



30.04.2019

Tiltak for økt etter- og videreutdanning for ingeniører

Rapport 15-2019

Rapport nr. 15-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-047-2

Oppdragsgiver: Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon

Forsidefoto: Nathan Damlao

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 30. april 2019

Forfattere: Markus Gyene, Mikkel Myhre Walbækken

Kvalitetssikrer: Rolf Røtnes

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne rapporten er skrevet av Samfunnsøkonomisk analyse AS for NITO (Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon). NITO er Norges største fagorganisasjon for ingeniører og teknologer med bachelor, master og høyere grad. Denne rapporten handler om tiltak som kan bidra til å øke investeringer i etter- og videreutdanning for ingeniører og teknologer. For å innhente kunnskap om og synspunkter på behovet for etter- og videreutdanning ble det avholdt et arbeidsverksted den 5.3.2019. Presentasjoner og gruppediskusjoner resulterte i en rekke forslag til tiltak for å øke investeringene i etter- og videreutdanning. I denne rapporten oppsummerer vi arbeidsverkstedet og presenterer tiltak vi mener kan være særlig relevante for NITOs medlemmer.

Vi ønsker å takke vår oppdragsgiver for et godt samarbeid under prosjektets gang.

Oslo, 30. april 2019

Markus Gyene
Prosjektleder, Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Det er flere grunner til at samfunnet ønsker å legge til rette for kompetanseutvikling i arbeidslivet. Kompetanse uttrykker arbeidskraftens bidrag til verdiskapningen, og er i mange næringer den viktigste innsatsfaktoren i produksjon av varer og tjenester. En effektiv produksjon forutsetter derfor tilstrekkelig og riktig kompetanse hos alle medarbeidere. Kompetanseinvesteringer er generelt helt sentralt for økonomisk vekst og velstand.

Samfunnet er inne i en periode med betydelige endringer på arbeidsmarkedet, forårsaket blant annet av hurtig teknologisk utvikling. Endringene fører til at eksisterende kompetanse gradvis mister sin verdi på arbeidsmarkedet. Forvitringen av kompetanse kommer av at arbeidsoppgaver endres, og blir stadig mer komplekse, slik at dagens kompetanse må videreutvikles for å være relevant i arbeidsmarkedet. En hovedkilde til oppdatering av arbeidstakeres kompetanse er læring gjennom arbeid, dvs læring gjennom å løse nye oppgaver. Men det er ikke alltid tilstrekkelig. For å hindre at de ansatte «går ut på dato» er det nødvendig også å delta i etter- og videreutdanning (EVU).

Teknologisk utvikling og andre endringskrefter påvirker særlig næringer med stort innslag av ingeniører og teknologer. Flere av de typiske ingeniør- og teknolognæringene har i senere tid opplevd økonomiske sjokk og strukturelle endringer. Et eksempel er oljeprisfallet som startet sommeren 2014. Den lave oljeprisen bidro til å redusere sysselsettingen i utekonkonkurrerende næringer generelt, og i leverandørvirksomhetene til petroleumsnæringen spesielt. Lavere etterspørsel fra petroleumssektoren ledet til betydelige kostnadsreduksjoner og omstillinger i leverandørindustrien.

En stor andel ingeniører jobber innenfor konkurranseutsatte og kunnskapsintensive næringer i konstant utvikling. I konkurranseutsatte næringer vil mangel på relevant kompetanse raskt slå ut i redusert konkurranseevne, noe som tilsier at EVU blant ansatte ingeniører blir særlig viktig.

Undersøkelser underbygger at det er behov for å øke kompetanseinvesteringer blant ingeniører. Behovsundersøkelsen til NITO avslører at om lag en tredel av virksomhetene i utvalget mener det er vanskelig å rekruttere kvalifiserte ingeniører, og at dette skyldes at arbeidssøkerne ikke har den riktige sammensetningen av kompetanse. Denne mistilpasningen er en indikasjon på at det ikke investeres tilstrekkelig i EVU, og sannsynligvis spesielt i generell kompetanse som kan anvendes i flere roller og virksomheter.

Det eksisterer flere potensielle årsaker til at virksomheter og/eller personer investerer for lite fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Hovedbegrunnelsen er at gevinsten av EVU ikke bare tilfaller den som tok på seg investeringskostnaden, men også andre virksomheter eller samfunnet for øvrig. Virksomheten eller personen tar ikke innover seg denne merverdien i sin investeringsavgjørelse. Med andre ord, eksisterer det en svikt i markedet for EVU som følge av positive eksterne virkninger av kompetanseinvesteringer.

Et arbeidsverksted ble arrangert for å innhente ny kunnskap om behov og barrierer for kompetanseutvikling blant ingeniører og teknologer, samt relevante tiltak som kan bidra til å øke kompetanseinvesteringene. Diskusjonene resulterte i en rekke forslag til tiltak, som rettes mot etterspørsels- eller tilbudssiden i markedet for EVU. Tiltakene varierer også etter om de retter seg mot ingeniører eller virksomheter med ingeniører blant sine ansatte.

Oversikt over tiltak diskutert på arbeidsverkstedet

Tiltak rettet mot etter-spørselen	Utvidet ordning for bedriftsintern opplæring	Økt støtte til videreutdanning gjennom lånekassen
	Fond for investeringer i kompetanse	Humankapitalkonto
	Kompetansefunn	Utvidet rett til dagpenger ved utdanning
	Lærlingeordning	Plikt til kompetanseheving
Tiltak rettet mot tilbuddet	Økt tilbud av nettbasert EVU, uformell opplæring og kveldskurs	
	Klyngesamarbeid	
Tiltak rettet mot systemet for EVU	Validering av ikke-formell kompetanse	
	Personlig kunnskapsdatabase	
	Kompetanselønssystem gjennom tariffavtalene	

Kilde: SØA

Det ble fremhevet av flere deltakere på arbeidsverkstedet at det er viktig med kompetanseinvesteringer som gir produktivetsgevinster, men også at det styrker arbeidstakernes omstillingsevne eller posisjon på arbeidsmarkedet. Flere deltakere mener at det er et særlig stort behov for EVU som leder til generelle kompetanseløft. Generelle kompetanser har større verdi for arbeidstakere fordi kunnskapen har produktivetsgevinster også utenfor nåværende virksomhet. Arbeidstakere med høy generell kompetanse kan dermed lettere omstille seg i et arbeidsmarked i endring. Det var flere som påpekte at både ingeniører og virksomheter i stor grad verdsetter tverrfaglig kompetanse. Mange ingeniører har varierte arbeidsoppgaver og kan arbeide innenfor flere ulike fagfelt.

I tillegg ble det av flere deltakere lagt stor vekt på at ingeniører opplever behov for at ervervet kompetanse dokumenteres. Dokumentasjonen kan gi verdifull informasjon til andre potensielle arbeidstakere om innholdet og verdien av den opparbeidede kompetansen. Når ervervet kompetanse dokumenteres, har kompetansen større positiv effekt på ingeniørers omstillingsevne på arbeidsmarkedet, relativt til annen ikke-akkreditert kompetanse.

Basert på arbeidsverkstedet er det spesielt de finansielle kostnadene som oppleves som å hemme ingeniørers kompetanseutvikling. Mange av deltakerne påpekte at det er vanskelig å sette av midler til kompetansehevede tiltak, og spesielt videreutdanninger som relativt sett er mer kostnadskrevede. Selv i de tilfeller hvor arbeidsgiver betaler alt (eller betydelige deler av) de direkte kostnadene, kan det være at de ansatte må akseptere lavere lønn under gjennomføringen av EVU.

For mange vil imidlertid tidsbruken representere den største utfordringen. Det fremheves av flere deltakere at det er krevende å sette av nok tid. Det kan spesielt være tilfellet dersom de ansatte må benytte sin egen fritid til EVU.

Tiltakene for økt deltakelse i EVU må ha som formål bidra til investeringer som ikke ville vært gjennomført i fravær av ordningen. Rapporten drøfter hvilke typer tiltak som er av spesiell betydning for ingeniører og teknologer, sett opp mot de overnevnte behovene og utfordringene.

Personrettede insentivordninger medfører ofte større valgfrihet i gjennomføringen av kompetanseinvesteringer for den enkelte arbeidstaker, og gir sterkere insentiver til å delta i opplæring som resulterer i generell kompetanse. På den måten kan det for eksempel tenkes at personrettede ordninger relativt sett bidrar til mer investeringer i formell videreutdanning, som også ivaretar behovet for dokumenterbar kompetanse. Det kan være gode grunner til en videre drøfting og vurdering av de personrettede ordningene tatt opp til diskusjon på arbeidsverkstedet.

