# AUSTRALIENS EFTERKRIGSINDVANDRING

AF FRANK MEISSNER[1]

Mellem 1947 og 1956 ankom mere end 1 million indvandrere til Australien, hvilket repræsenterer en gennemsnitlig årlig forøgelse på 1,1 % af kontinentets samlede befolkning. Hvis man undtager Israel, er der i denne periode ikke noget land, som kan opvise en højere indvandringsrate.

En fortsat strøm af indvandrere, plus et højt fødselsoverskud (godt 1,3 % årligt), vil antagelig resultere i en samlet befolkning på omkring 10 millioner i 1960.

Under forhold hvor mere end én ud af ti Australiere er indvandret siden krigen, er det naturligt at spørge: Hvorfor har Australien modtaget dem? Hvor kommer de fra? Hvordan kom disse befolkningsgrupper ud til Australien? Og endelig – hvilke resultater har de medført for landets økonomi?

## HVORFOR OPMUNTRE INDVANDRING?

I 1946, efter offentliggørelsen af Englands berømte hvidbog vedrørende fuld beskæftigelse (Beveridge Rapporten), udstedte Commonwealth Government of Australia sin egen hvidbog, ifølge hvilken høj og stabil beskæftigelse blev etableret som et ledende princip for efterkrigstidens økonomiske politik.

Landets indvandringspolitik blev i sin oprindelige form tilsyneladende formet uafhængigt af velfærdsstatens fornemste mål, opnåelse og vedligeholdelse af fuld beskæftigelse, tiltrods for den åbenbare sammenhæng, der må bestå mellem disse. Økonomiske hensyn blev først tillagt betydning, efter at de humanitære og forsvarspolitiske mål, der var knyttet til den første fase af »Operation Welcome«, stort set var virkeliggjorte.

De humanitære motiver var hovedsagelig knyttet til problemerne i forbindelse med efterkrigstidens hjemløse befolkningsgrupper. På et senere stadium, da dette efterkrigsproblem var mindre brændende, begyndte mili-

[1] Oversættelsen til dansk er foretaget af Victor Mortensen, HD.

tære og økonomiske synspunkter i forbindelse med den fortsatte, og selektive, indvandringspolitik at tiltage i betydning.

Erfaringerne fra den anden verdenskrig, da krigshandlingerne kom nærmere ind på livet af Australierne, end man nogensinde havde anset for muligt, dannede grundlaget for de førnævnte forsvarspolitiske motiver. Australiens befolkning var blevet kraftigt påmindet om sin stilling i en ændret verden og om sine forpligtelser i denne del af Stillehavs-området. Det stod klart for mange, at en forøget befolkning ville give mulighed for bedre beskyttelse mod asiatisk invasion end et australsk befolkningsvacuum. Sådanne synspunkter har dybe rødder i folkeopinionen og har stadigvæk en betydningsfuld plads i dagens debat[2].

I de senere år er de økonomiske motiver imidlertid rykket frem i forgrunden, og de må nu betegnes som langt de vigtigste. – Lad os derfor analysere disse.

I areal er Australien omtrent lige så stort som U.S.A., men med blot 1/20 af dette lands befolkning. Der er ingen tvivl om, at landets naturlige ressourcer kunne udnytttes bedre, hvis der var en større befolkning.

Flademål er imidlertid ikke nogen god målestok og må navnlig ikke forveksles med beboeligt areal. Vand er den vigtigste begrænsende faktor for såvel den landbrugsmæssige som den industrielle udvikling.

Betydelige arealer kan indvindes ved udvidelse af de bestående vandings- og transportsystemer, men en landbrugsmæssig ekspansion vil utvivlsomt tage form af en mere intensiv udnyttelse af arealer, som allerede er under plov. Man har anslået, at omkring 2 millioner hektarer ville kunne opdyrkes, svarende til 3–4 gange det nu udnyttede areal. Til sammenligning tjener, at U.S.A.s opdyrkede areal udgør omkring 8 millioner hektarer[3]. Et andet spørgsmål er, om en opdyrkning af dette omfang vil være økonomisk mulig og ønskelig.

