



VINNUMÁLA
STOFNUN

Útlendingar á atvinnuleysiskrá og þátttaka í virkniúrræðum

September 2011

Dröfn Haraldsdóttir
Gerður Gestsdóttir
Hrafnhildur Tómasdóttir
Karl Sigurðsson

Efnisyfirlit

Erlendir ríkisborgarar á vinnumarkaði.....	3
Atvinnuleysi erlendra ríkisborgara	3
Þjónusta Vinnumálastofnunar við atvinnulausa útlendinga	6
Kynningarfundir.....	7
Þátttaka útlendinga í vinnumarkaðsúræðum	7
Tegundir úrræða.....	9

Erlendir ríkisborgarar á vinnumarkaði

Á þensluskeiðinu á árunum 2004 til 2008 fjölgaði útlendingum mjög á íslenskum vinnumarkaði. Þannig er það mat Vinnuálastofnunar¹ að yfir 18.000 útlendingar hafi að jafnaði verið á vinnumarkaði á árinu 2008 eða um 10% af vinnuafli á landinu. Þeim hefur fækkað nokkuð síðan og er talið að þeir hafi verið um 15.000 árið 2010 að jafnaði, eða um 8,4% af heildarvinnuafli það ár og er gert ráð fyrir að hlutfallið verði nálægt 8% á árinu 2011.

Stór hluti erlends vinnuafls var framan af þensluskeiðinu karlar sem komu til starfa við byggingarframkvæmdir. Til að byrja með var fyrst og fremst um að ræða vinnu við stórframkvæmdir á Austurlandi, þ.e. bygging Kárahnjúkavirkjunar á árunum 2003-2006/7 og í kjölfarið bygging álvers Bechtel á Reyðarfirði á árunum 2005-2007/8, þar sem þúsundir erlendra starfsmanna unnu um nokkurra ára skeið. Samtímis var ráðist í stórframkvæmdir á suðvesturhorninu s.s. stækkun Norðuráls og gerð virkjana á Hellisheiði og á Reykjanesi sem einnig byggðu að miklu leyti á erlendu vinnuafli. Loks varð gífurleg þensla, einkum á suðvesturhorninu, til þess að eftirspurn eftir erlendu vinnuafli almennt í atvinnulífinu óx mikið, einkum við byggingarvinnu, en smám saman einnig í ýmsum öðrum atvinnugreinum s.s. fiskvinnslu, ýmsum iðnaði og mörgum þjónustugreinum.

Pólverjar hafa verið milli 40 og 45% útlendinga á vinnumarkaði síðustu ár. Hluttur þeirra óx hratt frá og með árinu 2005 en á árunum 2000 til 2004 höfðu Pólverjar verið um 17-18% af erlendu vinnuafli. Þessi mikli fjöldi Pólverja skýrist í byrjun af því að stjórnendur Bechtel leituðu fyrst og fremst til Póllands eftir starfsmönnum til starfa við byggingu álvers á Reyðarfirði. Góð tengsl sköpuðust við opinbert vinnumiðlunarkerfi og ráðningarskrifstofur í Póllandi og í kjölfarið leituðu verktakar og fyrirtæki mest til Póllands eftir vinnuafli þegar þenslan var að ná hámarki. Einnig var talsvert um að Lettar og Litháar kæmu hingað til starfa á seinni hluta þensluskeiðsins.

