



Horfur um fólksflutninga milli landa: SOPEMI 2010

Útdráttur á íslensku

- Þótt dregið hafi úr eftirspurn á vinnuafli í efnahagskreppunni skipa fólksflutningar milli landa enn veigamikinn sess í stefnumiðum aðildarlanda OECD. Í þessu árlega yfirliti er að finna greiningu á þróun fólksflutninga og stefnumörkunar í þessum málaflokki í OECD-löndum. Fjallað er um framlag innflytjenda til nýliðunar meðal fólks á vinnualdri undanfarinn áratug og hlutverk innflytjenda sem vaxtarbrodds í þeim hópi næsta áratuginn miðað við spár. Einnig er sjónum beint að námsmönnum sem stunda nám utan heimalands síns og m.a. gerð tilraun til að reikna út hve oft slíkir námsmenn flendast í gístillandinu að námi loknu.
- Þá er fjallað um helstu breytingar í innflytjendastefnu landa, þ.m.t. ný lög um komu, dvöl og aðgang innflytjenda að vinnumarkaðnum. Ráðningum innflytjenda sem byggjast á vali samkvæmt þörfum vinnumarkaðarins og punktakerfum er lýst, sem og aðgerðum til að auðvelda aðlögun innflytjenda. Alþjóðasamvinna til að bæta landamæraeftirlit og sporna gegn óheimilum fólksflutningum fær nána umfjöllun.
- Áhrif kreppunnar á atvinnu innflytjenda er könnuð, með tilliti til kynferðis, atvinnugreina og mismunandi tegunda samninga, sem og lýðfræðileg þróun að því er varðar aðflutta og innfædda á því tímabili sem hér er til umfjöllunar.

Skýrslan sýnir að fólksflutningar til OECD-landa hafa minnkað lítillega ...

Löglegur innflutningur erlendra ríkisborgara til fastrar búsetu (um 4,4 milljónir) minnkaði um 6% árið 2008 og var það í fyrsta skipti sem sú tala minnkaði eftir fimm ára tímabil þar sem meðaltalið var 11% vöxtur. Þessa minnkun er þó aðallega að rekja til fárra landa, auk þess sem hún endurspeglar sérlega mikinn fjölda innflytjenda árið 2007. Samt sem áður hélt þessi fækkun áfram árið 2009 og minnkuðu fólksflutningar í flestum OECD-löndunum vegna efnahagskreppunnar.

...sér í lagi frjálssir fólksflutningar og fjölskylduflutningar.

Fólksflutningar innan svæða frjálssrar farar svöruðu til 25% af öllum fólksflutningum á OECD-svæðinu árið 2008 og 44% í Evrópu. Í Noregi, Sviss, Austurríki og Danmörku námu þeir ríflega helmingi allra fólksflutninga. Í Evrópu voru Portúgal, Spánn, Bretland og Ítalía mikilvæg í innflutningi vinnuafis árið 2008, en 20-30% innflytjenda til fastrar búsetu í þessum löndum komu vegna atvinnu. Annars staðar, að Japan og Kóreu undanskildum, eru fjölskylduflutningar áfram ráðandi þáttur í innstreymi innflytjenda til fastrar búsetu. Fjölskylduflutningar eru enn mjög ráðandi þáttur í Bandaríkjunum (65%), Frakklandi og Svíþjóð.

Fólksflutningar til skamms tíma eru enn mikilvægir þótt kreppan hafi sett sitt mark á þá ...

Fólksflutningar til skamms tíma höfðu aukist síðan um miðjan áratuginn en byrjuðu að dragast saman árið 2008. Þessa samdráttar gætti þó mest varðandi aðgerðaáætlanir um innflutning vinnuafis til skamms tíma. Árið 2008 komu meira en 2,3 milljónir farandlaunþega til skammtímadvalar í OECD-löndum, sem var 4% fækkun eftir fjögurra ára stöðuga fjölgun. Allt útlit er fyrir áframhaldandi fækkun á árinu 2009. Árstíðabundin vinna, ferðaleyfi sem heimila viðkomandi að vinna í landinu („working holiday“) og flutningar starfsfólks innan fyrirtækis jukust árið 2008. Samdráttur varð hins vegar í öðrum flokkum, sem samanstanda aðallega af fólksflutningum vegna atvinnu til ákveðins tíma. Fólksflutningar til atvinnu til skamms tíma voru meðal fyrstu flokkanna til að verða fyrir áhrifum af kreppunni.