Landets kulressourcer er rigelige, hvorimod de nu kendte malmlejer ville udtømmes på få år, hvis de skulle danne grundlag for en stålindustri svarende forholdsmæssigt til U.S.A.s. Fund af uranium, og for nylig tillige oliefund, har bidraget til at skabe et optimistisk syn på landets industrielle fremtid.

Som det vil ses, er, tiltrods for betydelige udviklingsmuligheder i Australien, de nu kendte naturlige ressourcer hverken overvældende store eller så lidet udnyttet, som det til tider har været antaget.

Den australske økonomi har været inde i en kraftig udvikling i det sid-

[2] Se for eksempel: N. D. Harper, »Australia and South-east Asia«, *Pacific Affairs*, september 1955.

[3] For en omfattende diskussion af forholdet mellem vandingstekniske og økonomiske faktorer: R. H. Greenwood, »The Challenge of Tropical Australia«, *Pacific Affairs*, juni og september 1956.

ste årti, og den betydelige rolle, som indvandringen har spillet gennem denne periode, er snarere en følge af denne ekspansion end vice versa.

Landet har lige siden 1940 haft så godt som fuld beskæftigelse. Knaphed på arbejdskraft – med de velkendte inflatoriske konsekvenser – har præget den kraftige økonomiske udvikling i denne periode.

Medens mange har betragtet indvandringen slet og ret som en løsning af problemet knaphed på arbejdskraft, har andre erkendt de økonomiske konsekvenser af denne bølge af indvandrere, som i betydeligt omfang har krævet investeringer, både i materiel forstand i form af boliger, skoler, offentlige anlæg m. v. og i form af oplæring og tilpasning, inden de kunne yde produktivt arbejde. Man har derfor støttet indvandringen, ikke alene af mennesker, men tillige af nødvendig kapital.

Endelig har mange af den »oprindelige« befolkning i indvandringen set en mulighed for at give samfundet, der hidtil overvejende har været engelsk præget, en indsprøjtning af nye kulturelle og sociale impulser. Man har peget på udviklingen i U.S.A. og mulighederne for et australsk forsøg på en efterligning af »Uncle Sam's smeltedigel« med tilsvarende konsekvenser for landets økonomiske udvikling.

## HVEM ER DE NYE AUSTRALIERE?

Den australske indvandringspolitik diskriminerer stærkt mod ikke-europæere. Følgelig er næsten alle de nye indvandrere kommet fra Europa, medens kun et ubetydeligt antal asiater har fået lov at bosætte sig.

Omkring halvdelen af det forløbne årtis indvandrere har været af engelsk nationalitet, 11 % kom fra Italien, 8 % var af polsk og 7 % af hollandsk oprindelse. Resten, eller omkring en fjerdedel, kom fra mere end 20 forskellige lande.

Op til 1947 havde gennemsnitsalderen i Australien været stigende. I 1871 udgjorde f. eks. personer under 15 år 42 % af befolkningen, i 1947 kun 25 %. (Danmark 1950:24 %). Siden 1947 er denne tendens ændret, og den vigtigste årsag hertil har været forøgelse af fødselsraten. Indvandrerne har hovedsagelig forynget den voksne del af befolkningen. Der er ingen nævneværdig forskel mellem den eksisterende befolkning og indvandrerne hvad angår den procentdel, der udgøres af personer under 15 år; men hvis vi ser på den del, der udgøres af de 40 årige og derover, viser det sig, at der i disse aldersklasser blandt indvandrerne forholdsmæssigt kun er halvt så mange som i den australske befolkning.