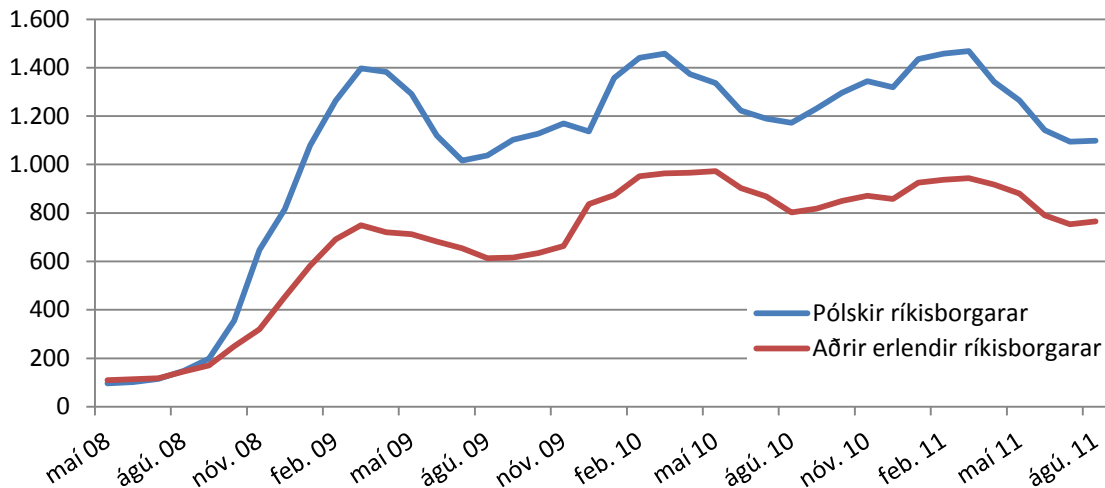
Eðli máls samkvæmt var mun hærra hlutfall karla en kvenna í þeim hópi sem kom hingaði til starfa á árunum fyrir hrun. Hæst var hlutfall karla á árunum 2006 til 2008 í kringum 65% erlends vinnuafls, en meðal Pólverja var það enn hærra, eða um 70-75% þessi ár. Síðan þá hefur hlutfall karla lækkað, bæði vegna brottflutnings karla og eins hafa konur í meira mæli flutt til landsins en karlar síðustu 3 til 4 ár.

Atvinnuleysi erlendra ríkisborgara

Á þensluskeiðinu, 2004 til 2008, var atvinnuleysi erlendra ríkisborgara á Íslandi hverfandi og minna en íslenskra ríkisborgara. Útlendingar komu jú til landsins fyrst og fremst til að vinna og afla sér tekna og næga vinnu var að hafa ef menn misstu vinnu á annað borð. Við hrun breyttist myndin hins vegar hratt og atvinnuleysi útlendinga jókst hröðum skrefum og mun meira en Íslendinga. Ástæðan var sú að fjöldauppsagnir urðu mestar í byggingariðnaði og tengdum greinum sem útlendingar voru mjög fjölmennir í.

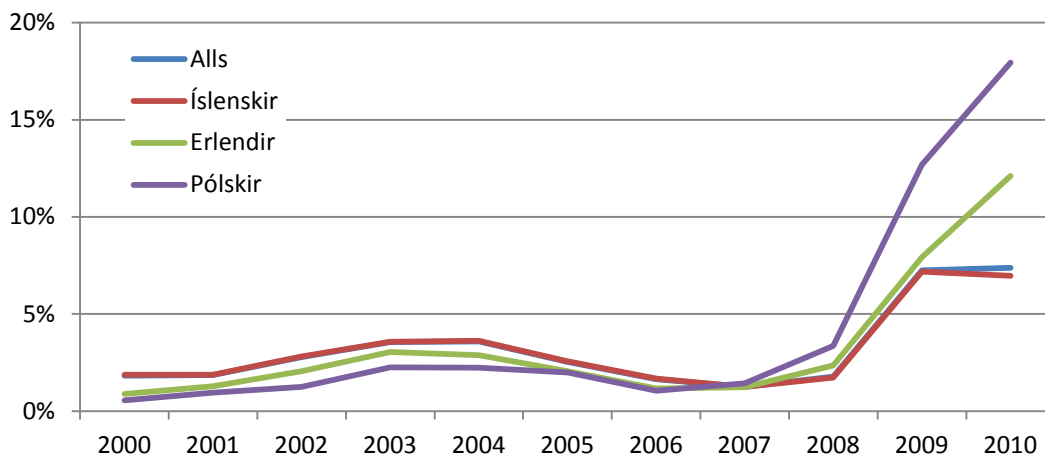
¹ Sjá skýrslurnar: *Erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði árin 2006-2009*, á vef Vinnuálastofnunar: http://www.vinnuastofnun.is/files/Erlendir%20r%C3%ADkisborgarar%20%C3%A1%20%C3%ADslenskum%20vinnuark%C3%B0i%202006-2009%20II_628248957.pdf og: *Erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði á árinu 2010*, á vef Vinnuálastofnunar: http://www.vinnuastofnun.is/files/Erlendir%20r%C3%ADkisborgarar%20%C3%A1%20%C3%ADslenskum%20vinnuark%C3%B0i%202010_1178828625.pdf