... á meðan hælisleitendum fjölgar enn.

Hælisúmsóknnum í OECD-löndum hefur farið fjölgandi á ný síðan árið 2006. Árið 2008 voru Bandaríkin stærsta viðtökulandið með 39.400 hælisleitingar. Frakkland, Kanada, Bretland og Ítalía tóku öll við meira en 30.000 hælisleitendum. Noregur, Svíþjóð og Sviss eru hins vegar helstu viðtökulöndin miðað við höfðatölu. Helstu upprunalöndin eru Írak, Serbía og Afganistan.

Erlendum námsmönnum fjölgar og sumir ílendast.

Heildarfjöldi námsmanna utan heimalands meira en tvöfaldaðist milli 2000 og 2007 í yfir 2 milljónir. Bandaríkin, Bretland, Þýskaland, Frakkland og Ástralía eru helstu gistilönd námsmanna. Mesta hlutfallslega aukningin hefur verið í Nýja-Sjálandi og Kóreu. Þar á eftir koma Holland, Grikkland, Spánn, Ítalía og Írland. Erlendir námsmenn eru hugsanleg uppspretta mjög hæfra farandlaunþega í OECD-löndum en í skýrslu OECD um horfur um fólksflutninga fyrir árið 2010 er að finna fyrstu tilraun til að greina fjölda þeirra sem ílendast – út frá breytingum á stöðu þeirra sem endurnýja ekki námsmannaleyfi sitt. Með þessari aðferð er hlutfall námsmanna sem ílendast áætlað milli 15% og 35% og meðaltalið 21%.

Kína er upprunaland 10% innflytjenda, sem er tvöfalt á við samanlagt hlutfall Póllands, Indlands og Mexíkó.

Ríflega helmingur allra innflytjenda árið 2008 kom frá 20 helstu upprunalöndunum. Kína, Pólland, Indland og Mexíkó voru efst á þeim lista. Samanborið við fólksflutninga seint á tíunda áratug síðustu aldar var mesta aukningin frá Kólumbíu, Kína, Rúmeníu og Marokkó. Frá árinu 2000 hefur hins vegar dregið úr fólksflutningum frá Filippseyjum og Rússneska sambandsríkinu. Brottflytningur Pólverja til annarra Evrópulanda var enn mikill árið 2008.

Í mörgum OECD-löndum hefur drjúgur hluti fólksfjölgunar á undanförunum árum – og umtalsverður hluti nýliðunar þeirra sem eru á vinnualdri – verið vegna innflytjenda.

Ef fólksflutningar haldast svipaðir og nú mun fólki á vinnualdri í OECD-löndum fjölga um 1,9% milli 2010 og 2020, samanborið við 8,6% fjölgun milli 2000 og 2010. Milli 2003 og 2007 voru 59% fólksfjölgunar vegna fólksflutninga. Allt að þriðjungur nýliðunar þeirra sem eru á vinnualdri er vegna innflytjenda þótt börn og aldraðir á meðal þeirra dragi úr þessu framlagi. Aðeins í Frakklandi, Bandaríkjunum og Nýja-Sjálandi var náttúruleg fjölgun helsta ástæða fólksfjölgunar. Í nokkrum löndum – í Suður-Evrópu, Austurríki og Tékklandi – var um 90% fólksfjölgunar vegna fólksflutninga.

Samt hefur stærri hluti atvinnuvaxtar verið vegna hækkandi atvinnustigs þeirra sem eru heimilisfastir í löndunum en vegna fólksflutninga.