Det kan også være gode argumenter for videre drøfting og vurdering av tiltak som gir virksomheter ytterligere insentiver til EVU. Hovedbegrunnelsen er at virksomhetene investerer mindre i kompetanseutvikling enn samfunnet er tjent med, bl.a. fordi kompetanseinvesteringer gir positive eksterne virkninger for andre virksomheter enn den som investerer.

Uavhengig om ordningene retter seg inn mot personer eller virksomheter er det viktig at insentivordningen støtter kompetanseinvesteringer som har gevinster for samfunnet som helhet, og som ikke ville vært gjennomført i fravær av tiltaket. For å forhindre at innføringen av et tiltak rettet mot virksomheter støtter investeringer som uansett ville blitt gjennomført (eller kun medfører ytterligere investeringer som styrker deres egen produktivitet), kan det gjøres vurderinger av hvorvidt ordningen burde avgrenses eksempelvis til å støtte finansiering av de ansattes formelle videreutdanning.

Innhold

Forord		III
Sammendrag		IV
1 Innledning		8
2 Økt behov for etter- og videreutdanning av ingeniører og teknologer		9
2.1	Kompetanse forvitrer og må fornyes	9
2.2	Årsaker til underinvesteringer i etter- og videreutdanning	9
2.3	Strukturendringer og omstilling i ingeniør- og teknolognæringer	10
3 Resultater fra arbeidsverkstedet		13
3.1	Behovet for EVU – omstilling og tilpasningsdyktighet	13
3.2	Barrierer for kompetanseinvesteringer	13
3.3	Insentivordninger identifisert på arbeidsverkstedet	14
3.3.1	Insentivordninger som styrker etterspørselssiden	15
3.3.2	Insentivordninger som styrker tilbudssiden	18
3.3.3	Systemendringer i markedet for EVU	19
4 Hvilke tiltak vil ha størst betydning for EVU av ingeniører?		21
4.1	Arbeidsverkstedet viste at det var særlig behov for tiltak som reduserer barrierer for deltakelse i EVU.	21
4.2	Tiltak som møter det særskilte behovet	21
4.3	Ordningenes effekt på addisjonalitet og proveny	22
4.4	Endelige anbefalinger for videre drøfting	23
5 Referanser		25

1 Innledning

På oppdrag fra Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO) har Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) gjennomgått og drøftet ulike insentivordninger for etter- og videreutdanning (EVU). Rapporten tar for seg både eksisterende og mulige nye ordninger, med fokus på ordninger vi mener kan være særlig relevante for ingeniører og teknologer.

Våren 2018 utarbeidet SØA rapporten «Kompetanseinvesteringer, signalisering og omstillingsevne» for NITO. Rapporten kartla omfanget av EVU blant virksomheter med registrerte NITO-medlemmer blant sine ansatte. Den drøftet dessuten mekanismene mellom investeringer i ulike typer EVU og arbeidstakerens omstillingsevne, mobilitet og attraktivitet på arbeidsmarkedet.

SØAs kartlegging viste et klart behov for EVU-tiltak i de undersøkte virksomhetene. Sammenliknet med andre grupper i arbeidslivet, tilbød eller tilrettela en relativt lav andel arbeidsgivere EVU til sine ansatte i løpet av 2017.

Kombinert resultater fra NITOs behovsundersøkelse gjennomført i januar 2018 mener vi at helhetsinntrykket viser et klart behov for forbedring blant virksomhetene i utvalget. Behovet tydeliggjøres av de strukturendringer typiske ingeniør- og teknolognæringer står overfor i dag.

Et sentralt formål med denne rapporten er å bygge videre på tidligere arbeid ved å kartlegge behovet for EVU, spesielt for ingeniører og teknologer. Videre vil analysen gjennomgå kartlagte insentivordninger for EVU, og identifisere spesielt relevante tiltak for ingeniører og teknologer.

Enhver insentivordning har som formål å utløse nye investeringer som er lønnsomme for samfunnet. Med andre ord, må ordningene bidra til å realisere investeringer som ikke hadde blitt gjennomført i fravær av ordningen. En ordnings bidrag til reell ad-

ferdsendring kalles ordningens addisjonalitet. Ordningenes addisjonalitet må ses i sammenheng med kostnaden som påføres samfunnet gjennom provenytnap, administrasjonskostnader o.a.

Arbeidsverkstedet er en sentral kilde til informasjon i denne analysen. NITO-medlemmene som deltok på arbeidsverkstedet ble delt inn i grupper på 5 deltakere. Deltakerne fikk i oppgave å diskutere behovet for etter- og videreutdanning, og hva som vil påvirke etterspørselen i fremtiden. I tillegg spurte vi om det er grunner til å tro at ingeniører og teknologer opplever eller vil oppleve et større behov for EVU relativt til andre yrkesgrupper.

Videre fikk deltakerne i oppgave å diskutere om det er behov for nye virkemidler sett i lys av de eksisterende ordningene. Hensikten med denne delen av arbeidsverkstedet var å identifisere insentivordninger som er særlig relevant for ingeniører og teknologer.

Rapporten er strukturert på følgende måte. Kapittel 2 tar for seg forhold på arbeidsmarkedet som kan tilsi et økt behov for investeringer, herunder hvorvidt det er et særskilt behov blant ingeniører og teknologer. Kapittel 3 gir en presentasjon av resultatene fra arbeidsverkstedet. Til slutt vil kapittel 4 drøfte tiltak vi mener er av spesiell betydning for EVU av ingeniører og teknologer.

2 Økt behov for etter- og videreutdanning av ingeniører og teknologer

I dette kapittelet vil vi kort gjøre rede for noen grunnleggende forhold eller endringskrefter som påvirker behovet for etter- og videreutdanning, samt forhold i markedet for EVU som tilsier behov for nye eller endrede virkemidler.

2.1 Kompetanse forvitrer og må fornyes

Det er flere grunner til at samfunnet ønsker å legge til rette for kompetanseutvikling i arbeidslivet. Kompetanse uttrykker arbeidskraftens bidrag til verdiskapningen, og er i mange næringer den viktigste innsatsfaktoren i produksjon av varer og tjenester. En effektiv produksjon forutsetter derfor tilstrekkelig og riktig kompetanse hos arbeidskraften, og kompetanseinvesteringer er dermed sentralt for økonomisk vekst og velstand.

Samfunnet er inne i en periode med betydelige endringer på arbeidsmarkedet, forårsaket blant annet av hurtig teknologisk utvikling. Endringene fører til at eksisterende kompetanse mister sin verdi, eller forvitrer. Arbeidsoppgaver endres, og blir stadig mer komplekse, slik at de ansattes kompetanse ikke like lett kan anvendes i produksjonen av varer og tjenester som før. For å hindre at de ansatte «går ut på dato» er det nødvendig å kontinuerlig oppdatere eller vedlikeholde kompetanse, blant annet gjennom deltakelse i etter- og videreutdanning.

Det er en forventning at digitalisering og automatisering vil påvirke det fremtidige kompetansebehovet på arbeidsmarkedet, i retning av at den relative etterspørselen etter arbeidstakere med høy utdanning øker. Dette underbygges av Nedelkoska & Quintini (2018) som finner at risikoen for automati-

sering av jobber avtar med utdanningsnivået, også i fremtiden.¹

Forringelsen av eksisterende kompetanse stiller krav til arbeidstakere og -givere. Arbeidstakere må vedlikeholde eller oppdatere sin kompetanse for å holde tritt med den teknologiske utviklingen. Slik kan arbeidstakerne omstille seg på arbeidsmarkedet og tilpasse seg nye arbeidsoppgaver i nåværende jobb eller hos en annen arbeidsgiver.

I perioder der det er rask teknologisk utvikling, krever det særlig store kompetanseinvesteringer fordi forringelsen av kompetanse skjer raskere enn ellers. Norge er inne i en periode der den teknologiske utviklingen har økt i hastighet (NOU, 2019).² Det er nærliggende å forvente at behovet for ny eller styrket kompetanse øker i takt med denne utviklingen.

Ved å øke omfanget av EVU i arbeidslivet kan samfunnet opprettholde eller øke nivået på kompetansen i arbeidsmarkedet, og bidra til å opprettholde sysselsetting og konkurransekraft.