Í maímánuði 2008 voru um 200 útlendingar á atvinnuleysissskrá en en fjölgaði nokkuð þegar leið nær hausti og voru um 400 í lok september þegar bankahrunið reið yfir. Í kjölfarið fjölgaði erlendum ríkisborgurum hins vegar mjög hratt, eða um 300 til 400 á mánuði og fóru í ríflega 2.100 í mars 2009. Aukningin varð þá mjög mikil meðal Pólverja og voru um 1.400 Pólverjar á skrá í mars 2008. Atvinnuleysi meðal Pólverja hefur ekki aukist mikið frá þeim tíma en sveiflast mikið milli árstíða. Atvinnuleysi annarra erlendra ríkisborgara jókst hins vegar minna á fyrstu mánuðum eftir hrun, en nokkur aukning varð aftur vorið 2010 og fór fjöldi annarra erlendra ríkisborgara en Pólverja hátt í 1.000 undir vor það ár, en hefur þeim fækkað lítið eitt síðan. Þetta má sjá nánar á mynd 1.



Mynd 1. Fjöldi atvinnulausra útlendinga frá maí 2008

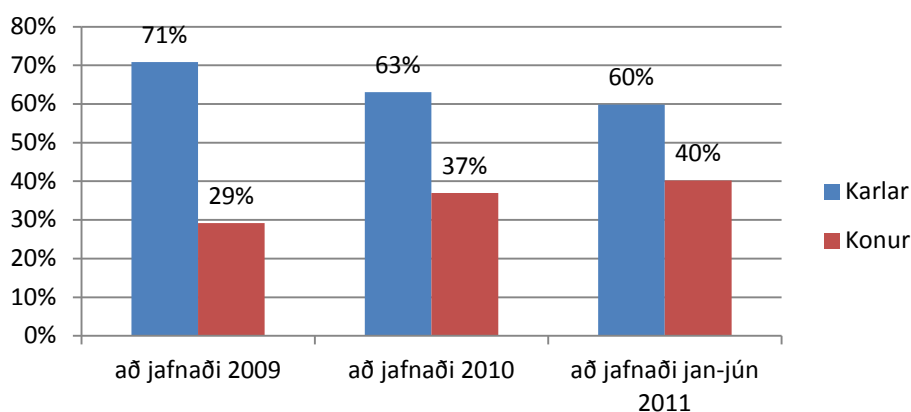
Á mynd 2 hafa fjöldataölur um atvinnulausa verið umreiknaðar í atvinnuleysis hlutfall á ársgrundvelli frá árinu 2000. Þar sést hve lítið atvinnuleysi erlendra ríkisborgara var fram að hruni, en hve mikið það jókst eftir hrun, bæði 2009 og áfram á árinu 2010. Þar sem fjöldi atvinnulausra hefur staðið að mestu í stað en erlendu vinnuafli fækkar jafnt og þétt eykst hlutfallslegt atvinnuleysi talsvert. Einkum er þetta áberandi meðal Pólverja, en þar reiknast atvinnuleysið 18% árið 2010.



Mynd 2. Hlutfallslegt atvinnuleysi eftir ríkisborgararétti frá 2000

Samtals komu 4.220 erlendingar ríkisborgarar eitthvað inn á atvinnuleysisrá á árinu 2009 og 4.144 á árinu 2010. Það sem af er árs 2011 hafa 3.280 erlendingar komið á atvinnuleysisrá, sjá töflu 1 hér síðar í skýrslunni. Þólfverjar eru langstærsti hópur útlendinga á skrá, hafa verið nálægt 60% frá hrúni, Lithár voru næstir, um 10%, um 4% eru frá Lettlandi og önnur 4% frá Portúgal. Mun færri koma frá einstökum löndum öðrum.

Erlendingar karlar hafa verið nokkru fjölmennari á atvinnuleysisrá en konur og er það í samræmi við fjölda þeirra á vinnumarkaði. Þannig lækkaði hlutfall karla úr 71% að jafnaði á mánuði árið 2009 í 60% að jafnaði það sem af er árs 2011, og hlutfall kvenna hækkaði samsvarandi úr 29% í 40% á sama tímabili.