Alls 51% atvinnuvaxtar í OECD-löndum hefur verið vegna hækkandi atvinnustigs þeirra sem eru heimilisfastir í löndunum en 39% vaxtarins hefur verið vegna fólksflutninga milli landa. Þessar tölur eru þó mjög breytilegar milli landanna. Í mörgum löndum þar sem atvinnuvöxtur var aðallega í formi aukinnar atvinnuþátttöku þeirra sem voru þegar búsettir í landinu var atvinnustig tiltölulega hátt, eða yfir 75%, svo sem í Danmörku, Sviss og Svíþjóð. Í þeim löndum þar sem atvinnuvöxtur kom aðallega utan frá var atvinnustig fyrir neðan OECD-meðaltalið, að Bretlandi undanskildu.

Skýrslan í ár veitir yfirlit um skipulags- og stofnanalega þróun á sviði innflytjendamála...

Áframhald hefur verið á þeirri áherslu að fá mjög hæfa farandlaunþega, m.a. með notkun punktakerfa (s.s. í Danmörku, Bretlandi og Hollandi). Þróunin í framboðsdrifnum kerfum í þá átt að koma til móts við umsækjendur með starfstilboð innan varanlegrar áætlunar (Ástralía og Kanada) hefur einnig haldið áfram. Þó svo að eitt land (Svíþjóð) hafi opnað sig fyrir farandlaunþegum á öllum kunnáttustigum hafa önnur lönd opnað sig fyrir farandlaunþegum með minni kunnáttu aðeins þegar breytingar verða á áætlunum um árstíðabundin störf, sem gera slíka tímabundna fólksflutninga mögulega (Ástralía og Pólland).

... þ.m.t. stefnumið um aðlögun og veitingu ríkisborgararéttar.

Breytingar á stefnumiðum um endursameiningu fjölskyldna hafa haft tilhneigingu til að setja takmarkandi skilyrði, svo sem um búsetu og tekjur. Notkun á prófum í tungumálakunnáttu og borgaralegri hæfni sem skilyrði fyrir endursameiningu fjölskyldna og veitingu ríkisborgararéttar heldur áfram að aukast.

Sumar breytingar geta verið sérstaklega tengdar fjármálakreppunni.

Á árunum 2008-2009 miðuðu ýmsar nýjar aðgerðir varðandi fólksflutninga að því að takast á við þær áskoranir sem efnahagskreppan hafði í för með sér. Í mörgum OECD-löndum voru tegundir fólksflutninga vegna atvinnu kannaðar nákvæmlega og kveðið nánar á um komuskilyrði. Ákvæði voru lögleidd um atvinnulausa farandverkamenn sem er ókleift að endurnýja tímabundin leyfi (Spánn og Írland) og aðstoð var veitt svo þeir gætu snúið aftur til síns heimalands (Spánn, Japan og Tékkland). Sumir kvótar voru lækkaðir (Ítalía, Spánn og Ástralía).

Skýrslan fjallar um hlutfallslega meiri áhrif kreppunnar á atvinnu innflytjenda en annarra í OECD-löndum.

Í næstum öllum OECD-löndum var aukning atvinnuleysis milli 2008 og 2009 meiri á meðal fólks sem var fætt erlendis en á meðal innfæddra. Á svipaðan hátt lækkaði atvinnustigið meira hjá öðrum en innfæddum í flestum

OECD-löndum þótt aukin atvinnuþátttaka innflytjenda hafi í mörgum löndum spornað gegn þessari þróun. Á meðan heildaratvinnustig innfæddra fór minnkandi í næstum öllum OECD-löndum í niðursveiflunni jókst heildaratvinnustig þeirra sem eru fæddir erlendis talsvert í nokkrum löndum. Samt sem áður hélt atvinnuaukningin ekki í við fjölgun fólks á vinnumarkaði sem er fætt erlendis vegna áframhaldandi innstreymis.

Ungir farandlaunþegar verða einkum fyrir áhrifum...