2.2 Årsaker til underinvesteringer i etter- og videreutdanning

Selv om behovet for EVU øker, eksisterer det flere potensielle årsaker til at virksomheter og/eller personer investerer for lite fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Teorien tilsier blant annet at fordelingen av investeringskostnadene av EVU ikke nødvendigvis samsvarer med fordelingen av avkastningen.³

Etter- og videreutdanning innebærer ikke bare gevinster for den enkelte personen eller virksomheten

¹ På lenger sikt kan det tenkes at også høyt utdannet arbeidskraft vil kunne erstattes av teknologi, men hvordan denne utviklingen vil arte seg er fremdeles svært usikker.

² Arbeidsmarkedet er svært eksponert for digitalisering og endringer i bruk av teknologi, se side 61 i (Fremtidige kompetansebehov II, 2019).

³ Årsakene er ofte begrunnet fra økonomisk teori. Se SØA (2018a) eller EVU-utvalget (2018b) for en mer omfattende beskrivelse av potensielle svikter i markedet for EVU.

som tar på seg kostnaden av investeringen. Andre aktører i samfunnet kan ha direkte eller indirekte nytte av at ansatte blir dyktigere eller mer kunnskapsrike. Med andre ord eksisterer det positive eksterne virkninger av å investere i etter- og videreutdanning.

I samfunnsøkonomisk forstand kan det være positivt at arbeidstakere tar med seg nyervervet kunnskap og benytter dette et annet sted enn i nåværende virksomhet. Den enkelte arbeidstaker vil med andre ord styrke sin omstillingsevne på arbeidsmarkedet ved deltakelse i EVU.

Dersom arbeidstakeren slutter vil imidlertid investeringen gå tapt for nåværende arbeidsgiver. En arbeidsgiver som innser denne risikoen kan være motvillig til å påta seg kostnaden av opplæring. Virksomheten kan i stedet rekruttere fra andre arbeidsgivere som finansierer kompetanseheving blant sine ansatte. Opplæring finansiert av én virksomhet vil med andre ord få positive eksterne virkninger for andre virksomheter.

Når virksomheter eller personer kun tar innover seg egne gevinster av kompetanseinvesteringer oppstår det et problem. Investeringer som hver enkelt er tjent med blir lavere enn hva samfunnet samlet er tjent med. Dette er et argument for at myndighetene griper inn i markedet for EVU, med mål om å øke investeringene til det samfunnsøkonomisk optimale nivået.

Størrelsen på den eksterne virkningen avhenger blant annet av om kompetansen er generell eller

spesifikk, som også har implikasjoner på personers og virksomheters insentiver til å investere.⁴

En annen kilde til markedssvikt er imperfekte kapitalmarkeder. Imperfekte kapitalmarkeder kan hindre arbeidstakere å gjennomføre lønnsomme investeringer i EVU fordi de mangler kapital eller muligheten til å låne kapital i kredittmarkeder. Kredittbegrensninger kan med andre ord hindre personer i å gjennomføre lønnsomme investeringer fordi det i mange tilfeller innebærer at personen må akseptere lavere inntekter under deltakelsen i EVU.

Det kan være ulike grunner til at virksomheter eller andre långivere ikke tilbyr kreditt selv om de ansatte er villige til å låne til markedsrenta. En mulighet er at informasjonen er skjevfordelt (asymmetrisk informasjon). I praksis betyr det at personen eller virksomheten som investerer i EVU har mer informasjon om innholdet/kvaliteten på utdanningen relativt til andre aktører på arbeidsmarkedet. For det andre er avkastningen av kompetanseinvesteringer usikker, og i motsetning til fysisk kapital er det ikke mulig å stille sikkerhet ved kompetanseinvesteringer.

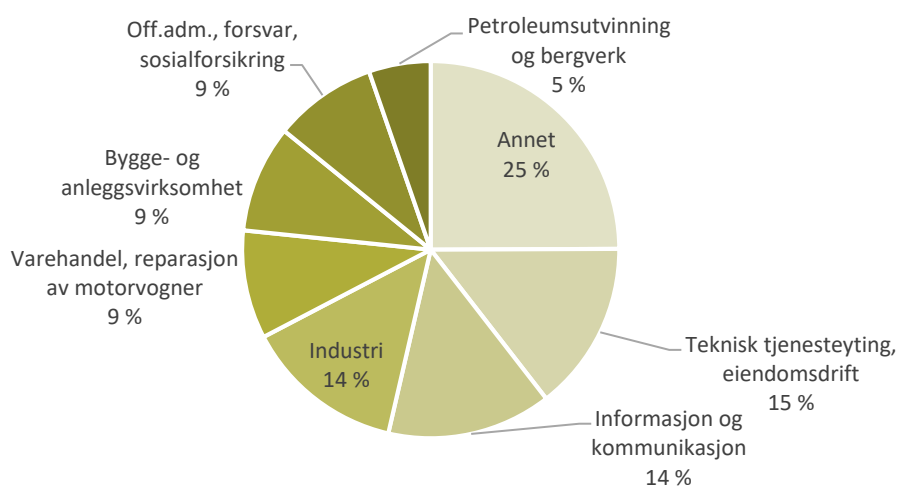
2.3 Strukturendringer og omstilling i ingeniør- og teknolognæringer

Teknologisk utvikling kan påvirke næringer ulikt. Arbeidstakere i næringer under omstilling blir nødt til å tilegne seg kompetanse for å tilpasse seg nye arbeidsoppgaver. Hvorvidt ingeniører og teknologer har et særskilt behov for EVU, avhenger bl.a. av om ingeniør- og teknologtungenæringer opplever særskilte omstillingsutfordringer.

⁴ Se bl. a. SØA (2019) for en teoretisk gjennomgang av virksomheters og personers insentiver for henholdsvis spesifikk og generell kompetanse.

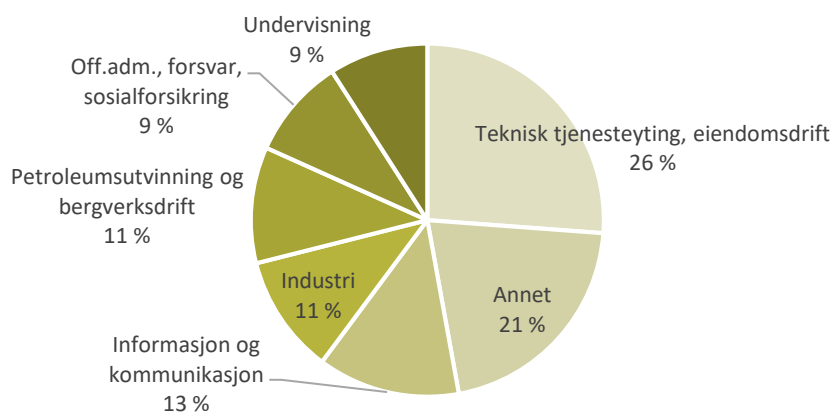
Figur 2.2.1 og figur 2.2.2 viser fordelingen av ingeniører med henholdsvis lavere og høyere universitets- og høyskoleutdanning på forskjellige næringer.

Figur 2.2.1 Fordeling av sysselsatte med lavere universitets- og høyskoleutdanning innen naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag i 2017



Note: Annet inneholder undervisning; 5%, forretningsmessig tjenesteyting; 4%, helse- og sosialtjenester 4%, elektrisitet, vann og renovasjon; 3%, transport og lagring; 3%, personlig tjenesteyting; 2%, finansiering og forsikring; 2%, jordbruk og fiske; 1%, overnattings- og servicevirksomhet; 1%
Kilde: SSB

Figur 2.2.2 Fordeling av sysselsatte med høyere universitets- og høyskoleutdanning innen naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag i 2017



Note: Annet inneholder bygge- og anleggsvirksomhet; 4%, forretningsmessig tjenesteyting; 4%, helse- og sosialtjenester 4%, elektrisitet, vann og renovasjon; 3%, transport og lagring; 2%, personlig tjenesteyting; 1%, finansiering og forsikring; 2%, jordbruk og fiske; 1%, overnattings- og servicevirksomhet; 0,5%
Kilde: SSB

Figurene viser at ingeniørene i stor grad jobber innenfor teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift, informasjon og kommunikasjon og i industrinæringer. Blant ingeniører med lavere og høyere universitets- og høyskoleutdanning utgjør de overnevnte sektorene henholdsvis 43 og 50 prosent av sysselsettingen. I tillegg er det flere sektorer som utgjør en lav prosentvis andel av den totale sysselsettingen i Norge, der det er stort innslag av ingeniører. Det mest fremtredende eksempelet på dette er petroleumsnæringen.

