene til at udskyde reelle løsninger (eksempelvis underskud på de offentlige finanser), og mange af metoderne vil kun løse dele af den samlede udfordring (eksempelvis høj produktivitetsvækst i de private erhverv). Alle metoderne vil dertil skulle være genstand for en politisk afvejning.

Mulighederne i arbejdskraftimmigration

Tanken i rapporten er at udforske mulighederne ved især arbejdskraftimmigration, ligesom andre metoders muligheder er blevet analyseret af kommissioner, forskere mv.

International arbejdskraft som gevinst og ikke omkostning

For at arbejdskraftimmigration skal være en gangbar løsning for den danske samfundsøkonomi, er det samtidig nødvendigt at kunne indoptage disse 100.000 så præcist, at der bliver tale om medarbejdere, der er i Danmark i en kortere periode og ikke genererer yderligere omkostninger.

Øget arbejdskraftimmigration fra Norden og Europa til Danmark ikke nødvendigvis en fordel

Når man derefter ser på, hvor denne arbejdskraftimmigration skal komme fra, er det vurderingen i denne rapport, at man er nødt til at se ud over Danmarks nærområde og det øvrige EU. Hvis der skulle være en stigning i arbejdskraftimmigrationen fra Norden og Europa til Danmark på længere sigt, vil der formentlig også være en stigning i danskernes arbejdskraftemigration til Norden og Europa afspejlende en yderligere europæisk integration og dermed etableringen af et europæisk arbejdsmarked. Det er derfor ikke sikkert, at nettoeffekten af en sådan proces vil være positiv for Danmark.

Det anbefales at se på "spotmarkeder"

For at løse paradoksproblemer og af hensyn til de offentlige finanser kan det anbefales at se på temporær immigration og 'utraditionelle' lande. Der kan både være tale om mere vedvarende satsninger og korterevarende satsninger på "spotmarkeder", som det i kortere perioder kan være relevante udbydere af kvalificeret arbejdskraft.

Vedvarende satsninger kan rettes mod lande, der har tradition for emigration

Mht. de vedvarende satsninger har en række lande emigration som en fast etableret del af deres økonomi og regeringerne er positive eller i det mindste neutrale i forhold til yderligere emigration og nogle af disse lande har også tradition for, at højtuddannede udvandrer.

De fire fokuslande

Uden for EU har IFF og Udlændingesservice i rapporten identificeret fire fokuslande: Rusland, Kina, Indien og Ukraine. Disse er analyseret i rapporten. De har alle et betydeligt potentiale som udbyderlande om end af varierende omfang.

Indien, Kina og Rusland har potentialer som udbyderlande mens Ukraine er mere usikkert

De fire fokuslande er vidt forskellige, men generelt relevante. Især Indien har meget store muligheder for at kunne levere kvalificeret arbejdskraft til Danmark. Indien, Kina og Rusland kan i de mere positive økonomiske scenarier selv aftage den kvalificerede arbejdskraft, så de nationale arbejdsmarkeder kan være den største "konkurrent". Ukraines fremtidsperspektiver er mere dystre. Fortsat produktion af højt kvalificeret arbejdskraft i Ukraine vil formentlig være begrænset, men den eksisterende har et klart incitament til at emigrere.

Den spansktalende verden som potentielle spotmarkeder

Der er ligeledes mange muligheder for spotmarkeder. F.eks. kan man nævne den spansktalende verden, hvor den økonomiske krise i Spanien og Californien gør udvandring hertil mindre attraktiv, men hvor Mexico traditionelt er et stort emigrantland med mange højtuddannede emigranter.

Konkurrencen om arbejdskraft bliver hård i fremtiden, og det er de små marginer, der er afgørende

Det langsigtede udviklingsforløb er, at arbejdskraft – ligesom kapital og varer – befinder sig på et globalt marked og søger derhen, hvor behovet er. Det gør formentlig verden som helhed rigere, og det er et marked, hvorpå Danmark skal være i stand til at agere på nøjagtig samme måde som på de finansielle markeder og på varemarkederne. Fremtiden er i høj grad uforudsigelig, og på dette område er det de små marginer, der er afgørende.

Den globale krise kan få midlertidig indflydelse på arbejdskraftbehovet, men på det længere sigt vil udenlandsk arbejdskraft være relevant for Danmark

Det skal afslutningsvis bemærkes, at der er en væsentlig risiko for, at vi i perioden frem mod 2018 vil se en lang række efterdønninger af den globale økonomiske krise startende i 2007. Hvis efterdønningerne er langvarige og negative for verdensøkonomien, kan det forstærke debatten om arbejdskraftimmigration. Et kort/mellemsigtet verdensøkonomisk tilbageslag kan imidlertid ikke ændre på de grundlæggende strukturelle ubalancer i dansk økonomi. Arbejdskraftimmigration vil derfor fortsat være en del af den fremtidige danske værktøjskasse.