Í flestum OECD-löndum hefur atvinnustig lækkað hraðar hjá ungmennum sem fæddust erlendis en hjá innfæddum ungmennum. Á meðan heildarlækkun atvinnustigs ungmenna (15-24 ára) var 7% á árinu eftir annan ársfjórðung 2008 var lækkunin allt að því tvöföld hjá ungmennum á meðal innflytjenda. Auk þess var atvinnuleysi þegar mikið hjá ungmennum á meðal innflytjenda, eða 15% í Bandaríkjunum, 20% í Kanada og 24% í ESB-15 löndunum árið 2009. Þar sem hröð aðlögun ungmenna og nýrra innflytjenda á vinnumarkaði hefur verið skilgreind sem lykilkþáttur í aðlögun þeirra til lengri tíma er lágt atvinnustig þeirra áhyggjuefni. Efnahagslægd fylgir hætta á að innflytjendur sem ekki fá vinnu fljótlega eftir komu til landsins mæti fordómum á vinnumarkaði. Tungumálakunnátta, fræðsla og starfsþjálfun virðast vera einkar mikilvægir þættir í stefnumótun á þessu sviði í efnahagslægd.

...þótt kvenkyns innflytjendum hafi gengið betur en körlum.

Konur sem fæddust erlendis hafa ekki orðið fyrir eins miklum áhrifum og karlar, en þeir starfa frekar í þeim atvinnugreinum sem hafa orðið hvað verst úti (s.s. byggingariðnaði, framleiðslu, fjármálastarfsemi). Í öllum löndum öðrum en Belgíu og Ungverjalandi hefur atvinnuleysi þessara kvenna aukist minna en hjá körlunum. Í sumum löndum hefur atvinnuþátttaka þessara kvenna aukist, en það gerist yfirleitt vegna viðleitni til að bæta upp tekjumissi karlanna í fjölskyldunni.

Það sem gerir innflytjendur berskjaldaðri fyrir atvinnumissi torveldar einnig að virk atvinnumarkaðsstefna nái til þeirra.

Í skýrslunni er fjallað um áhrifaþætti nýlegrar þróunar á vinnumarkaði hvað varðar innflytjendur. Innflytjendur starfa oft í atvinnugreinum sem eru viðkvæmar fyrir hagsveiflum. Þeir búa almennt við minna samningsöryggi og gegna oftar tímabundnum störfum, eru síður fastráðnir og kunna að verða frekar fyrir valinu en aðrir við uppsagnir. Innflytjendur kunna að vera í raun undanskildir frá tilteknum aðgerðum þegar réttur þeirra er beint eða óbeint tengdur því hve lengi þeir hafa verið í landinu eða stöðu þeirra gagnvart stjórnkerfinu, t.d. hvað varðar atvinnuáætlanir á vegum hins opinbera, eða þegar krafist er lágmarksstarfsaldurs eða fastráðningar. Í skýrslunni er bent á viss svið þar sem stefnumörkun getur hjálpað við að draga úr neikvæðum langtímaáhrifum á atvinnu innflytjenda.

Tveir kaflar fjalla um tiltekin mál sem eru ofarlega á baugi...

Fjallað er um tvö málefni sem eru ofarlega á baugi í sérstökum köflum. Fyrri kaflinn snýr að því hvernig almenningsálit varðandi fólksinnflutning mótast. Seinni kaflinn fjallar um þætti sem hafa áhrif á veitingu ríkisborgararéttar og áhrif hennar á vinnumarkaði.

...sá fyrri snýr að almenningsáliti og fólksflutningum...

