

International Migration Outlook: SOPEMI - 2006 Edition

Summary in Norwegian

Perspektiv på internasjonal migrasjon: SOPEMI – 2006-utgave

Sammendrag på norsk

Leder

Migrasjonsstyring – en vanskelig balansegang

Med økt innvandring og økt mangel på arbeidskraft har migrasjonsspørsmål kommet opp på den politiske dagsorden i OECD-landene...

Internasjonal migrasjon har kommet opp på den politiske dagsorden i de fleste OECD-land i det siste tiåret. Dette har flere grunner. Innvandringsstrømmene vokste raskt i 1990-årene, og stiger nå på nytt, gjennom kanaler som til tider har ulovlig eller ukonvensjonell (asylsøk, turister som blir i landet) karakter. Hvert år ankommer nesten tre millioner langtidsinnvandrere på lovlig basis til OECD-landene, og i tillegg kommer midlertidige innvandringsstrømmer hvis man inkluderer utenlandsstudenter (se kapittel 1). Disse tallene tar altså ikke høyde for ulovlig innvandring. For det annet, grunnet befolkningsaldring og svak interesse for visse yrker i OECD-landene (naturvitenskapelige yrker, bygg og anlegg), forventes det at innvandringsbehovet vil øke i nær fremtid.

Forutsetningen for økt innvandring er at man anser at tidligere og aktuelle innvandrere, i stadig økende antall, integreres uten vanskelighet i vertslandet. Imidlertid er innvandrernes situasjon på arbeidsmarkedet mindre fordelaktig enn tidligere - dette gjelder både eldre og aktuell immigrasjon, samt innvandrernes barn.

...men migrasjonsstyring er blitt en vanskelig balansegang

Regjeringene står dermed overfor den vanskelige balansegangen mellom åpenhet overfor internasjonal migrasjon, med håp om å tiltrekke seg de kvalifikasjonene som innenlandsmarkedet trenger, fasthet i styringen av innvandringsstrømmen for å bevise overfor den offentlige opinion og potensielle innvandrere at ulovlig innvandring ikke tolereres, samt gjennomføring av effektive integreringstiltak.

Det er vanskelig å finne den riktige balansen. Den forutsetter at man oppnår den riktige blandingen av valgt og ikke-valgt innvandring, av innvandrere med midlertidig eller fast opphold, av høye og lave kvalifikasjoner, og mer generelt mellom åpenhet og kontroll.

Valg av innvandrere er ikke lett, og ikke all innvandring kan velges

For det første er det ikke alltid lett å velge innvandrere. I alle land forekommer det betydelige innvandringsstrømmer som regjeringene har begrenset kontroll over. Grunnen til dette er anerkjente menneskerettigheter (innbyggernes rett til å leve sammen med sine familier eller gifte seg med eller adoptere utlendinger) eller ratifiserte internasjonale avtaler (f.eks. Geneve-konvensjoner om flyktninger, eller avtaler om fri bevegelighet av personer). Slike "ikke-kontrollerbare" bevegelser (se kapittel 2) er allerede arbeidskraftkilder for vertslandene, men ikke alltid for yrker med arbeidskraftmangel. Å tilfredsstillte sistnevntes behov betyr å øke totalnivåene og tiltrekke seg riktige personer med riktige kvalifikasjoner.

I noen land utføres valget på grunnlag av språkferdigheter, arbeidserfaring, utdanning og alder...

Hvordan skal innvandrerne velges, og i hvilke antall? Skal innvandrerne velges på grunnlag av profil, med poeng for språkferdigheter, yrkeserfaring, utdanning, alder, og skal bare de velges som har den nødvendige poengsummen? Det er dette som gjøres i Australia, Canada og New Zealand, og innvandringsordningene i disse landene omtales ofte som modeller for andre OECD-land. Ca. 60 % eller flere av innvandrerne (inkludert familiemedlemmer) inngår i strømmen av kvalifiserte innvandrere til disse landene.

...mens i andre land utfører arbeidsgiverne utvalget, slik at innvandrerne har arbeid ved ankomst

I praksis, bortsett fra personer som flytter i rammen av ordninger for fri bevegelighet som f.eks. i EU, velges innvandrere på lovlig måte i alle vertsland. Forskjellen i forhold til Australia, Canada og New Zealand består i at de velges av arbeidsgiverne og ikke av de nasjonale myndighetene. Men det hender at regjeringene innfører yrkes- eller utdanningsmessige kriterier som begrenser mulighetene. Og når innvandrerne velges av arbeidsgiverne, har de en jobb ved ankomst, og trenger altså ikke å slå seg frem i det nye landet. Historisk sett har innføring av valgte personer på arbeidsmarkedet fungert i Australia og Canada. Imidlertid har dette systemet også vist at det har sine begrensninger, da arbeidsgiverne legger stadig mindre vekt på yrkeserfaring og kvalifikasjoner fra utlandet. Så også disse landene har begynt å gi poeng til potensielle innvandrere ut fra foreliggende jobbtilbud og rekruttere personer som allerede er i landet med midlertidig oppholdstillatelse.

Det er ikke alltid lett å bestemme antallet som skal slippes inn...

Å gi det riktige antallet innvandrere adgang til landet er en annen utfordring: Slipper man inn for mange, vil noen av dem ha problemer med å få arbeid; slipper man inn for få, vil arbeidsmarkedet bli stramt. Enkelte land løser dette problemet ved å fastsette tallmessige målsettinger eller begrensninger (se kapittel 2). Det er ikke alltid klart hvordan disse målsettingene defineres. Det viser seg at de delvis gjenspeiler

demografiske målsettinger og delvis tidligere erfaringer og politiske vurderinger av hva arbeidsmarkedet kan absorbere og av hva den offentlige opinion kan tåle.