Flere av de typiske ingeniør- og teknolognæringene har i senere tid opplevd strukturendringer som følge av økonomiske sjokk eller utviklingstrekk. Et eksempel er oljeprisfallet som startet sommeren 2014. Den lave oljeprisen bidro til å redusere sysselsettingen i utekonkurrerende næringer generelt, og i petroleumssektoren spesielt. Lavere etterspørsel fra petroleumssektoren ledet videre til betydelige kostnadsreduksjoner og omstillinger i leverandørinndustrien, hvor mange ingeniører arbeider. (SSB, 2018).

Strukturendringene forsterkes i tillegg av «det grønne skiftet». Norges ambisjon om å bli et lavutslippsland innen 2050, forutsetter at det gjennomføres endringer i alle sektorer. Dette vil påvirke framtidens kompetansebehov, eksempelvis gjennom utviklingen av miljøvennlige løsninger og en lavere avkastning av petroleumsressursene (SØA, 2018d).

Til tross for at etterspørselen fra enkelte sektorer muligens svekkes over tid, vil endringene på arbeidsmarkedet sannsynligvis føre til økt etterspørsel etter ingeniører i andre sektorer. Eksempelvis forventer en stor andel virksomheter fra forskjellige næringer at digitalisering vil medføre et økt behov for ingeniører de kommende tre årene (SØA, 2018c).

Ingeniørers behov for EVU må også ses i sammenheng med at en stor andel ingeniører jobber innenfor konkurranseutsatte og kunnskapsintensive næringer i konstant utvikling. For å opprettholde konkurransekraften i slike næringer er det særlig viktig å holde arbeidskraftens kompetanse oppdatert. I slike næringer er med andre ord behovet for EVU blant ansatte ingeniører forventelig stort.

Hvorvidt ingeniører imøtekommer virksomhetenes behov avhenger av ingeniørenes utdanningsnivå og kompetansesammensetning. Behovsundersøkelsen til NITO avslører at om lag en tredel av virksomhetene i utvalget mener det er vanskelig å rekruttere kvalifiserte ingeniører, og at dette skyldes at arbeidssøkerne ikke har den riktige sammensetningen av kompetanse (SØA, 2018c). Denne mistilpasningen er en indikasjon på at det ikke investeres tilstrekkelig i EVU, og sannsynligvis spesielt i generell kompetanse som kan anvendes i flere roller og virksomheter.

3 Resultater fra arbeidsverkstedet

Et viktig i ledd i arbeidet var gjennomføringen av et arbeidsverksted. Verkstedet var en kilde til ny kunnskap om behov og barrierer for kompetanseutvikling blant ingeniører og teknologer, samt relevante tiltak som kan bidra til å øke kompetanseinvesteringene.

Dette kapittelet gir en oppsummering av de viktigste diskusjonene på arbeidsverkstedet.

3.1 Behovet for EVU – omstilling og tilpasningsdyktighet

Deltakerne på arbeidsverkstedet var i stor grad enige om at samfunnet i større grad burde legge til rette for kompetanseutvikling blant ingeniører og virksomheter som sysselsetter ingeniører. Flere endringskrefter, som for eksempel hurtig teknologisk utvikling, er forventet å trekke i retning av et økt behov for kontinuerlige investeringer for å opprettholde både sysselsetting og konkurransekraft.

Deltakerne på arbeidsverkstedet drøftet blant annet behovet sett opp imot mot fordelingen av både kostnader og gevinster av kompetanseinvesteringen. Gruppene mente at det var viktig med kompetanseinvesteringer som gir produktivetsgevinster, men også at det styrker arbeidstakernes omstillingsevne eller posisjon på arbeidsmarkedet.

Fra diskusjonene framkommer det at arbeidstakernes behov for EVU synes å overstige det virksomhetene ønsker at deres ansatte skal gjennomføre. Flere deltakere mener at det er et særlig stort behov for EVU som leder til generelle kompetanseløft. Generelle kompetanser har større verdi for arbeidstakere fordi kunnskapen har produktivetsgevinster også utenfor nåværende virksomhet. Arbeidstakere med høy generell kompetanse kan dermed lettere omstille seg i et arbeidsmarked i endring. Virksomhetene vil på sin side gjerne være mer opptatte av at de ansatte innehar bedriftsspesifikke kompetan-

ser – kompetanser med lav verdi utenfor virksomheten.

At generell kompetanse er viktig, kommer tydelig fram i gruppediskusjonene. Det var flere som påpekte at både ingeniører og virksomheter i stor grad verdsetter tverrfaglig kompetanse. Knyttet til dette er et inntrykk av at mange ingeniører har varierte arbeidsoppgaver og kan arbeide innenfor flere ulike fagfelt. Bred og gjerne tverrfaglig kompetanse trekkes fram som spesielt viktig i små virksomheter relativt til i store virksomheter, som i større grad kan ansette spesialister til de enkelte oppgavene.

Samtlige grupper på arbeidsverkstedet fremhevet viktigheten av at ervervet kompetanse kan dokumenteres. Dokumenterbar kompetanse er viktig for arbeidstakerne fordi det er nyttig informasjon til potensielle arbeidsgivere.

3.2 Barrierer for kompetanseinvesteringer

Både virksomheter og personer står overfor utfordringer når de skal gjennomføre kompetanseinvesteringer.

For virksomhetene er det de finansielle barrierene som framstår som viktigst, se bl. a. SØA (2018b). Finansielle barrierer for virksomheter går gjennom to kanaler. På den ene siden omhandler det de direkte kostnadene, eksempelvis kurs- eller studieavgifter. Vel så viktig er imidlertid de indirekte kostnadene (alternativkostnaden av EVU), som innebærer kostnaden virksomheten bærer av at de ansatte setter av tid til deltakelse i EVU. Et eksempel på dette er tapt produksjon.

Diskusjonene på arbeidsverkstedet fokuserte imidlertid mer på utfordringer ingeniørene står overfor.

Det er også her de direkte og indirekte finansielle kostnadene som er mest sentrale. Mange av deltakerne påpeker at det er vanskelig å sette av midler

til kompetansehevende tiltak, og spesielt videreutdanninger som relativt sett er mer kostnadskrevende. Selv i de tilfeller hvor arbeidsgiver betaler alt (eller betydelige deler av) de direkte kostnadene, kan det være at de ansatte må akseptere lavere lønn under gjennomføringen av EVU. Hvis arbeidstakere har begrenset tilgang til kreditt, vil mangelen på likviditet i mange tilfeller framstå som et hinder i å gjennomføre lønnsomme investeringer, jf. kapittel 2.2.

For mange vil imidlertid tidsbruken representere den største utfordringen. Det fremheves av flere deltakere at det er krevende å sette av nok tid. Det kan spesielt være tilfellet dersom de ansatte må benytte sin egen fritid til EVU.

3.3 Incentivordninger identifisert på arbeidsverkstedet

Det finnes en rekke eksisterende og mulige nye offentlige støtteordninger som gir personer og virksomheter incentiver til å investere i etter- og videreutdanning, se bl.a. SØA (2018a). Ordningene vil på ulike måter redusere kostnadene knyttet til etter- og videreutdanning, med et overordnet formål om å hindre eller redusere underinvesteringer i kompetanse.

Incentivordningene har ulike virkemåter, og varierer langs flere dimensjoner. Arbeidsverkstedet tar opp både virksomhetsrettede og personrettede tiltak. Virksomhetsrettede tiltak har som mål å styrke incentivet til kompetanseinvesteringer for virksomheter, mens personrettede tiltak styrker incentivet for enkeltpersoner. I tillegg varierer ordningene ut fra om de har som mål å øke etterspørselen etter eller tilbudet av EVU. Tabell 3.1.1 gir en oversikt over tiltak tatt opp til diskusjon på arbeidsverkstedet.