Forholdet mellem mænd og kvinder blandt de nyankomne har været som 130 til 100, og har således forøget den mandlige del af den samlede befolkning; i 1945 var forholdet 100,4 mænd til 100 kvinder, i 1954 var det tilsvarende forholdstal 102,4:100. Dette er sikkert kun en midlertidig

tendens. Mange indvandrere, særligt italienere, bringer koner eller kærester til Australien, såsnart deres økonomiske situation tillader det, medens andre vender tilbage til hjemlandet for at finde sig en kone.

Disse to omstændigheder, foryngelse af befolkningen og forøgelse af den mandlige befolkningsdel, har medført en højere rate af arbejdsdygtige. Medens kun 42 % af Australiens samlede befolkning kan medregnes til landets arbejdsstyrke, er 50 % af indvandrerne produktive arbejdere.

Der er en bemærkelsesværdig ringe forskel mellem erhvervsfordelingen for de mandlige indvandrere og den eksisterende mandlige befolkning. Ifølge statistiske oplysninger synes der ganske vist at være en højere procentdel faglærte blandt indvandrerne. Dette er i overensstemmelse med en bevidst politik fra de australske indvandringsmyndigheders side, men man må samtidigt betænke, at der normalt er en tendens blandt folk til at »forfremme« sig selv, når de besvarer spørgsmål om stilling og erhverv. Denne tendens er antagelig forstærket af indvandringsmyndighedernes førnævnte præference for faglært arbejdskraft, så alt i alt er direkte sammenligning formentlig temmelig usikker.

Hvad angår den kvindelige del af de nyankomne befolkningsgrupper, synes der heller ikke her at være betydelige forskelle sammenlignet med den eksisterende befolkning. Der er imidlertid en noget større procentdel, som har fundet beskæftigelse som hushjælp. Dette er til dels en naturlig følge af den omstændighed, at et stort antal kvinder i den eksisterende befolkning, som følge af den fortsatte højkonjunktur, har fundet beskæftigelse udenfor hjemmet, navnlig i industrielle virksomheder, et forhold, der så at sige har medført knaphed på arbejdskraft i hjemmet.

Med undtagelse af de befolkningsgrupper der udgøres af italienske og tyske indvandrere, findes kun få oplysninger om, hvordan den nye befolkning har fundet blivende beskæftigelse, efter at de har slået sig ned i deres nye hjemland[4].

## OFFENTLIGE HJÆLPEPROGRAMMER

Eftersom indvandringen er kommet i stand gennem den australske regerings bevidste bestræbelser, er offentlig hjælp til velkvalificerede, men ubemidlede, ansøgere en integrerende del af denne politik. Den væsentligste form for hjælp er lettelse af rejseomkostningerne. Disse hjælpeprogrammer er formelt udtrykt i et stort antal internationale overenskomster, der er indgået til regulering af disse forhold. Omkring 55 % af alle permanente indvandrere er kommet til Australien med støtte fra et af disse programmer. Britiske statsborgere og D.P.s (Displaced Persons) udgjorde ca. 80 % af alle således hjulpne personer.

[4] W. D. Borris: »Italians and Germans in Australia«, Melbourne 1954.

På grund af den herskende boligknaphed er det sædvanligvis nødvendigt at have kautionister, der kan garantere husly ved ankomsten. Dette arrangement minder lidt om det amerikanske indvandringssystem, og årsagen er naturligvis, at man vil undgå, at en indvandrer straks ved ankomsten kan blive en byrde for myndighederne.

Normalt er det venner eller familie, der påtager sig denne kautionsforpligtelse, men ofte er det tillige arbejdsgivere, som påtager sig ansvaret for enkeltpersoner eller grupper af faglærte arbejdere. Endvidere optrådte den australske regering selv som garant for visse udvalgte indvandrere i 1950, da »importen« af arbejdskraft ikke kunne dække det herskende behov, og sørgede for kost og logi i det tidsrum, disse personer var aflonnet af staten.