...enkelte land definerer målsettinger eller begrensninger, som de så holder seg til

Slike målsettinger og begrensninger har fordelen av å vise opinionen at man har styring med innvandringsstrømmen. Men de må defineres med omhu for å sikre at de oppfyller behovene på det lokale arbeidsmarkedet – dette er ikke alltid en enkel oppgave. En risiko er muligheten for søknadsopphopping, dersom antallet søkere som kan komme i betraktning, overstiger antallet tilgjengelige plasser. Slike opphopinger er en kilde til frustrasjon, de gjør migrasjonssystemet mindre fleksibelt og oppmuntrer kandidater som ellers ville vært kvalifisert, til ulovlig innreise eller opphold.

Midlertidig innvandring er en fremgangsmåte for å løse enkelte av behovene på arbeidsmarkedet...

Enkelte arbeidsmarkedsbehov kan oppfylles gjennom midlertidig innvandring - dette har fungert positivt i flere tilfeller. Erfaringene viser at midlertidig innvandring kan styres hvis arbeidet som skal utføres, i seg selv er midlertidig, hvis alle aktørene inkludert arbeidsgiverne er involvert i rekrutteringen og hvis arbeidstakere og arbeidsgivere har mulighet til å fornye forbindelsen senere.

...men ikke regelmessige eller faste behov

De fleste landene foretrekker å benytte midlertidig innvandring for lavkompetanseyrker, da dette er lettere å selge overfor en skeptisk offentlig opinion. Slike yrkesutøvere har tendens til å tilpasse seg endringer i økonomien dårligere, og trenger lenger tid på å integreres. Men det er usannsynlig at de aktuelle, regelmessige arbeidsmarkedsbehovene på rimelig måte kan oppfylles ved en inn- og utgående strøm av midlertidig arbeidskraft. Arbeidsgiverne ønsker å beholde pålitelige ansatte, i stedet for å måtte lære opp nye grupper uavlatelig. Altså må en del av lavkompetanseinnvandringen være permanent.

Hvis arbeidstillatelsene er fåtallige i forhold til etterspørselen fra arbeidsmarkedet, foreligger det en høy risiko for ulovlig innvandring

Hvis lavkvalifiserte personer har små sjanser til å få adgang til landet og det ikke finnes noen annen rekrutteringskilde for slik arbeidskraft, er det stor risiko for at det genereres ulovlig innvandring. Dette er særlig tilfellet hvis kontrollen med ulovlig innvandring og svart arbeid er svak. I enkelte land anslås innvandrere uten oppholdstillatelse til å utgjøre over 3 % av den totale befolkningen. Men ulovlig sysselsetting er ingen ufravikelig nødvendighet. Erfaringen med regulariseringsprogrammer antyder at arbeidsgiverne, som ofte må gi kandidatene offisielt dokumenterte jobbtillbud, ikke nødvendigvis foretrekker ulovlig arbeidskraft. Med et adekvat program for arbeidstillatelser som sørger for at disse gis raskt og i tilstrekkelig antall, kan arbeidsgivernes behov møtes.

Utvandring av høykvalifisert arbeidskraft kan utgjøre et alvorlig tap for utviklingslandene

Alle land ønsker høykvalifiserte innvandrere. Da nesten alle OECD-land er blitt mottakerland, vil det skje en skjerping av konkurransen om å tiltrekke seg og beholde de

høyt kvalifiserte innvandrere. Språk vil klart bli et problem for land med nasjonalspråk som ikke har rotfeste utenfor landets egne grenser. Høykvalifiserte innvandrere har opplevd problemer på arbeidsmarkedet i OECD-landene, da de ofte er ansatt i jobber som de er overkvalifisert for. Det er en stigende tendens til å rekruttere utenlandske studenter ved slutten av studiet - dette kan bety alvorlig tap for studentenes hjemland, særlig for små land, selv om dette balanseres av betydelige pengeoverføringer (se kapittel 3). OECD-landene trenger å veie fordelene forbundet med denne typen rekruttering (rask integrering) mot hjerneflukteffektene som eventuelt genereres.

Offentlig politikk og offentlige erklæringer angående internasjonal migrasjon må ha objektiv karakter...

Vanskelighetene forbundet med å integrere innvandrere i enkelte land har ført til restriksjoner når det gjelder innreise- og oppholdstillatelser, og tvetydige offentlige erklæringer om innvandring. Ubalanserte restriksjoner og erklæringer kan ha negative følger for forsøkene på å rekruttere den typen innvandrere landet trenger og for integreringen av allerede etablerte innvandrere og deres barn. Potensielle innvandrere kan velge mellom mange mottakerland, samtidig som arbeidsmarkeds- og utdanningsresultater kan bli dårlige hvis det hersker en atmosfære der innvandrere ikke vil føle seg velkomne.

...og de landene som klarer balansegangen, vil ta ledelsen

Oppsummeringsvis kan det fastslås at mottakerland som gjennomfører en upartisk styring av innvandringsstrømmen, på en måte som både er inkluderende og bestemt, og tar høyde for nasjonale behov, vil stille sterkere når det gjelder å nyte godt av fordelene ved internasjonal migrasjon.

© OECD 2006

Denne oppsummeringen er ingen offisiell OECD-oversettelse.

Denne oppsummeringen kan reproduseres hvis OECDs copyright og originalens tittel angis.

Flerspråklige oppsummeringer er oversatte utdrag av OECD-publikasjoner opprinnelig utgitt på engelsk og fransk.

Disse er gratis tilgjengelige på OECDs Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

For ytterligere informasjon, ta kontakt med OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Faks: +33 (0)1 45 24 94 53

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

Besøk vårt nettsted www.oecd.org/rights/

