

International Migration Outlook: SOPEMI - 2006 Edition

Summary in Icelandic

Horfur í alþjóðlegum fólksflutningum: SOPEMI – útgáfa 2006

Útdráttur á íslensku

Ritstjórnargrein

Að hafa stjórn á fólksflutningum - viðkvæm jafnvægisgjörð

Með auknum fólksflutningum og frekari starfsmannaeklu hafa fólksflutningar fengið aukið vægi í stefnumótunaráætlun í OECD ríkjum....

Alþjóðlegir fólksflutningar hafa fengið aukið vægi í stefnumótunaráætlun í flestum OECD ríkjum á síðasta áratug. Fyrir því eru nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi jókst fólksstraumur milli landa snögglega á 10. áratug síðustu aldar sem fer nú vaxandi aftur og eru stundum notaðar ólögmætar eða óhefðbundnar leiðir (að biðja um hæli, koma sem ferðamenn og verða eftir). Um þessar mundir koma nálægt þrjár milljónir langtímainnflytjenda með löglegum hætti inn í OECD ríki á hverju ári, og jafnvel fleiri flytjast tímabundið ef alþjóðlegir námsmenn eru taldir með (sjá kafla 1). Og þá eru þeir ekki taldir með sem flytjast án heimildar. Í öðru lagi er gert ráð fyrir því að með hækkandi aldri fólks og minnkandi áhuga þess á vissum starfsgreinum í OECD ríkjum (raungreinum, byggingargreinum) verði þörf fyrir frekari innflutning vinnuafis í nálægri framtíð.

Þetta verður því aðeins gerlegt ef fyrrverandi og núverandi innflytjendur, sem verða æ fleiri, geta samlagast í gistiríkinu án vandkvæða. Afköst innflytjenda á atvinnumarkaði eru þó í mörgum löndum ekki eins hagstæð og áður, hvorki fyrir einstaklinga sem komu fyrrum né þá sem koma núna eða jafnvel afkomendur þeirra.

...en það að hafa stjórn á fólksflutningum er orðin erfið jafnvægisgjörð

Ríkisstjórnir þurfa þannig að horfast í augu við það viðkvæma markmið að reyna að ná jafnvægi milli þess að opna á alþjóðlega fólksflutninga, í þeirri von að laða að nauðsynlega færni til að fullnægja innanlandsþörfum, festu í að hafa stjórn á innstreymi fólksflutninga, til að sýna almenningssálitinu og hugsanlegum farandverkamönnum að það

verður ekki liðið að menn flytjist án heimildar, og útfærslunnar við árangursríka stefnumótun til að tryggja samlögun innflytjenda.

Það er erfitt að ná réttu jafnvægi. Það verður að fá rétta blöndu farandverkamanna sem hafa verið valdir og ekki valdir, farandverkamenn til lengri og skemmri tíma, með mikla færni og litla færni, og almennt séð víðsýni og eftirlits.

Val á farandverkamönnum blasir ekki við og ekki er hægt að velja alla farandverkamenn

Í fyrsta lagi blasir val á farandverkamönnum ekki alltaf við. Vissulega eru í öllum löndum verulegir fólksflutningar milli landa sem ríkisstjórnir hafa takmarkaðan ákvörðunarrétt yfir. Það er vegna viðurkennda mannréttinda (réttur íbúa til að búa með fjölskyldum sínum eða giftast eða ættleiða þá sem þeir vilja) eða undirritaðra alþjóðasamninga (t.d. Genfarsáttmálinn um flóttamenn eða samningar um frjálsa för). Slíkir „óákvarðaðir“ flutningar (sjá kafla 2) eru þegar uppspretta vinnuafis fyrir gistiríki en ekki alltaf vegna starfa sem þarft er að manna. Ef fullnægja á hinu síðara verður að bæta við heildarfjöldann til að laða að rétta fólkið með réttu færni.

Í sumum löndum er staðið að valinu á grunni tungumálakunnáttu, starfsreynslu, menntunar og aldurs...

Hvernig á að velja innflytjendur og í hvaða mæli? Ætti að velja innflytjendur á grundvelli eiginleika, þar sem stig eru gefin fyrir tungumálakunnáttu, starfsreynslu, menntun og aldur, og aðeins þeir valdir sem hafa tiltekinn lágmarkspunktafjölda? Þetta er gert í Ástralíu, Kanada og Nýja-Sjálandi, og oft er bent á fólksflutningafyrirkomulagið í þessum löndum sem fyrirmynd fyrir önnur OECD ríki. 60% eða meira af innflytjendum (þ.m.t. fjölskyldumeðlimir) eru í fólksflutningastraumi hinna færu í þessum löndum.