Som nævnt har den australske regerings bestræbelser for fremme af indvandringen af kvalificeret arbejdskraft fundet udtryk i en række internationale overenskomster, normalt to-sidede aftaler. De vigtigste af disse »Public Assistance Schemes« er følgende:

(a) *The United Kingdom Free and Assisted Passage Agreement* som trådte i kraft marts 1947.
I 1948 udvidedes aftalen til at omfatte statsborgere fra den Irske Fristat. I det forløbne årti er 210.000 ud af 427.000 britiske indvandrere kommet til Australien under dette program.

(b) I juli 1947 indgik *International Refugee Organization (IRO)* og den australske regering aftale om overflytning af 200.000 europæiske hjemløse (Displaced Persons) med regeringen som kollektiv garant. De offentlige myndigheder åbnede store modtagelses- og træningscentrer for at sikre den bedst mulige hjælp til disse hårdt ramte mennesker.

Denne strøm ophørte i 1950, da IRO sluttede sin virksomhed. Alt i alt ankom ca. 170.000 D. P.s, og dette er forholdsmæssigt den største kvota, noget land har modtaget, hvis man undtager Israel.

(c) Veteraner fra de Allierede styrker, som opholdt sig i Australien under den 2. Verdenskrig, fik mulighed for at vende tilbage og bosætte sig med hjælp fra »*The Empire and Allied Ex-Servicemen's Scheme*«. Dette program trådte i kraft i maj 1947, og mere end 20.000 veteraner, af hvilke hovedparten var hollændere, benyttede sig af denne hjælp.

(d) En *overenskomst med den Vesttyske Forbundsregering* blev indgået i august 1952. Antallet af indvandrere under denne overenskomst er vokset støt, og allerede i 1954 var dette den næstvigtigste aftale, målt i indvandrere per år.

(e) »*The Maltese Assisted Passage Scheme*« trådte i kraft i maj 1948 og har ydet hjælp til en begrænset, men støt strøm af folk, der har søgt til Australien.

(f) I december 1946 blev der som resultat af forhandlinger mellem den australske regering og »*The Netherland Emigration Foundation*« opnået en ordning, hvorefter denne institution påtog sig at placere hollændere i Australiens erhvervsliv.

I 1951, da strømmen af D. P.'s mindskedes, indgik Australien en overenskomst direkte med Holland, hvorefter den australske regering påtog sig ansvaret for disse indvandrere og tilså deres anbringelse indenfor passende erhverv.

(g) En aftale med Italien blev indgået i marts 1951; i henhold til denne, som til flere tilsvarende aftaler, bidrager begge parter sammen med »*The Intergovernmental Committee on European Migration*« til dækning af rejseomkostningerne. Australien betaler 25 australske pund per voksen, noget mindre per barn.

(h) Henimod slutningen af 1952 blev der truffet arrangement med Intergovernmental Committee on European Migration om ydelse af hjælp til udvandrere fra Grækenland og Østrig, og i 1953 blev dette udvidet til at omfatte flygtninge fra den Østtyske Folkerepublik og indbyggere fra Trieste. I 1954 bidrog Grækenland med det næststørste kontingent af ikke-britiske indvandrere.

Under »*The General Assisted Passage Scheme*« (August 1954) ydes hjælp til kvalificerede indvandrere fra Skandinavien, Schweiz og U. S. A. som måtte ønske at bosætte sig i Australien. Dette program er i karakter en udvidet udgave af »Allied Veterans Scheme«, og er det mindst betydningsfulde af de her nævnte programmer.

## SELVFINANCIERENDE INDVANDRERE

Indtil nu har vi rettet vor opmærksomhed mod de talrige offentlige hjælpeprogrammer, under hvilke omkring 55 % af alle indvandrere er kommet til Australien i løbet af det sidste årti. Følgelig er kun en del af svaret givet på spørgsmålet om, hvor indvandrerne er kommet fra, idet det må erindres, at næsten 400.000 personer kom »for egen kraft«.