Tabell 3.1.1 Oversikt over tiltak diskutert på arbeidsverkstedet

Tiltak rettet mot etterspørselen	Utvidet ordning for bedriftsintern opplæring	Økt støtte til videreutdanning gjennom lånekassen
	Fond for investeringer i kompetanse	Humankapitalkonto
	Kompetansefunn	Utvidet rett til dagpenger ved utdanning
	Lærlingeordning	Plikt til kompetanseheving
Tiltak rettet mot tilbudet	Økt tilbud av nettbasert EVU, uformell opplæring og kveldskurs	
	Klyngesamarbeid	
Tiltak rettet mot systemet for EVU	Validering av ikke-formell kompetanse	
	Personlig kunnskapsdatabase	
	Kompetanselønnsystem gjennom tariffavtalene	

Kilde: SØA

3.3.1 Insentivordninger som styrker etterspørsels-siden

Utvide ordningen med bedriftsintern opplæring

Virksomheter i en større omstillingsfase kan søke tilskudd til bedriftsintern opplæring, for eksempel ved vesentlige endringsprosesser eller etablering i nye markeder. Ordningen bidrar til å styrke ansattes tilknytning til arbeidslivet i virksomheter med særlige omstillingsproblemer.

Slik ordningen er utformet i dag, er det betydelige administrasjonskostnader knyttet til søknadsprosessen. Virksomhetene må blant annet kunne beskrive opplæringens formål, forslag til nye produktområder, markedsinformasjon og forventinger om framtidig markedssituasjon, i tillegg til opplæringsbudsjett og regnskapsinformasjon (SØA, 2018a).

I dag mottar virksomheter støtte i opptil 26 uker per deltaker i opplæring. En slik avgrensing virker begrensende på incentivet til kompetanseutvikling fordi ordningen utelukker kompetanse som krever et lengre utdanningsløp. Ordningen begrenser dermed muligheter til å gi ansatte fagbrev eller annen formell utdanning fordi det ofte har en varighet på mer enn 26 uker.

For å ytterligere styrke ingeniørers tilknytning til arbeidslivet i virksomheter med særlige omstillingsproblemer, kan ordningen forenkles eller utvides på ulike måter.

At søknadsprosessen er ressurskrevende ble bekreftet på arbeidsverkstedet, der én av deltakerne påpekte at det er svært vanskelig å få midler til be-

driftsintern opplæring, som en følge av den omfattende søknadsprosessen. Implementering av klare kriterier for tildeling av midlene, kan gjøre søknadsprosessen enklere, som til sin tur reduserer de administrative kostnadene til virksomhetene.

Tilskuddet til bedriftsintern opplæring skal ikke overstige 50 prosent av utgiftene for store bedrifter, 60 prosent for mellomstore bedrifter, og 70 prosent for små bedrifter.⁵ For å gi ytterligere incentiver til virksomheter kan myndighetene eksempelvis generelt øke tilskuddet for alle virksomheter, eller kun øke tilskuddet for store virksomheter som mottar en lavere støtteandel enn mindre bedrifter.

En annen mulig utvidelse av ordningen er å støtte utdanninger med lenger varighet. Dermed kan arbeidstakere også få støtte for etter- og videreutdanning med en varighet på mer enn 26 uker, som typisk er tilfellet for omfattende videreutdanninger.

Fond for investeringer i kompetanse

Myndighetene kan opprette et fond for investeringer i kompetanseutvikling, der midlene i fondet kun benyttes til å gjennomføre kompetansehevede tiltak. Slike fond er som regel styrt av et toparts- eller trepartssamarbeid der finansieringen deles mellom flere aktører.⁶ Det eksisterer ulike innretninger av fondsordninger, og ordningene kan for eksempel være bransje- eller sektorspesifikke framfor å omfatte hele arbeidslivet (EVU-utvalget, 2018a).

Dersom samfunnet opplever at virksomhetene investerer for lite i humankapital, kan myndighetene gjennom fondsordningen bestemme at virksomhetene bidrar i finansieringen eksempelvis ved å inn-

⁵ Jf. § 8-6 i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (NAV, 2018).

⁶ Flere europeiske land har opprettet slike fondsordninger, se bl. a. Cedefop (2009)

føre pålegg til virksomheter om minimumsinvesteringer i ansattes kompetanse. Med andre ord kan det tenkes en ordning der virksomheter blir pålagt av myndighetene å bruke en prosentandel av omsetningen eller lønnskostnadene til å investere i de ansattes kompetanse.⁷

Flere deltakere på arbeidsverkstedet mente at støtte gjennom et opplæringsfond er en hensiktsmessig måte å støtte behovet for EVU blant ingeniører. Det trekkes fram at en fondsordning kan medvirke til bedre samsvar mellom hvem som tar kostnadene og hvem som mottar avkastningen av kompetanseinvesteringene.

Flere land har innført ulike typer fondsordninger, med varierende suksess (SØA, 2018a). Erfaringer fra Europa viser blant annet at det er viktig med kvalitetskontroll av utdanningen for å unngå misbruk. Gruppen på arbeidsverkstedet påpeker også et det er nødvendig med kvalitetskontroll og klare kriterier på hvilke typer EVU som fondet støtter.

Kompetansefunn

Kompetansefunn er en foreslått virksomhetsrettet skattefradragordning. En innføring av Kompetansefunn medfører at virksomheter får styrket insentiver til å investere i EVU gjennom å få skattefradrag på kostnadene knyttet til opplæringstiltak. Kompetansefunn er foreslått å utformes med utgangspunkt i dagens Skattefunn-ordning.

Virksomheter får allerede 22 prosent fradrag for kostnadene knyttet til kompetanseinvesteringer, gjennom det generelle skattesystemet. Dette får det

ved at høyere kostnader reduserer grunnlaget for beskatning (SØA, 2019). En skattefradragordning vil bidra til kompetanseinvesteringer støttes eksplisitt, for eksempel med 20 prosent av kostnadene knyttet til kompetanseinvesteringene.

Kompetansefunn-ordningen kan innrettes på ulike måter. Eksempelvis kan ordningen avgrenses med tanke på type kompetansehevede tiltak, eller ved bestemmelse av hvilke virksomheter som er berettiget for skattefradrag.

Lærlingeordning

Basert på diskusjonene på arbeidsverkstedet er det et gjennomgående ønske for at det skal bli lettere å kombinere arbeid og utdanning, og at det kan være hensiktsmessig å opprette lærlingeordninger med dette formålet.

I dag er lærlingordningene først og fremst rettet mot unge yrkesutdannede på vei ut i arbeidslivet, og lærlingplassene er ofte knyttet til det tredje året i en yrkesutdanning.⁸ Likevel eksisterer det nyetablerte lærlingeordninger som retter seg inn mot EVU, ved å eksempelvis gjøre det mulig å ta fagbrev på jobb. (EVU-utvalget, 2018a). Ansatte som tegner kontrakt om fagbrev på jobb beholder sin vanlige lønn under videreutdanningen, men kontrakten om fagbrev vil automatisk bli avsluttet i tilfellet kandidaten velger å slutte i virksomheten.

Noen deltakere mente at det kan være hensiktsmessig å vurdere en lærlingeordning med større relevans for ingeniører. I tillegg ble det nevnt at arbeidstakere kan ha spesiell stor nytte av å bli utplas-

⁷ Cedefop (2009) finner at avgiften for bedrifter varierer fra 0,1-2,5 prosent av lønnskostnadene.

⁸ I Norge deltar 14 prosent av videregående elever i et lærlingeprogram, sammenlignet med over 30 prosent i Østerrike og Tyskland (EVU-utvalget,

2018a). Se Kuczera (2017) for en oversikt over lærlingordningen i Tyskland

sert i andre bedrifter, og at det derfor er hensiktsmessig med en type lærlingeordning eller hospiteringsordning som legger til rette for at ansatte kan utplasseres i andre bedrifter. Dette vil ifølge gruppen bidra til at ansatte erverver kompetanse som benyttes andre steder på arbeidsmarkedet, som til sin tur gjør arbeidstakere mer omstillingsdyktige.

Økt støtte til videreutdanning

Økt støtte til videreutdanning gjennom Lånekassen er tidligere drøftet, men ble også trukket fram av enkelte deltakere på arbeidsverkstedet. I dag gis det støtte til videreutdanninger på lik linje med ordinær utdanning.

Det er imidlertid mulig å gjøre ordningen mer målrettet. En kan for eksempel tenke seg at man kan rette støtten mot utdanningsgrupper hvor behovet for videreutdanning er særlig stort ved å la støttebeløpene variere med type videreutdanning. (SØA, 2018a).

