



Arbejdskraftens mobilitet i EU: Nye tendenser og politikker

Resumé

Indledning

Migrationen inden for og mellem EU-medlemsstaterne er lav: I 2010 udgjorde den årlige grænseoverskridende migration for den europæiske befolkning i den erhvervsaktive alder (15-64 år) kun 0,3 % af befolkningen i EU-27 og omkring 1 % med hensyn til migrationen mellem regioner. Til sammenligning udgør migrationen mellem de fire største regioner i USA 1,2 %, mens migrationen på tværs af de amerikanske stater udgør 2,4 %. Der er dog tegn på, at mobile EU-arbejdstagere tegner sig for en stigende andel af migrationsstrømmene i EU, delvis som følge af forskellige situationer på arbejdsmarkedene i medlemsstaterne.

Denne rapport er baseret på data fra korrespondenter i 28 EU-medlemsstater og Norge. Den indeholder en oversigt over migrationsmønstre og –tendenser i EU (både mellem og inden for landene) i den økonomiske nedgangsperiode. Den indeholder også en gennemgang af de seneste politiske initiativer og foranstaltninger, der er gennemført eller fremmet af nationale, regionale og lokale myndigheder og arbejdsmarkedsparter, som direkte eller indirekte gør den interregionale og grænseoverskridende mobilitet lettere for EU-statsborgere.

Politisk kontekst

Trods den økonomiske krise og stigningen i arbejdsløsheden er der stadig mangel på arbejdskraft og kvalificerede arbejdstagere i nogle europæiske lande og regioner. Europa-Kommissionen har derfor fastholdt sit fokus på øget geografisk mobilitet som en strategi til at mindske forskellene mellem udbud og efterspørgsel på de europæiske arbejdsmarkeder. Denne politik understreges af Europa 2020-vækststrategien og beskæftigelsespakken fra 2012, hvor en effektiv fordeling af arbejdskraft inden for EU-medlemsstaterne nævnes som en vigtig drivkraft for fremtidig vækst og en vigtig justeringsmekanisme for forvredne arbejdsmarkeder. Udveksling af oplysninger om ledige stillinger i andre lande eller regioner kunne fremme mobiliteten. Øgede

ressourcer til Den Europæiske Beskæftigelsestjeneste, EURES, vil gøre det lettere for jobsøgende at kontakte arbejdsgivere, der søger efter særlige kvalifikationer.

Trods det fornyede incitament til at fremme den geografiske mobilitet på EU-plan bliver det på nationalt plan ofte overskygget af bekymringer vedrørende de negative virkninger af tilstrømninger af migranter til arbejdsmarkedet. Disse omfatter eventuel social dumping, muligt misbrug af velfærdssystemer og den økonomiske byrde, som inaktive migranter kan udgøre for velfærdssystemerne i modtagerlandene.

Væsentlige konklusioner

Krisen betød en mindre mobilitet internt i EU, men der har været en stigning siden 2011. Den generelle mobilitet og arbejdskraftmobiliteten på tværs af grænserne i EU faldt kraftigt i begyndelsen af kriseperioden i 2008-2010. Der har været en støt stigning i mobiliteten siden 2011, men den er fortsat lavere end før krisen.

Migrationen til EU-medlemsstater udgøres i stigende grad af mobilitet internt i EU. Der er et faldende antal erhvervsaktive tredjelandsstatsborgere i EU og et stigende antal vandrende EU-arbejdstagere. I 2008-2012 steg antallet af vandrende EU-arbejdstagere med over 800 000 (til 6,6 millioner), selv om den samlede beskæftigelse faldt med over 5 millioner. Ifølge data fra EU's arbejdsstyrkeundersøgelse (EU LFS) steg de mobile EU-arbejdstageres andel af den samlede erhvervsaktive befolkning i EU fra 2,6 % i 2008 til lidt over 3 % i 2012.

Mobiliteten inden for EU er dog forholdsvis lav i international sammenligning. Trods EU-politikker, som fremmer fri bevægelighed, fremgår det af europæiske og nationale data, at graden af mobilitet fortsat er lav, navnlig hvis den sammenlignes med USA. Sproglige

og kulturelle barrierer er den vigtigste hindring for grænseoverskridende mobilitet i Europa.

De grænseoverskridende mobilitetsstrømme mellem øst og vest er større end strømmene mellem syd og nord. Tyskland og Det Forenede Kongerige er de primære bestemmelseslande for stigende migrationsstrømme fra de nødlidende økonomier i Sydeuropa og Irland. Strømmene fra f.eks. Grækenland og Spanien blev mere end fordoblet i perioden 2007-2011. De er imidlertid forholdsvis ubetydelige i forhold til de vestgående strømme fra de østeuropæiske medlemsstater.