Denne strøm af selvfinancierende indvandrere har været bemærkelsesværdig stød gennem årene, i modsætning til de kraftige variationer i antallet af »understøttede« indvandrere, variationer der er en direkte følge af den australske regerings flexible indvandringspolitik.

Det har allerede været omtalt, at ikke-britiske statsborgere kun kan opnå tilladelse til at tage fast ophold i Australien, hvis de kan få australske statsborgere til at kautionere for sig. Enhver permanent indvandrer, der har opholdt sig 1 år i Australien, betragtes som fast statsborger.

Italienere har hidtil udgjort hovedparten af de ikke-britiske indvandrere indenfor denne kategori. På grund af den italienske overenskomsts ophor er

kun 1 ud af 10 italienere kommet ud til Australien med offentlig støtte. Det er værd at bemærke, at siden 1945 er omkring 90.000, eller mere end 50 % af alle indrejsetilladelser for permanent ophold udstedt til ikke-britiske statsborgere, gået til italienere, og denne tendens er fortsat, således at det tilsvarende tal for året 1954 var over 70 %.

## ØKONOMISKE VIRKNINGER[5]

Vi har allerede antydet, at den betydelige indvandring ikke i væsentlig grad ændrede befolkningens køns- og aldersfordeling, ligesom ændringerne i samfundets etnografiske struktur var tilsvarende ubetydelige – landet har været lukket for asiater, og vil sikkert fremdeles være det[6]. Men hvad angår indvandringens virkning på landets økonomi, kan man roligt sige, at den har været betydelig.

Mellem 1945 og 1951 har Australien nydt godt af gunstige ydre betingelser. Uldpriserne var nogenlunde støt stigende, og udviklingen på verdensmarkedet iøvrigt var stort set gunstig for Australiens løbende betalingsbalance. Strømmen af nye indbyggere afhjalp den mangel på arbejdskraft, der normalt præger højkonjunkturperioder.

Den betydelige indvandring var imidlertid ikke til ensidig fordel for samfundet. Den bestående boligknaphed forværredes, den kraftige expansion af landets næringsliv, delvis fremkaldt af den førte indvandringspolitik, medførte en kronisk kapitalknaphed.

Nettovirkningen af hele denne udvikling har sikkert været en forstærkelse af de inflatoriske tendenser, der normalt opererer i en økonomi med fuld beskæftigelse.

I 1951 begyndte forholdene på verdensmarkedet at gå Australien imod. Uldpriserne var i en periode stærkt faldende, medens importpriserne fortsatte deres stigning, – omstændigheder der ganske klart havde en ugunstig virkning på Australiens handelsbalance. Mellem 1950/51 og 1951/52 mindskedes exportindtægterne med 30 %, medens importen øgedes 40 %. Arbejdsløshed begyndte at gøre sig gældende, og denne tendens forstærkedes af den usvækkede strøm af indvandrere. Fagforeningerne begyndte at røre på sig, og som resultat af alt dette suspenderedes midlertidigt den ovenfor under punkt (g) nævnte overenskomst med Italien. Sent i 1952 var arbejdsløshedsprocenten nået op på 4, hvilket betegnede et højdepunkt for efterkrigs-

[5] For yderligere oplysninger herom se: H. E. Holt, minister for indvandring, »What Immigration means to Australia«, Parliament of the Commonwealth of Australia, August 30, 1956.

[6] En japansk journalist spurgte: »Er australsk folkeopinion nået dertil, at man vil kunne byde asiater velkommen som midlertidige eller permanente borgere?« hvortil premierminister Robert Menzies uden tøven svarede: »Nej, i det store og hele synes der ikke at være noget, der kunne tyde derpå« (Time, 13. maj 1957, s. 37).

perioden. Importrestriktioner i forbindelse med en lettelse af kreditstramningen og andre forholdsregler bremsede i de følgende år denne økonomiske tilbagegang, og i 1955 prægedes økonomien atter af højkonjunktur, og de tidligere iværksatte restriktioner over for indvandring ophævedes.