Mynd 3. Skipting atvinnulausra útlendinga árin 2009 til 2011 eftir kyni

Ekki er mikill munur á menntun atvinnulausra eftir ríkisborgararétti. Svipað hlutfall Íslendinga og útlendinga hefur aðeins lokið grunnskólanámi eða nálægt 50%. Heldur hærra hlutfall atvinnulausra Íslendinga hefur lokið háskólanámi eða um 17% á móti 12% atvinnulausra útlendinga og hærra hlutfall atvinnulausra útlendinga er þar með með ýmskonar framhaldsnám að baki, eða um 39% á móti 32% atvinnulausra Íslendinga. Upplýsingar um menntun útlendinga eru þó ekki nægilega nákvæmar í skráningu Vinnumálastofnunar menntun þeirra fremur vanmetin en hitt. Í skýrslu Félagsvísindastofnunar um árangur af UFA verkefninu² má t.d. sjá að nokkru hærra hlutfall pólskra ungmenna, 16-24 ára, hefur lokið einhverju framhaldsskólaprófi heldur en þeirra íslensku, og þar með er lægra hlutfall þeirra pólsku sem aðeins hefur lokið grunnskólaprófi.

Þá er ekki að sjá mikinn mun á þróun langtímaatvinnuleysis meðal íslenskra eða erlendra ríkisborgara frá hrúni. Heldur hærra hlutfall Íslendinga hefur þó verið ár eða lengur á skrá en munurinn er ekki mikill, eða 34% á móti 31% að jafnaði það sem af er árinu 2011, og 31% á móti 26% að jafnaði árið 2010.

² Sjá skýrsluna: *Úttekt á átaksverkefninu „Ungt fólk til athafna“* á vef Vinnumálastofnunar: http://www.vinnumalastofnun.is/files/UFA-lokask%C3%BDrsla%20F%C3%A9.v%C3%ADs_1870718640.pdf

Þjónusta Vinnumálastofnunar við atvinnulausa útlendinga

Haustið 2008 og lengst af árs 2009 fór mest orka starfsfólks Vinnumálastofnunar í að sinna brýnustu úrlausnarefnum sem fylgdu hinu stóruakna atvinnuleysi í kjölfar hruns, þ.e. að taka á móti atvinnuleitendum og aðstoða við grunnskráningu, reikna út bótarétt og greiða út bætur, kynna atvinnuleitendum réttindi þeirra og skyldur, laga upplýsinga- og tölvukerfi að breyttum aðstæðum, vinna upplýsingar fyrir stjórnvöld og fagaðila, fara yfir fjölmörg flókin vafaatriðið og samræma verklag og vinnubrögð. Umfangsmikil ráðgjöf og vinnumarkaðsúrræði sátu þá eðlilega á hakanum, og gildi það jafnt fyrir útlendinga sem Íslendinga sem urðu atvinnulausir á þessum tíma.

Hjá Vinnumálastofnun var þó strax við hrun hugað að því hvernig þjónustu við útlendinga væri best háttáð. Ákveðið var að setja tímabundið á fót sérstaka þjónustuskrifstofu fyrir erlenda ríkisborgara á höfuðborgarsvæðinu. Skrifstofan var opnuð í byrjun árs 2009 í Borgartúni 7. Níu starfsmenn fluttu þangað starfsstöð sína, verkefnastjóri EURES, fjórir EURES ráðgjafar ásamt fjórum fulltrúum í skráningu, þar af voru þrjú pólskumælandi.

Starfsmenn EURES settu reglubundin verkefni að mestu til hliðar og einbeittu sér að þjónustu við erlenda bótaþega. Einingin í Borgartúni virkaði vel en tekin var upp sú stefna að afgreiða öll mál sem þangað bárust en varast að senda fólk milli staða. Skrifstofan annaðist alla þjónustu við erlenda ríkisborgara s.s. nýskráningu og kynningarfundir, vinnumiðlun, ráðgjöf og námsúrræði. Það hafði ákveðna kosti að hafa alla þjónustu við útlendinga á einum stað og varð skrifstofan n.k. „One Stop Shop“ og þekkt sem slík bæði meðal erlenda ríkisborgara hér á landi og annarra þjónstuaðila sem koma að málefnum innflytjenda.