...en í öðrum velja atvinnurekendur og þá hafa launþegarnir vinnu við komuna

Í reynd eru löglega innfluttir launþegar valdir í öllum löndum nema það fólk sem flyst eftir fyrirkomulaginu um frjálsa för eins og er í Evrópusambandinu. Munurinn milli Ástralíu, Kanada og Nýja-Sjálands og annarra er að þar er fólk valið af atvinnurekendum frekar en yfirvöldum í landinu. Engu að síður skipta ríkisstjórnir sér stundum af launum og viðmiðunum varðandi störf eða menntun sem þrengja möguleikana. Og þegar innflytjendur eru valdir af atvinnurekendum eru þeir þegar komnir með starf við komuna til landsins í stað þess að þurfa að byrja á því að bjarga sér sjálfir í nýju landi. Í sögulegu ljósi hefur gengið vel fyrir Ástralíu og Kanada að koma völdum innflytjendum í kynni við vinnumarkaðinn án þess að ganga að störfum fyrirfram. Að undanfögnu hafa engu að síður sést takmarkanir á þessu þar sem atvinnurekendur meta minna og minna gildi útlenskrar starfsreynslu og –hæfni. Þannig hafa meira að segja þessi lönd byrjað að gefa mögulegum innflytjendum stig vegna starfstilboða og velja fólk sem er þegar komið til landsins með tímabundna heimild.

Ákvörðun um þann fjölda sem á að hleypa inn blasir ekki við...

Að hleypa inn réttum fjölda innflytjenda er önnur áskorun: ef of mörgum er hleypt inn munu sumir þeirra eiga í erfiðleikum með að finna sér vinnu; ef of fáum er hleypt inn geta vinnumarkaðsaðstæður orðið erfiðar vegna undirmönnunar. Sum lönd stjórna þessu með því að ákveða viðmið eða markmið í fjölda (sjá kafla 2). Það liggur ekki alltaf ljóst fyrir hvernig þessi viðmið eru skilgreind. Þau virðast endurspegla að hluta til lýðfræðileg

markmið og að hluta til reynslu hins liðna og pólitíska dómgreind um það við hverju vinnumarkaðurinn og almenningsálitið getur gleypt.

...og sum lönd gera það með því að ákveða fyrirfram viðmið eða markmið sem þau halda sig síðan við

Viðmið og markmið hafa þann kost að sýna almenningsálitinu að stjórn er á flutningunum. En það þarf að ákveða þau gaumgæfilega til að tryggja að þau mæti kröfum heimamarkaðarins og það er ekki alltaf einfalt verk. Ein áhætta er möguleikinn á lausum endum ef fjöldi vænlegra umsækjenda fer fram úr fjölda lausra plássu. Lausir endar geta verið uppspretta vonbrigða, gert fólksflutningakerfið minna sveigjanlegt og orðið hvati til ólögmætrar innkomu í landið eða ólögmætrar dvalar fyrir umsækjendur sem að öðru leyti eru vænlegir.

Tímabundnir fólksflutningar eru ein leið til að sinna þörfum um starfskrafta...

Sumum kröfum um starfskrafta er hægt að verða við með tímabundnum flutningum og á þessu sviði hefur reynsla hins liðna verið farsæl. Hún bendir til þess að tímabundnum fólksflutningum sé hægt að stjórna ef verkið sem á að framkvæma er í eðli sínu sjálft tímabundið, ef allir hagsmunaaðilar, þ.m.t. atvinnurekendur, blandast í ráðninguna og ef launþegar og atvinnurekendur hafa tækifæri til að tengjast aftur á næstu árum.

...en ekki reglubundnum þörfum og til frambúðar

Af því að það er auðveldara að sannfæra efaþjarnt almenningsálitið um tímabundna fólksflutninga fyrir starfsmenn með litla færni kysu flest lönd þá leið. Slíkir launþegar hneigjast til að hafa minni aðlögunarhæfni þegar þeir standa frammi fyrir breyttu efnahagslífi og samlögun þeirra tekur lengri tíma. En það er ólíklegt að reglubundnum þörfum fyrir starfskrafta geti til frambúðar verið þökklega fullnægt með hringrás tímabundinna launþega sem koma og fara. Atvinnurekendur vilja hafa áreiðanlega launþega og ekki þurfa stöðugt að þjálfra nýjan mannskap. Þannig verða einhverjir fólksflutningar launþega með litla færni að vera varanlegir.