Flere deltakere trekker fram at ingeniører og teknologer må besitte generell kompetanse som kan anvendes flere steder på arbeidsmarkedet, jf. kapittel 3.1. Det påpekes at tverrfaglig kompetanse ofte krever lange utdanninger, og at det derfor er hensiktsmessig å øke grensen for å få tildelt studiestipend gjennom Lånekassen, fra dagens grense på åtte år. Som et alternativ var det noen deltakere som foreslo å innføre en egen tilskuddsordning for personer som ønsker å oppnå sin andre bachelorgrad.

Humankapitalkonto

Personers incentiver til å investere i etter- og videreutdanning kan styrkes ved å opprette en human-

kapitalkonto, der ansatte sparer opp midler som skal finansiere studiekostnader og livsopphold under utdanningen. Formålet med kontoen er å gi personene en buffer de trenger for å gjøre ytterligere investeringer i sin kompetanse. Ordningen vil bidra til å redusere eventuelle likviditetsutfordringer som personer står overfor.

Ordningen er inspirert av boligsparing for ungdom. På samme måte som BSU-ordningen, kan humankapitalkontoen begrense det årlige sparebeløpet, og gi skattefradrag ved sparing.

Flere deltakere på arbeidsverkstedet mente at en humankapitalkonto som utløser skattefradrag kan være en hensiktsmessig måte å øke deltakelsen i EVU, og var enige i begrunnelsen om at den løser opp i likviditetsutfordringer som oppstår ved tapt arbeidsinntekt under utdanning.

Tilrettelegging av EVU for ikke-sysselsatte

Dagens system for EVU gir begrensede muligheter for kompetanseheving for personer som har falt utenfor arbeidsmarkedet. Ikke-sysselsatte som ønsker å ta etter- og videreutdanning opplever visse begrensinger, i den forstand at retten til dagpenger forsvinner idet de deltar i opplæring.⁹ En målrettet ordning for personer som faller utenfor arbeidslivet er å utvide retten til dagpenger under utdanning.

Det er flere grunner til å innrette en ordning mot ikke-sysselsatte. Ikke-sysselsatte representerer en stor kostnad for samfunnet, og kompetansen til personer uten jobb vil sannsynligvis forringes relativt raskt, fordi den ikke benyttes til å løse arbeidsoppgaver. Ingeniører har ofte arbeidsoppgaver som in-

⁹ Det finnes likevel unntak der dagpenger og utdanning kan kombineres. Unntakene gjelder utdanningsløp kortere enn 3 måneder, utdanning på-

begynt for mer enn 6 måneder siden eller utdanning som er lagt opp til å gjennomføres utenom normal arbeidstid.

volverer teknologi. På arbeidsverkstedet ble det nevnt at den hurtige teknologiske utviklingen har som konsekvens at det er særlig denne kompetansen som forvitrer relativt rask, spesielt ved utenfor-skap. Ikke-sysselsatte mottar heller ikke andre kompetanseinvesteringer fra sine arbeidsgivere. På bakgrunn av disse argumentene blir en utvidet mulighet for ikke-sysselsatte til å delta i EVU trukket fram som positivt av flere deltakere.

For at ordningen skal fungere i praksis kan det være nødvendig å innføre krav, som for eksempel at utdanningen må fullføres for at retten til dagpenger skal gjelde for ikke-sysselsatte som deltar i EVU.

Det kan tenkes at mange arbeidsledige er ledige fordi de ikke oppfyller kompetansebehovet i næringslivet. Dette kan ha ulike årsaker, for eksempel at teknologisk utvikling har redusert etterspørselen etter noen typer kompetanse. I dette tilfellet kan det være en hensiktsmessig ordning i situasjoner der ingeniører går ut i arbeidsledighet som en følge av strukturendringer i næringen, jf. kapittel 2.3.

For å forhindre langvarig arbeidsledighet kan myndighetene kombinere ordningen som øker mulighetene til å ta EVU mens man mottar ytelser, med andre typer ordninger som retter seg mot ikke-sysselsatte. Eksempelvis kan det innføres en plikt til kompetanseheving for ledige. For å unngå at det stilles krav til at personer med tilstrekkelig kompetanse, men som er «mellom jobber» trenger å investere i kompetanse i denne perioden kan ordningen også avgrenses til å gjelde personer som er ledige lengre enn en viss tid (SØA, 2018a).

3.3.2 Incentivordninger som styrker tilbudssiden

Under arbeidsverkstedet ble det klart at flere deltakere ønsket å se nærmere på tiltak som støtter tilbudssiden for EVU. Flere nevner at det tradisjonelle videreutdanningstilbudet til UH-sektoren ikke nødvendigvis er tilrettelagt på en måte som møter ar-

beidslivets behov. Tiltakene retter seg derfor mot å bedre tilbudet av EVU fra tradisjonelle tilbydere (UH-sektoren), eller fra andre private tilbydere.

Øke tilbudet av nettbasert EVU, mer uformell opplæring og kveldskurs

Flere deltakere på arbeidsverkstedet nevner at tilbudet for nettlæringskurs burde utvides. Mange av videreutdanningskursene som i dag tilbys er kostnadskreven for personer i form av både tid og direkte kostnader. Kostnadene kan imidlertid reduseres ved å ta i bruk digitale løsninger, for eksempel e-læring. Digitale løsninger er generelt kostnadsbesparende og mer fleksible for å få gjennomført opplæring. E-læring kan i noen tilfeller erstatte tradisjonelle kurs, men løsningene kan også kombineres for å gjøre deltakelse i tradisjonell opplæring mer kostnadseffektiv. Flere norske virksomheter er av den oppfatning at godt utformede digitale kurs gir de samme gevinstene som mer tradisjonell opplæring (SØA, 2018b).

Mulighetene for å delta i videreutdanning som tilbys av universiteter og høyskoler blir, som en gruppe påpeker, begrenset i tilfellene der de ansatte må bruke av sin egen fritid. Dermed kan de ikke uten videre delta i forelesninger og seminarer som foregår i arbeidstid. En mulig løsning på det problemet er at UH-sektoren legger bedre til rette for videreutdanning som gjennomføres på kveldstid, eller alternativt i større grad benytter seg av nettløsninger som gjør det mulig for arbeidstakere å se forelesningene på opptak.

En annen gruppe nevner at tilbudet av uformell læring burde øke, eksempelvis gjennom at virksomheter setter av 15 til 20 minutter av arbeidstiden til kompetanseheving for de ansatte. Dette bidrar til at den ansatte kontinuerlig erverver kompetanse gjennom mer uformell opplæring.

Klyngesamarbeid

Klynger kan styrke samspillet mellom akademia og arbeidslivet, gjennom at virksomheter på tvers av bransjer og geografi samarbeider om kompetanseutvikling. Ved å samarbeide kan virksomheter utnytte fordeler de ikke ville hatt på egenhånd, og lære av hverandres ideer. Klyngesamarbeid kan også bidra til å fordele kostnadene av å opprette EVU-tilbud samtidig som virksomhetene kan sikre at arbeidstakerne opparbeider seg kompetanse som er verdifull for flere arbeidstakere innad i sektoren.

Flere deltakere nevner at klyngesamarbeid kan være en hensiktsmessig måte for ingeniører å tilegne seg kunnskap som gjør at ingeniørene kan arbeide innenfor andre fagfelt i andre virksomheter innad eller utenfor næringen, jf. diskusjonen om verdien av tverrfaglig kompetanse.

3.3.3 Systemendringer i markedet for EVU

Tiltak som endrer systemet for EVU, påvirker både etterspørselen etter og tilbudet av EVU. Flere tiltak blir opprettet for å gjøre EVU-tilbudet mer tilpasset arbeidslivet, og tar sikte på å bedre samspillet mellom tilbud og etterspørsel.

Validering av ikke-formell kompetanse

Ikke-formell opplæring, sammen med læring i det daglige arbeidet (uformell opplæring), er en av hovedkildene til utvikling eller vedlikehold av kompetanse i arbeidslivet. Mange land, deriblant Norge, har derfor opprettet en ordning for validering av ikke-formell kompetanse, se bl. a. EVU-utvalget (2018a). I Norge heter ordningen realkompetansevurdering.

Til tross for at etterutdanning er viktig del av kompetanseutviklingsarbeidet i næringslivet, er verdien av den ervervede kompetansen begrenset fordi den ikke er akkreditert. Flere av deltakerne på arbeids-

verkstedet mener derfor at det er nødvendig med et velutbygd system for validering av ikke-formell kompetanse.