Arbejdsmarkedssituationen blev forværret under krisen for vandrende EU-arbejdstagere i forhold til indenlandsk fødte arbejdstagere. Arbejdsløsheden steg med 5,5 procentpoint for vandrende EU-arbejdstagere mellem 2008 og 2012 sammenlignet med 3,3 procentpoint for indenlandsk fødte arbejdstagere. Beskæftigelsesfrekvensen faldt også mere for vandrende EU-arbejdstagere. Beskæftigelsesfrekvensen for vandrende EU-arbejdstagere (66 %) forblev dog højere end for statsborgere (64,5 %) i 2012.

Den interregionale mobilitet er højere end den grænseoverskridende mobilitet. Som en grov indikation er den årlige grænseoverskridende arbejdskraftmobilitet (ca. 0,2-0,3 %) lavere end den interregionale arbejdskraftmobilitet inden for landene (ca. 1 % mellem de større økonomiske regioner).

Den interregionale mobilitet er højere i lande med højere BNP pr. indbygger. Den interregionale mobilitet er lavere i østeuropæiske medlemsstater og højere i Østrig, Tyskland, de nordiske lande og Det Forenede Kongerige. Den interregionale mobilitet steg efter krisen i Østrig, Tyskland og Sverige – tre medlemsstatsøkonomier, hvis arbejdsmarkeder og økonomier der hurtigst kom gang i igen efter krisen - hvilket viser en positiv korrelation mellem mobilitet og vækst.

Politiske anbefalinger

- En større fri bevægelighed for arbejdskraften kunne bidrage til at afhjælpe ubalancer og flaskehalse på arbejdsmarkedet i lyset af store forskelle i arbejdsmarkedssituationen i hele EU samt ansættelse af personer i den erhvervsaktive alder i mange medlemsstater.
- Nationale og regionale politikinstrumenter, der tager sigte på geografisk mobilitet, er end ikke almindelige i lande med mangel på arbejdskraft. Aktive arbejdsmarkedspolitikker med økonomiske incitamenter, som tilskynder jobsøgende til at flytte for at få arbejde, spiller en rolle med hensyn til at løse sådanne geografiske mismatchproblemer. På den anden side bør man også være opmærksom på eventuelle negative

incitamenter – “aktiveringsfælder” – hvor arbejdstagere forbliver under ordninger i stedet for at udnytte bedre beskæftigelsesmuligheder andre steder.

- Meget få af de nationale politiske initiativer, som direkte eller indirekte fremmer den geografiske mobilitet, er blevet evalueret. Der er derfor kun meget lidt dokumentation for, at disse politikker er effektive. Evalueringer af disse politikker bør fremmes for at understøtte en evidensbaseret politikudvikling og formidlingen af initiativer vedrørende bedste praksis.
- Undersøgelser har vist, at manglende beherskelse af modersmålet er én af de vigtigste hindringer for integrationen af indvandrere, navnlig når der er retlige forpligtelser med hensyn til beherskelse af modersmålet for at få adgang til visse job. I 14 EU-medlemsstater kan tilflyttere fra EU gratis deltage i offentligt finansierede sprogkurser. Det bør overvejes at forbedre adgangen til sprogundervisning for mobile EU-arbejdstagere ved at udbyde kurser gratis eller mod et beskedent gebyr, som kunne refunderes, når et vist kompetenceniveau var nået.
- Gennemførelsen af den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQF) bør fremskyndes. Problemer med at få udenlandske kvalifikationer anerkendt er en væsentlig hindring for grænseoverskridende mobilitet. Mens der formentlig kun er ringe mulighed for at udvide anvendelsen af direktivet om gensidig anerkendelse af erhvervsfaglige kvalifikationer, da det kræver en vis harmonisering af læseplanerne, kræver EQF med sin “fælles valuta”-tilgang ikke samme omfang af reformer. EQF gennemføres via nationale referencerammer for kvalifikationer, som er baseret på den fælles referenceramme, hvilket muliggør en “oversættelse” af kvalifikationsniveauer og hjælper nationale arbejdsgivere og myndigheder med at forstå udenlandske kvalifikationer. Det er vigtigt at fastholde fremdriften i gennemførelsen af EQF i lande, der endnu ikke har gjort dette, idet gennemførelsen oprindeligt forventedes afsluttet i 2012.

Yderligere oplysninger

Rapporten om *Labour mobility in the EU: Recent trends and policies* (Arbejdskraftens mobilitet i EU: Nye tendenser og politikker) findes på <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1456.htm>

Yderligere oplysninger fås ved henvendelse til John Hurley, forskningsleder, på joh@eurofound.europa.eu