Þegar kom fram á seinni hluta árs 2009 var áhersla á úrræði og ráðgjöf aukin smátt og smátt eftir því sem dró úr nýskráningum atvinnuleitenda og svigrúm jókst til ráðgjafar og einstaklingsbundinnar þjónustu. Þá var jafnframt undirbúið að fara í sérstakt átak fyrir ungt fólk þannig að allir atvinnulausir í yngstu aldurshópnum yrðu kallaðir inn í viðtöl og beint í einhverja virkni³. Gilti það um útlendinga jafnt sem Íslendinga.

Átakið Ungt fólk til athafna fór svo á fullt skrið í byrjun árs 2010. Skipulagið gagnvart útlendingum var þannig að öllum var boðið að fara í mat á færni í íslensku til þess að hægt væri að bjóða fólki úrræði sem hentuðu getu og þörfum hvers og eins. Tveir af færðustu sérfræðingum í kennslu íslensku sem annars máls voru fengnir til að semja matið og leggja það fyrir. Fólk var metið á 1. – 5. stig og þeim sem best stóðu að vígi var boðið að velja úrræði með íslenskumælandi fólki en öðrum var boðið á úrræðakynningu þar sem hægt var að velja milli mismunandi íslenskunámskeiða og annara námskeiða sem kennd voru á ensku. Eftir því sem fólk bætti íslenskukunnáttu sína stóðu fleiri möguleikar til boða og þegar það hafði klárað 4. stig íslensku var því boðið að færa sig yfir í íslenskumælandi hópinn. Á þennan hátt voru margir sem fóru úr því að eiga öll samskipti á ensku yfir í að eiga samskipti á mestu eða öllu leiti á íslensku. Fjöldi sjálfstæðra námskeiðshaldara sá um íslenskunámskeiðin en þau fylgdu öll ramma sem settur var af VMST. Þau miðuðuðust öll við þarfir fólks sem atvinnuleitendur, áhersla var á þann orðaforða sem nýttist í atvinnuleitinni, lestur atvinnuauglýsinga, þjálfun starfsviðtala, samfélagsfræðslu og gerð ferilskrár var fastur hluti allra námskeiða. Þær ferilskrár nýtti fólk í atvinnuleitinni. Starfsleitarendur voru haldnir fyrir þá sem lengst

³ Verkefnið fékk heitið Ungt fólk til athafna, skammstafað UFA. Sjá einnig undirbúningsskýrslu vinnuhóps félags- og tryggingaráðuneytisins, *Ungt fólk án atvinnu – virkni þess og menntun*, á vef Vinnumálastofnunar: http://www.vinnumalastofnun.is/files/UngtFolkAnAtvinnu_2147324578.pdf

höfðu verið á skrá og þar var líka farið í gerð ferilskrár og bæði hefðbundnar og óhefðbundnar aðferðir við að skapa sér starfstækifæri.

Þegar kom fram á seinni hluta árs 2010 var bætt enn í virkniaðgerðir stofnunarinnar og farið skipulega í að kalla inn alla þá sem höfðu verið hvað lengst á atvinnuleysissskrá og í febrúar 2011 var búið að kalla alla inn í viðtal alla sem verið höfðu á skrá í 2 mánuði eða lengur. Skipulagið gagnvart útlendingum er með sama hætti og lagt var upp með í áttakinu Ungt fólk til athafna.

Kynningarfundir

Allir erlendir ríkiborgarar eru boðaðir á kynningarfund þar sem þeir fá kynningu á réttindum og skyldum atvinnuleitenda ásamt kynningu á vinnumarkaðsúrræðum sem þeim standa til boða. Kynningarfundirnir fara fram á ensku og pólsku. Á árinu 2009 voru 2.245 skráningar erlendra ríkisborgara á kynningarfundum og náðu þær til 2.086 einstaklinga. Á árinu 2010 voru skráningarnar 2.588, einstaklingarnir 2.089 og í janúar til ágúst í ár hafa eru komnar 1.234 skráningar og eru 1.127 einstaklingar þar að baki.

Þátttaka útlendinga í vinnumarkaðsúrræðum

Á árinu 2009 tóku samtals 564 útlendingar þátt í vinnumarkaðsúrræðum, nokkrir tóku þátt í fleirum en einu og því nær greining úrræða samtals til 722 úrræðaskráninga það ár. Heildarfjöldi útlendinga sem kom á skrá Vinnuálastofnunar það ár var 4.220 manns og því um 13% útlendinga sem tóku þátt í einhverju virkniúrræði árið 2009. Til samanburðar tóku um 16% atvinnulausra íslenskra ríkisborgara þátt í einhverju virkniúrræði það ár. Rétt er að hafa í huga að meðalfjöldi útlendinga á skrá á árinu 2009 var 2.173 og þar af án hlutastarfs 1.995.