Ef atvinnuleyfum er haldið í lágmarki þegar mikil eftirspurn blasir við er mikil hættu á ólögmætum flutningum

Ef það eru litlir möguleikar fyrir launþega með litla færni að koma inn í landið og engin önnur heimild um framboð á starfskröftum getur fullnægt þörfum fyrir launþega með litla færni er mikil hættu á að það valdi ólögmætum flutningum. Þetta á einkum við ef eftirlit með ólögmætum fólksflutningum og ólögmætri vinnu er veikt. Í sumum löndum er áætlað að óleyfilegur fjöldi innflytjenda sé meira en 3% af heildarmannfjölda. Ólögleg atvinna er samt ekki óhjákvæmileg. Reynslan af samræmingaraðgerðum bendir til þess að atvinnurekendur sem verða oft að útvega mögulegum starfsmönnum sannanleg starfstillboð kjósa ekki endilega ólöglega launþega. Með nógu góðri atvinnuleyfaaðgerð sem tryggir að leyfi séu veitt fljótt og í nægilegum mæli mætti mæta þörfum þeirra.

Fólksflutningar mjög færslu fólks geta orðið til alvarlegs missis fólks sem hægt væri að senda til þróunarlandanna

Öll lönd vilja innflytjendur sem búa yfir mikilli færni. Þar sem nánast öll OECD ríki eru orðin viðtökuríki mun samkeppnin um að laða að og halda í sérstaklega mjög færft fólk aukast. Tungumál verður augljóslega vandamál fyrir þau lönd þar sem móðurmálið

hefur enga útbreiðslu utan þeirra eigin landamæra. Jafnvel farandverkamenn með mikla færni hafa staðið andspænis vandamálum á atvinnumarkaði í OECD ríkjum og hafa oft unnið störf sem þeir eru of hæfir til að gegna. Það er vaxandi leitni í þá átt að ráða námsmenn á lokaári sem getur falið í sér alvarlegt tap fyrir upprunalönd, einkum lítil lönd, jafnvel þótt það sé temprað með umtalsverðum peningasendingum (sjá kafla 3). OECD ríki verða að veða kostina við þessa tegund ráðningar (snögg samlögun) á móti hugsanlegum atgervisflótta sem kann að koma til.

Opinber stefnumótun og umræða með tilliti til alþjóðlegra fólksflutninga þarf að vera óhlutdræg...

Erfiðleikar við að samlaga innflytjendur í sumum löndum hafa leitt til hafta á inngöngu og dvöl og stundum opinberrar umræðu um fólksflutninga sem er tvíþent. Ef höftin og umræðan eru í ójafnvægi getur það haft óhagstæð áhrif á viðleitni til að laða að þá tegund farandlaunþega sem landið þarfnast, rétt eins og á samlögun núverandi innflytjenda og afkomenda þeirra. Mögulegir innflytjendur geta á annan bóginn valið milli margra viðtökuríkja meðan vinnumarkaðurinn og menntunarleg niðurstaða geta liðið í andrúmslofti þar sem innflytjendum er ekki látið líða eins og þeir séu velkomnir.

...og lönd sem hafa stjórn á jafnvægisgjörðinni munu skara fram úr

Samandregið munu viðtökuríki sem sýna fram á óhlutdræga stjórn á fólksflutningum sem býður innflytjendur velkomna en er jafnframt föst fyrir og í samræmi við þjóðlegar þarfir verða í hagfelldari stöðu til að græða á kostunum af alþjóðlegum fólksflutningum.

© OECD 2006

Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.

Eftirprentun þessa útdráttar er leyfileg, að því tilskildu að getið sé höfundarréttar OECD og titils upprunalegu útgáfunnar.

Fjölmörg útdrættir eru þýdd ágríp af útgáfum OECD sem upphaflega voru gefnar út á ensku og frönsku.

**Þeir eru fáanlegir án endurgjalds í netbókaverslun OECD
www.oecd.org/bookshop//**

Hafið samband við Réttinda- og þýðingareiningu OECD, framkvæmdanefnd fjölmiðlunar og almannamálefna ef frekari upplýsinga er þörf.

rights@oecd.org

Bréfsími: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Heimsækið vefsíðu okkar www.oecd.org/rights/