Þessi kafli fjallar um ýmsar skoðanakannanir sem gerðar hafa verið á undanföllum áratug. Í honum eru settar fram niðurstöður um hvernig almenningsálit um innflutnings fólks hefur mótast. Einstakir þættir bæði í skoðanamyndun um efnahags- og menningarleg áhrif fólksinnflutnings og stefnu í málefnum innflytjenda eru metnir. Eitt af því helsta sem greiningin leiðir í ljós er að skoðanir á efnahags- og menningarlegum áhrifum fólksinnflutnings hafa áhrif á einstök viðhorf til opunar landamæra fyrir farandlaunþega. Opinber umræða um málefni innflytjenda og stefnumið um fólksflutninga mótast enn í grófum dráttum af umfjöllun fjölmiðla og tilteknum almennum viðhorfum. Vissir hópar í þjóðfélaginu eru líklegir til að hafa tilteknar skoðanir á fólksinnflutningi, ekki aðeins vegna áhrifa á dreifingu lífsgæða heldur einnig eftir því hvaða augum þeir líta t.d. menningarlega fjölbreytni. Ekki er talið eins brýnt að stuðla að almennu samkomulagi í opinberri umræðu um innflytjendamál og að takmarka áhrif rangra upplýsinga

og misskilnings. Í þessu samhengi þurfa stefnumbætur í innflytjendamálum að auka þekkingu og skilning á meðal almennings á efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum áhrifum fólksflutninga milli landa. Til að ná fram þessu markmiði þarf aukið gagnsæi hvað varðar umfang fólkinflutnings, betri aðgang að upplýsingum og sambærilegar tölfræðilegar upplýsingar um mismunandi lönd. Reglulegar og opnar umræður við hagsmunahópa ættu að byggjast á niðurstöðum rannsókna á viðkomandi sviði. Einnig væri hægt að bæta almenna þekkingu með hlutlæ加里 og víðtækari umfjöllun um fólksflutninga í fjölmiðlum.

...og sá seinni að áhrifum af veitingu ríkisborgararéttar á aðlögun á vinnumarkaði.

Veiting ríkisborgaréttar er með mjög mismunandi sniði í OECD-löndum. Í löndum sem hafa að stórum hluta byggst með fólksflutningum fá næstum allir venjulegir innflytjendur ríkisborgarétt innan tíu ára. Í evrópskum OECD-löndum hefur hlutfall innflytjenda með langa búsetu í landinu sem hafa fengið ríkisborgarétt aukist á undanföllum áratug. Hlutfall innflytjenda með ríkisborgarétt er mismunandi eftir hópum. Í næstum öllum löndum er algengara að innflytjendur frá löndum þar sem meðaltekjur eru lágar hafi öðlast ríkisborgarétt en komi þeir frá OECD-löndum þar sem meðaltekjur eru háar. Á meðal innflytjenda eru konur og þeir sem lokið hafa námi á háskólastigi einnig líklegri til að hafa öðlast ríkisborgarétt í landinu sem flutt er til. Innflytjendur með ríkisborgarétt eru líklegri til að standa betur á vinnumarkaði. Þetta á sér í lagi við um innflytjendur frá löndum þar sem tekjur eru lægri og um konur. Innflytjendur með ríkisborgarétt eru þegar í betri stöðu á vinnumarkaði áður en þeir öðlast ríkisborgaréttinn en sú staða batnar einnig tilfinnanlega eftir á, sem bendir til þess að ríkisborgarétturinn einn og sér hafi jákvæð áhrif. Þetta kann að vera vegna minni hindrana á vinnumarkaði, aukins hreyfanleika og minni mismununar. Ríkisborgaréttur virðist sér í lagi hafa áhrif á aðgang innflytjenda að betur launuðum störfum og störfum hjá hinu opinbera. Á meðal þess lærdóms sem draga má af þessum kafla er að með því að draga úr hindrunum – svo sem takmörkunum á tvöföldu ríkisfangi og mjög takmarkandi hæfisviðmiðunum – má stuðla að því að bæta stöðu innflytjenda í heild á vinnumarkaði. Hvetja ætti þá sem hafa þegar til þess rétt að taka upp ríkisfang búseturíkisins.

© OECD

Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.

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

Fjöltýngdir 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 hjá: rights@oecd.org eða með faxi: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal, 75116

Paris, France

Heimsækið vefsíðu okkar www.oecd.org/rights/