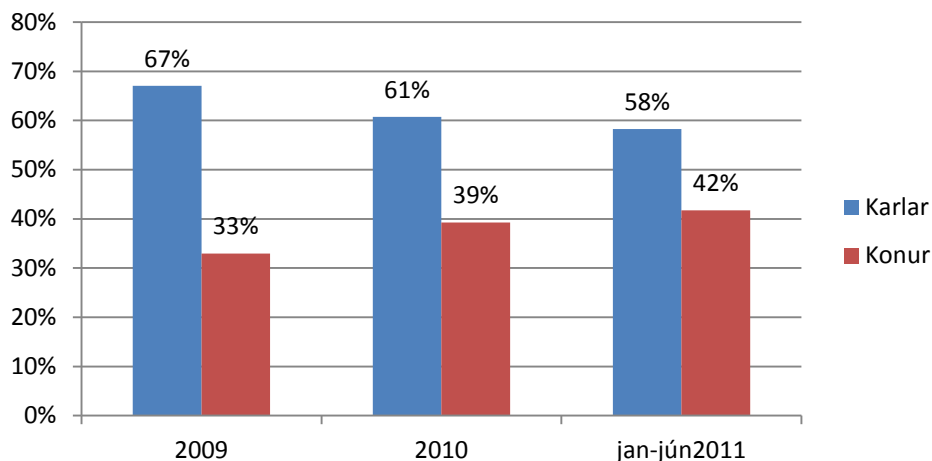
Árið 2010 tóku samtals 1.776 útlendingar þátt í vinnumarkaðsúrræðum, allmargir í fleiri en einu og greining úrræða nær því til um 2.812 úrræðaskráninga það ár. Heildarfjöldi útlendinga sem kom á skrá hjá Vinnuálastofnun á árinu 2010 var 4.144 og því um 43% allra útlendinga á skrá sem tóku þátt í einhverju virkniúrræði og sumir fleiri en einu. Til samanburðar tóku um 31% atvinnulausra íslenskra ríkisborgara þátt í einhverju virkniúrræði það ár. Enn er rétt að minna á að meðalfjöldi útlendinga á skrá á árinu 2010 var 2.485 og þar af án hlutastarfs 2.237.

Hlutfallslega er því meira um að útlendingar á skrá taki þátt í einhverju úrræðum en Íslendingar á árinu 2010 sem skýrist trúlega einkum af því hve mörgum er beint í íslenskunám eins og fram kemur hér á eftir. Bráðabirgðastölur fyrir fyrstu 6 mánuði ársins 2011 sýna að staðan er þá svipuð og á árinu 2010 hvað varðar hve hátt hlutfall tekur þátt í úrræðum, eða um 31% þeirra Íslendinga sem eitthvað komu á skrá og um 44% útlendinga. Hins vegar má sjá að úrræðaskráningum hefur fækkað og er róli við árið 2009, þ.e. hver og einn tók þátt í færri úrræðum að jafnaði framan af árinu 2011 heldur en á árinu 2010, en þær tölur eiga trúlega eftir að hækka eitthvað þegar líður á árið (fleiri mánuðir til skoðunar).

Tafla 1. Yfirlit yfir fjölda á skrá og þátttöku í úrræðum eftir ríkisborgararétti

	2009	2010	jan-jún 2011
Fjöldi eitthvað á skrá			
Íslenskir	30.010	25.717	18.538
erlendir	4.220	4.144	3.280
Samtals	34.230	29.861	21.818
Fjöldi einstaklinga í úrræðum			
Íslenskir	4.800	7.940	5.738
erlendir	564	1.776	1.428
Samtals	5.364	9.716	7.166
Hlutfall sem tók þátt í úrræðum			
Íslenskir	16%	31%	31%
erlendir	13%	43%	44%
Samtals	16%	33%	33%
Fjöldi úrræðaskráninga			
Íslenskir	6.305	10.835	6.925
erlendir	722	2.812	1.845
Samtals	7.027	13.647	8.770
Fjöldi úrræða pr. einstakling að jafnaði			
Íslenskir	1,3	1,4	1,2
erlendir	1,3	1,6	1,3
Samtals	1,3	1,4	1,2

Fjöldi erlendra karla og kvenna í úrræðum er í samræmi við fjölda þeirra á atvinnuleysisrá eins og sjá má ef myndir 3 og 4 eru bornar saman, körlum fækkar hlutfallslega og konum fjölga milli ára 2009 og 2011.