Ifølge den oprindelige hvidbog var det hensigten at sikre en årlig forøgelse af befolkningen på 3½ %, hvortil indvandringen skulle bidrage 2 %, medens det var antaget, at den australske befolkning ville have et fødselsoverskud på 1½ % per år, – dette ville nogenlunde svare til forholdene i U. S. A. omkring midten af forrige århundrede. Det er imidlertid værd at bemærke, at fødselsoverskudsraten siden har overskredet indvandringsraten, og det må antages, at en befolkningsforøgelse fremkaldt af en stigende fødselsprocent har en anden og mindre direkte og umiddelbar virkning på landets økonomi end en tilsvarende forøgelse forårsaget af indvandring.

Når man betragter krisen i 1951–52, kan man rejse det spørgsmål, om ikke efterkrigstidens indvandringspolitik har været for ærgerrig.

## OVERSIGT OG KONKLUSIONER

Den australske regerings aktive indvandringspolitik har siden krigens ophør tilført landet omkring 1 million nye indbyggere udefra. Australiens ønske om en øget befolkning har været dikteret af økonomiske, militære, humanitære og kulturelle motiver.

Omkring halvdelen af de nye australiere er kommet fra England, medens resten er kommet fra en række europæiske lande. Indvandringen har til en vis grad forynget befolkningen og øget den mandlige del af befolkningen. Hvad angår erhvervsfordelingen kan man ikke spore nævneværdige forskydninger.

Mere end halvdelen kom ind i landet med støtte fra et eller andet hjælpeprogram, af hvilke nogle har form af bilaterale aftaler, medens andre er af mere generel karakter (Allied Veterans, Displaced Persons, etc.). Omkring halvdelen af de britiske indvandrere ankom under private auspicier, medens hovedparten af de italienske indvandrere selv financierede overfarten, især i perioden 1951–52 da den australsk-italienske aftale, som tidligere omtalt, var suspenderet på grund af det økonomiske tilbageslag. Strømmen af indvandrere udenfor de officielle hjælpeprogrammer har været langt mere stabil end strømmen af offentligt understøttede indvandrere.

Fagforeningerne har ikke stillet hindringer i vejen for denne tilforsel af arbejdskraft, – en del af forklaringen er måske, at efterkrigstidens indvandringspolitik blev iværksat, medens Labour regeringen var ved magten. Der har været visse vanskeligheder i forbindelse med ikke-britiske akademikeres, specielt lægers, stilling, men også sådanne problemer er nu stort set tilfredsstillende løst. I det hele taget har den lethed, hvormed ikke-bri-

tiske elementer er absorberet i det bestående samfund, været særdeles opmuntrende.

Skal Australien fortsat tillade en indvandring af de nuværende dimensioner (1956 : 125.000)?

Er dette den pris værd, som samfundet må betale i form af øget inflationsfare, belastning af betalingsbalancen, boligknaphed, og i det lange løb måske en langsommere stigning i indkomsten per individ?

Overfor de øjeblikkelige vanskeligheder, som den stærke immigration skaber, har man fremhævet, at drastiske ændringer i indvandringspolitikken ville kunne skabe betydelige vanskeligheder i forholdet til befolkningsoverskuds-landene og ødelægge mulighederne for på længere sigt at sikre en fortsat indvandring af de mest ønskelige befolkningsgrupper.

En midlertidig reduktion af indvandringsraten ville sikkert iøvrigt have ringe effekt, når det gælder afhjælpning af vanskeligheder i den økonomiske struktur, idet industrielle expansionsplaner normalt er af langtidskarakter og ikke påvirkes nævneværdigt af kort-tids variationer i en begrænset sektor af landets økonomi.

For ti år siden vidste Australien ikke, hvorledes den ærgerrige indvandringspolitik ville passe ind i efterkrigstidens økonomiske strategi. Nu, ti år og en million indvandrere senere, er problemet stadig uafklaret. – Og strømmen af indvandrere fortsætter.