Det er imidlertid ikke åpenbart hvordan et slikt system bør innrettes. Én gruppe foreslo en slags konverteringsmodell for etterutdanning, der etterutdanning dokumenteres på en lignende måte som studiepoenggivende utdanning, slik at arbeidslivet enklere kan gjenkjenne og sammenligne verdien av de ulike utdanningene.

Det ble ikke konkretisert hvordan dette i praksis burde gjøres, eksempelvis med tanke på en kvalitetsvurdering av etter- og videreutdanningen i et slikt system.

Personlig kompetansedatabase

Én gruppe mener det er viktig å finne en måte å samle all ervervet kompetanse, fra formell videreutdanning til ikke-formell opplæring, i en personlig kompetansedatabase. Med teknologien som allerede eksisterer kan det opprettes en database for kompetanse, som en slags «Min Side» for kompetanse.

Kompetansedatabasen gjør det mulig for arbeidstakeren å informere andre virksomheter om kvaliteten og/eller innholdet av opparbeidet kompetanse. På den måten er databasen et nyttig virkemiddel for å redusere problemet med asymmetrisk informasjon, jf. kapittel 2.2.

En standardisert kompetansedatabase vil i tillegg kunne redusere forskjellige typer kostnader ingeniører står overfor på arbeidsmarkedet. Som gruppen påpekte vil tiltaket blant annet redusere kostnadene ved jobbsøking, i den forstand at de ansatte slipper å bruke tid eksempelvis på å oppdateringer av CV.

Kompetanselønnsystem gjennom tariffavtalene

En av gruppene på arbeidsverkstedet foreslo at man i større grad burde formalisere kompetansehevingen gjennom tariffavtalene.¹⁰ For å styrke arbeidstakernes insentiver, kan det, som foreslått av gruppen, legges inn bestemmelser i tariffavtalene for økonomisk avkastning for ansatte som deltar i EVU.

For undervisningsstillinger i grunnskole og videregående skole vil gjennomført formell videreutdanning gi rett til lønnsopprykk etter tariffavtalens regler (Seip, 2018). For andre yrkesgrupper er det imidlertid ikke slik at EVU gir rettigheter til stillings- eller lønnsopprykk.

EVU er som nevnt en investering med usikker avkastning. I tråd med økonomisk teori, har personer større forutsetninger for å oppnå høyere lønn som et resultat av ervervelse av kompetanse som kan anvendes flere steder på arbeidsmarkedet. Likevel kan det være at arbeidstakere underinvesterer i kompetanse fordi de er motvillige til å ta risikoen forbundet med kompetanseinvesteringen. Et kompetanselønnsystem gjennom tariffavtalene fjerner deler av risikoen fordi arbeidstakerne er berettiget til lønnsforhøyelse etter deltakelse i EVU.

¹⁰ Seip (2018) gjennomgår hvordan EVU inngår i tariffavtalene i offentlig sektor.

4 Hvilke tiltak vil ha størst betydning for EVU av ingeniører?

Tiltakene som ble diskutert på arbeidsverkstedet vil i varierende grad kunne bidra til ytterligere investeringer i EVU blant ingeniører.

I dette kapittelet gjøres det en vurdering av hvilke ordninger som kan være av særlig betydning for gjennomføringen av EVU blant ingeniører. Videre gir kapittelet en innledende drøfting av ordningenes effekt på addisjonalitet og proveny, samt endelige anbefalinger for videre drøfting av insentivordninger.

4.1 Arbeidsverkstedet viste at det var særlig behov for tiltak som reduserer barrierer for deltakelse i EVU.

Arbeidsverkstedet viste at behovet for livslang læring forventes å bli stadig større, og at det er en reell etterspørsel etter tiltak som kan legge til rette for ytterligere kompetanseutvikling. Fra diskusjonene fremkommer det også at behovet for EVU i dag overstiger det nivået virksomheter flest ønsker, eller har mulighet, til å tilrettelegge for.

Vi erfarer at den største barrieren for EVU tilrettelagt gjennom arbeidsgiver er de direkte og indirekte kostnadene tilknyttet EVU-tilbud.

De finansielle kostnadene fremheves også som viktige barrierer for den enkelte arbeidstaker. Det synes å være et bredt ønske om at det skal bli lettere å kombinere arbeid med EVU, samt gjøre det lettere å finansiere leveopphold under utdanning for dem som ikke får kombinert EVU med arbeid. Med andre ord, representerer både tidsbruken og de direkte kostnadene betydelige barrierer for kompetanseut-

vikling også for ingeniørene. Dette underbygges av en undersøkelse gjennomført av NITO og andre nordiske ingeniørorganisasjoner (ANE – Assosiation Of Nordic Engineers) som finner at mangel på tid og finansiering er en barriere for henholdsvis 52 og 29 prosent av ingeniørene som deltok i undersøkelsen.¹¹

Arbeidsledige har som sagt begrensede muligheter til å delta i EVU fordi retten til dagpenger faller bort når man deltar i mer omfattende former for EVU, samtidig som de ikke har tilgang til uformell opplæring i arbeidslivet. Tiltak som styrker ikke-sysselsattes mulighet til kompetanseutvikling er derfor hensiktsmessig for å hindre høy langvarig arbeidsledighet som følge av negative økonomiske sjokk i utekonkurrerende næringer.

4.2 Tiltak som møter det særskilte behovet

Innføringen av en offentlig støtteordning for investeringer i EVU må begrunnes ut fra at tiltaket bidrar til kompetanseinvesteringer som ikke ville blitt gjennomført i fravær av ordningen, og som har gevinster utover den enkelte person eller virksomhet som investerer.

For at tiltaket skal bidra til ytterligere kompetanseinvesteringer for ingeniører spesielt, må den rette seg mot behovet og eventuelle barrierer denne yrkesgruppen står overfor.

Personrettede ordninger er hensiktsmessige i den forstand at ingeniørene selv kan bestemme hvilke kompetanseinvesteringer de ønsker å gjennomføre,

¹¹ Se Continuing Professional Development as viewed by Nordic Engineers (2019).

og kan derfor tenkes å forbedre omstillingsevnen relativt mer enn virksomhetsrettede ordninger.

Utvidet støtte til bedriftsintern opplæring vil definitivt føre med seg gevinster for virksomheter under en omstillingsfase. Hvorvidt, og i hvilket omfang, ingeniørene opplever gevinst er derimot mer usikkert fordi opplæringen i større grad gjerne er knyttet til spesifikke kompetanser for den enkelte virksomhet. Den spesifikke kompetansen er ikke nødvendigvis anvendbar i andre virksomheter. På en annen side kan det være tilfeller hvor virksomhetene, gjennom et slikt tiltak, legger til rette for at de ansatte erverver kompetanser som også gir gevinster for både arbeidstaker og samfunnet for øvrig.

Alle de etterspørselsdrevne insentivordningene som retter seg mot personer vil ha potensiale til å møte det særskilte behovet for ingeniører. Økt støtte til videreutdanning gjennom Lånekassen er hensiktsmessig for å støtte kompetanseinvesteringer for ingeniører som ønsker ytterligere formell kompetanse generelt, og tverrfaglig kompetanse spesielt.

Ingeniører er i stor grad sysselsatt i konkurranseutsatt sektor, og er derfor spesielt utsatt for situasjoner med ledighet ved raske markedsendringer, som Norge opplevde når oljeprisen falt raskt i 2014/15. I situasjoner med potensielt langvarige ledighet for ingeniører vil tiltak for ikke-sysselsatte ha særlig stor betydning.

De øvrige tiltakene som også involverer tilbudssiden er alle ordninger som kan bidra til et mer velfungerende marked for EVU, i den forstand at det blir et bedre samspill mellom tilbudet av og etter-

spørselen etter EVU. Fordi ingeniører er spesielt opptatt av å erverve signaliserbar kompetanse som kan styrke omstillingsevnen, er det av betydning at det opprettes et velfungerende system for akkreditering av ikke-formell opplæring.

På en annen side vil det sannsynligvis oppstå dynamiske effekter ved innføringen av en etterspørselsdrevet insentivordning, ved at et positivt skift i etterspørselen etter EVU resulterer et økt tilbud. Et eksempel på dette kan være at private kurstilbydere av ikke-formell utdanning får et insentiv til å formalisere sine kurstilbud som en følge av at virksomheter eller personer får økt støtte til sine investeringer i formell videreutdanning (SØA, 2019).