Mynd 4. Hlutfallsleg skipting þeirra sem tóku þátt í úrræðum 2009 til 2011 eftir kyni

Tegundir úrræða

Íslenskukennsla er eðlilega mest áberandi þegar þátttaka útlendinga í úrræðum er skoðuð, auk stöðumats í íslensku. Ljóst er að útlendingar sem lítið kunna fyrir sér í íslensku og hafa mis góðan grunn í ensku, standa verr að vígi á íslenskum vinnumarkaði og almennt í samfélaginu. Því hefur áhersla á íslenskunám verið áberandi þegar kemur að virkniúrræðum fyrir útlendinga á atvinnuleysissskrá.

Á árinu 2009 voru um 480 skráningar í íslenskunámskeið en um 2.200 á árinu 2010, en þar af voru ríflega 1.100 skráningar í stöðumat í íslensku, en stór hluti þeirra tók einnig þátt í íslenskunámskeiðum í kjölfarið. Fyrstu 6 mánuði ársins 2011 voru skráningar í íslenskunámskeið ríflega 1.300, þar af um 250 í stöðumat. Íslenskunámskeið og stöðumat í íslensku er þannig á bilinu 67-78% allra virkniúrræða þessi 2 og hálf ár sem hér eru til skoðunar. Af annars konar virkniúrræðum má nefna grunnnámskeiðin í starfsleit, ferilskrángerð, sjálfsstyrkingu og ýmis konar leiðbeiningum um íslenskt samfélag og þátttaka í ýmsum klúbbum og smiðjum sem snerta þjálfun í íslensku samfélagi. Nokkrir tugir útlendinga hafa gert námssamning um nám í eina önn eða lengur og nokkuð er um að útlendingar taki þátt í starfsþjálfun, reynsluráðningu og átaksverkefnum. Allnokkur fjöldi hefur farið á vinnuvélanámskeið og í meirapróf, sem og í ýmis önnur starfstend námskeið og tölvunámskeið. Loks má nefna að nokkrir tugir útlendinga hafa tekið þátt í nýsköpunarverkefnum, námskeiðum í stofnun og rekstri fyrirtækja og þróun eigin viðskiptahugmyndar. Nánar um fjölda og hlutföll má sjá í töflu 2. Á haustmánuðum 2011 verður sérstök áhersla lögð á starfsleitarnámskeið fyrir erlenda ríkisborgara sem ráðgjafar/vinnumiðlarar Vinnumálastofnunar munu sjá um, en að auki verða slík námskeið haldin í samstarfi við ýmsa námskeiðshaldara.

Tafla 2. Þátttaka í virkniúrræðum á árunum 2009 til 2011

	Fjöldatölur			Hlutfallstölur		
	2009	2010	jan-jún 2011	2009	2010	jan-jún 2011
Íslenskunámskeið	480	2.200	1.384	66,5%	78,2%	75,0%
<i>þar af stöðumat í íslensku</i>	0	1.123	253	0,0%	39,9%	13,7%
Önnur tungumálanámskeið	5	15	12	0,7%	0,5%	0,7%
Lengra nám - námssamningar	47	75	60	6,5%	2,7%	3,3%
Starfsþj., reynsluráðn., átaksverk.	65	86	46	9,0%	3,1%	2,5%
Vinnuvélanámsk./meirapróf	54	63	42	7,5%	2,2%	2,3%
Annað starfst. / tölvunámskeið	28	118	91	3,9%	4,2%	4,9%
Starfsleit, ferilskrá, sjálfstyrking ofl	16	140	111	2,2%	5,0%	6,0%
Klúbbar og smiðjur, sjálfboðaliðastarf	10	82	71	1,4%	2,9%	3,8%
Lista-, tómsundanámskeið	1	9	10	0,1%	0,3%	0,5%
Nýsköpun /stofnun fyrirt. /þróun viðsk.h.	16	24	18	2,2%	0,9%	1,0%
Samtals	722	2.812	1.845	100%	100%	100%