4.3 Ordningenes effekt på addisjonalitet og proveny

Ved innføringen av en ny offentlig støtteordning må myndighetene veie den addisjonelle effekten opp mot provenytab og administrative kostnader.¹²

Insentivordningenes effekt på addisjonalitet avhenger blant annet av innretningen. En generell ordning kan utformes til å favne bredt, mens målrettede ordninger avgrenses på ulike måter.

Overordnet sett vil generelle ordninger (ordninger som favner bredt) ha en tendens til å støtte investeringer som uansett ville blitt gjennomført. Flere studier påpeker at generelle personrettede ordninger som øker personers insentiver vil kompetanseutvikling ofte har lav addisjonalitet, blant annet fordi ordningene i stor grad benyttes av de med allerede høy formell utdanning, jf. kapittel 6 i SØA (2018a). Ar-

¹² Se SØA (2018a; 2019) for en mer omfattende drøfting av ulike insentivordningers effekt på addisjonalitet og proveny.

beidstakere med høy utdanning har ofte relativt høy deltakelse i EVU uavhengig av støtteordningen.

Både de personrettede og virksomhetsrettede ordningene diskutert på arbeidsverkstedet er imidlertid på ulike måter målrettet mot identifiserte behov for kompetanseheving. Generelt taler dette for at ordningene sannsynligvis medfører ytterligere kompetanseinvesteringer.

Av de personrettede ordningene vil eksempelvis økt støtte til videreutdanning gjennom lån sannsynligvis føre til høy addisjonalitet da ordningen vil løse store deler av likviditetsutfordringen knyttet til redusert inntekt i en studieperiode. En humankapitalkonto som retter seg mot å løse samme problem, kan også medføre betydelig addisjonell effekt dersom den rettes mot et identifisert kompetansebehov (eksempelvis tverrfaglig formell videreutdanning).

Av de virksomhetsrettede ordningene drøftet på arbeidsverkstedet er det særlig den utvidede støtten til bedriftsintern opplæring som kan tenkes å føre til relativt høy addisjonalitet, fordi virksomheter i omstillingsfaser får bedre muligheter til å gjennomføre kompetanseinvesteringer det er særlig behov for.

De personrettede insentivordningene vil sannsynligvis ikke føre med seg store provenytab. Eksempelvis begrenses provenytabet ved at økt støtte gjennom lån må tilbakebetales, se SØA (2018a). Et unntak vil likevel være innføringen av en humankapitalkonto som, til tross for potensiell høy addisjonell effekt, kan medføre store provenytab dersom ordningen ikke avgrenses. Tiltakene som retter seg mot ikke-sysselsatte vil heller ikke innebære store provenytab, fordi ordningens målgruppe kun er en liten del av befolkningen.

I Norge investerer allerede 99 prosent av virksomhetene i en eller annen form for EVU for sine ansatte (SØA, 2019). Dermed er det en risiko for at virksom-

hetsrettede ordninger vil medføre betydelige provenytab, spesielt hvis ordningen favner bredt. Provenytabet for ordningen med bedriftsintern opplæring vil derimot være usikker og avhenge av valgt avgrensning. I 2017 kostet ordningen om lag 110 millioner. Med en utvidelse vil provenytabet øke, men ikke nødvendigvis vesentlig.

4.4 Endelige anbefalinger for videre drøfting

Det er flere gode grunner til at samfunnet burde legge til rette for økt omfang av EVU i arbeidslivet. Teknologisk utvikling skaper behov for ny kompetanse både for virksomheter og personer. Fordi samfunnet er inne i en periode med hurtig teknologisk utvikling med påfølgende endringer på arbeidsmarkedet, forventer vi at en større del av kompetanseutviklingen vil måtte skje i arbeidslivet gjennom EVU.

Hovedargumentet for innføringen av en offentlig støtteordning er at personer eller virksomheter ikke tar innover seg at deres investeringer i kompetanse kan ha positive smitteeffekter til andre i samfunnet, jf. kapittel 2.2. Et eksempel som ofte trekkes fram er at enkeltvirksomheter ikke tar innover seg at investeringene i de ansattes kompetanse kan komme andre virksomheter til gode, ved at de ansatte bytter jobb etter endt EVU. Konsekvensene av de positive eksterne virkningene er at det investeres for lite fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Det ikke opplagt hvorvidt tiltak bør rettes mot personer eller virksomheter, jf. SØA (2018a). Diskusjonene på arbeidsverkstedet vektla spesielt behovet for personrettede insentivordninger.

Etter- og videreutdanning er en investering med usikker økonomisk avkastning. Det kan gjøre enkeltpersoner eller virksomheter motvillige til å gjennomføre investeringen. Det er altså en potensiell kilde til underinvestering. Grunnen er at dersom

usikkerheten vurderes som større for den enkelte person eller virksomhet enn for samfunnet for øvrig, vil summen av investeringene gjort av enkeltpersoner og virksomheter bli mindre enn det samfunnet ønsker.

Arbeidsverkstedet avslørte at det er stort behov for kompetanse som kan anvendes flere steder på arbeidsmarkedet og som helst bør kunne dokumenteres, jf. kapittel 3.1. Personrettede insentivordninger medfører ofte større valgfrihet i gjennomføringen av kompetanseinvesteringer for den enkelte arbeidstaker, og har sterkere insentiver til å delta i opplæring som resulterer i generell kompetanse. På den måten kan det for eksempel tenkes at personrettede ordninger relativt sett bidrar til mer investeringer i formell videreutdanning, som også ivaretar behovet for dokumenterbar kompetanse. Det kan være gode grunner til en videre drøfting og vurdering av de personrettede ordningene tatt opp til diskusjon på arbeidsverkstedet.

Etter vårt syn, finnes det også gode argumenter for videre drøfting og vurdering av tiltak som gir virksomheter ytterligere insentiver til EVU. Hovedbegrunnelsen er som nevnt at virksomhetene investerer for lite i kompetanse fordi det gir positive eksterne virkninger til andre virksomheter, eller samfunnet for øvrig. I tillegg er det som nevnt en mulighet for at bedrifter blir motvillige til å gjennomføre investeringer med usikker avkastning.

Uavhengig om ordningene retter seg inn mot personer eller virksomheter er det viktig at insentivordningen støtter kompetanseinvesteringer som har gevinster for samfunnet som helhet, og som ikke ville vært gjennomført i fravær av tiltaket. For å for-

hindre at innføringen av et tiltak rettet mot virksomheter støtter investeringer som uansett ville blitt gjennomført (eller kun medfører ytterligere investeringer som styrker deres egen produktivitet), kan det gjøres vurderinger av hvorvidt ordningen burde avgrenses eksempelvis til å støtte finansiering av de ansattes formelle videreutdanning.¹³

¹³ Se SØA (2019) for en analyse av ulike innrettinger av en eventuell ny skatteinsentivordning for kompetanse, rettet mot virksomheter.

5 Referanser

- Ane. (2019). *Continuing Professional Development as viewed by Nordic Engineers*. Hentet fra <http://www.nordicengineers.org/sites/default/files/Report2.pdf>
- Cedefop. (2009). *Sectoral training funds in Europe*. Office for Official Publications of the European Communities.
- EVU-utvalget. (2018a). *Etter- og videreutdanning i andre land*. Oslo: Kompetanse Norge.
- EVU-utvalget. (2018b). *Kunnskapsgrunnlaget - Effekter av EVU*. Oslo: Kompetanse Norge.
- Keute, A., & Drahus, K. (2017). *Livslang læring 2008-2017*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Kuczera, M. (2017). *Striking the right balance: Costs and benefits of apprenticeship*. Paris: OECD Publishing.
- NAV. (2018). *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak*. Hentet fra <https://www.nav.no/rettskildene/forskrift/F20151211-1598#lidgF20151211NR1598K1>
- Nedelkoska, L., & Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. Paris: OECD Publishing.
- NOU. (2019). *Fremtidige kompetansebehov II*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Seip, Å. (2018). *Etter- og videreutdanning i tariffavtalene i offentlig sektor*. Oslo: Fafo.
- SSB. (2018). *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035*.
- SØA. (2018a). *Insentiver for investering i humankapital*. Oslo: Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
- SØA. (2018b). *Kartlegging av kompetanseutviklingsstrategier i norsk næringsliv*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- SØA. (2018c). *Kompetanseinvesteringer, signalisering og omstillingsevne*. Samfunnsøkonomisk analyse.
- SØA. (2018d). *Scenarioanalyse av framtidens tilbud av og etterspørsel etter kompetanse*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- SØA. (2019). *Analyse av alternative modeller for utforming av Kompetansefunn*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE