



Ενδοκοινοτική μετανάστευση εργατικού δυναμικού: Πρόσφατες τάσεις και πολιτικές

Περίληψη

Εισαγωγή

Τα επίπεδα μετανάστευσης εντός και μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ είναι χαμηλά: το 2010, το ποσοστό ετήσιας διασυνοριακής μετανάστευσης του ενεργού πληθυσμού της Ευρώπης (15-64 ετών) ήταν μόλις 0,3% του πληθυσμού της ΕΕ27, ενώ ανήλθε σε περίπου 1% όσον αφορά τη διαπεριφερειακή μετανάστευση. Συγκριτικά, το ποσοστό μετανάστευσης στις τέσσερις κυριότερες περιφέρειες των ΗΠΑ είναι 1,2%, ενώ το ποσοστό σε όλες τις πολιτείες των ΗΠΑ ανέρχεται σε 2,4%. Ωστόσο, υπάρχουν ενδείξεις ότι ένα αυξανόμενο ποσοστό μεταναστευτικών ροών στην ΕΕ αναλογεί σε μετακινούμενους εργαζόμενους της ΕΕ, εν μέρει οφειλόμενων στις διαφορετικές συνθήκες της αγοράς εργασίας στα διάφορα κράτη μέλη.

Η παρούσα έκθεση βασίζεται σε δεδομένα από ανταποκριτές στα 28 κράτη μέλη της ΕΕ και τη Νορβηγία. Παρέχει μια επισκόπηση των μοντέλων και τάσεων της ενδοκοινοτικής μετανάστευσης (τόσο μεταξύ όσο και εντός των χωρών) κατά την περίοδο της οικονομικής ύφεσης. Εξετάζει επίσης πρόσφατες πρωτοβουλίες και μέτρα πολιτικής που εφαρμόστηκαν ή προωθήθηκαν από εθνικές, περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις και κοινωνικούς εταίρους, και διευκολύνουν άμεσα ή έμμεσα τη διαπεριφερειακή και διασυνοριακή κινητικότητα των πολιτών της ΕΕ.

Πλαίσιο πολιτικής

Παρά την οικονομική κρίση και την αύξηση της ανεργίας, σε ορισμένες χώρες και περιοχές της Ευρώπης υπάρχουν ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό και σε δεξιότητες. Συνεπώς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεχίζει να επικεντρώνεται στην αύξηση της γεωγραφικής κινητικότητας στο πλαίσιο μιας στρατηγικής για τον περιορισμό της αναντιστοιχίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας. Τη στάση αυτή υπογραμμίζει η αναπτυξιακή στρατηγική «Ευρώπη 2020» και η «Δέσμη μέτρων για την απασχόληση» του 2012, όπου η αποδοτικότερη κατανομή της εργασίας εντός των κρατών μελών της ΕΕ αναφέρεται ως βασικός παράγοντας για τη μελλοντική ανάπτυξη και ως σημαντικός μηχανισμός προσαρμογής για τις στρεβλωμένες αγορές εργασίας. Η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με κενές θέσεις εργασίας σε άλλες χώρες ή περιοχές θα μπορούσε να ενισχύσει την κινητικότητα. Οι αυξημένοι πόροι των ευρωπαϊκών υπηρεσιών απασχόλησης, EURES, θα διευκολύνουν τους

αναζητούντες εργασία να έρχονται σε επαφή με εργοδότες οι οποίοι αναζητούν συγκεκριμένες δεξιότητες.

Παρά την νέα ώθηση για προαγωγή της γεωγραφικής κινητικότητας σε επίπεδο ΕΕ, αυτή συχνά επισκιάζεται σε εθνικό επίπεδο λόγω προβληματισμών σχετικά με τις αρνητικές συνέπειες των μεταναστευτικών εισροών στην αγορά εργασίας. Σε αυτές περιλαμβάνονται το ενδεχόμενο κοινωνικό ντάμπινγκ, η πιθανή κατάχρηση των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας και η οικονομική επιβάρυνση που ενδέχεται να προκύψει στα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των χωρών υποδοχής λόγω των μη ενεργών μεταναστών.

Βασικά πορίσματα

Η κρίση μείωσε την ενδοκοινοτική κινητικότητα, αλλά από το 2011 και έπειτα σημειώθηκε ανάκαμψη. Η κινητικότητα γενικότερα καθώς και η κινητικότητα των εργαζομένων ειδικότερα, σε διασυνοριακό επίπεδο εντός της ΕΕ σημείωσε ραγδαία πτώση κατά την περίοδο της άμεσης κρίσης μεταξύ 2008 και 2010. Υπάρχουν συνεπή στοιχεία ανάκαμψης της κινητικότητας από το 2011, ωστόσο τα ποσοστά κινητικότητας παραμένουν χαμηλότερα σε σχέση με την περίοδο πριν από την κρίση.

Η μετανάστευση σε κράτη μέλη της ΕΕ αντιπροσωπεύει ολοένα και περισσότερο την ενδοκοινοτική κινητικότητα. Το σύνολο των υπηκόων τρίτων χωρών που εργάζονται στην ΕΕ μειώνεται, ενώ το σύνολο των διακινούμενων εργαζομένων στην ΕΕ αυξάνεται. Μεταξύ 2008 και 2012, ο πληθυσμός των διακινούμενων εργαζομένων στην ΕΕ αυξήθηκε κατά 800.000 και πλέον (άγγιξε τα 6,6 εκατ.), παρόλο που το συνολικό απασχολούμενο εργατικό δυναμικό μειώθηκε κατά 5 εκατ. και πλέον. Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΕ-ΕΕΔ, το ποσοστό διακινούμενων εργαζομένων στην ΕΕ του συνολικού πληθυσμού εργαζομένων στην ΕΕ αυξήθηκε από 2,6% το 2008 σε λίγο πάνω από 3% το 2012.

Εντούτοις, η κινητικότητα εντός της ΕΕ είναι συγκριτικά χαμηλή σε σχέση με τα διεθνή επίπεδα. Παρά τις πολιτικές της ΕΕ που διευκολύνουν την ελεύθερη κυκλοφορία, από ευρωπαϊκά και εθνικά δεδομένα προκύπτει ότι το επίπεδο κινητικότητας παραμένει χαμηλό, ιδιαίτερα εάν συγκριθεί με αυτό των ΗΠΑ. Οι γλωσσικοί και πολιτισμικοί φραγμοί είναι το κυριότερο

εμπόδιο για τη διασυνοριακή κινητικότητα στην Ευρώπη.

Οι ροές διασυνοριακής κινητικότητας από την Ανατολή προς τη Δύση υπερεισχύουν των ροών από τον Νότο προς τον Βορρά. Η Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελούν τις κυριότερες χώρες προορισμού για αυξημένες μεταναστευτικές ροές από τις οικονομίες της νότιας Ευρώπης που αντιμετωπίζουν προβλήματα και την Ιρλανδία. Για παράδειγμα, οι εκροές από την Ελλάδα και την Ισπανία υπερδιπλασιάστηκαν κατά την περίοδο 2007-2011. Εντούτοις, είναι και πάλι σχετικά μικρές σε σχέση με τις ροές από τα κράτη μέλη της ανατολικής Ευρώπης προς τη Δύση.

Η κατάσταση της αγοράς εργασίας επιδεινώθηκε κατά την περίοδο της κρίσης για τους διακινούμενους εργαζόμενους στην ΕΕ σε σχέση με τους γηγενείς εργαζόμενους. Η ανεργία στους διακινούμενους εργαζόμενους στην ΕΕ αυξήθηκε κατά 5,5 ποσοστιαίες μονάδες μεταξύ 2008 και 2012, σε σχέση με την ανεργία στους γηγενείς εργαζόμενους που αυξήθηκε κατά 3,3 ποσοστιαίες μονάδες. Επίσης, τα ποσοστά απασχόλησης για τους διακινούμενους εργαζόμενους στην ΕΕ μειώθηκαν. Ωστόσο, το 2012, το ποσοστό απασχόλησης των διακινούμενων εργαζόμενων στην ΕΕ (66%) παρέμεινε υψηλότερο σε σχέση με αυτό των ημεδαπών (64,5%).

Τα επίπεδα διαπεριφερειακής κινητικότητας είναι υψηλότερα από τα επίπεδα διασυνοριακής κινητικότητας. Ενδεικτικά, το ετήσιο ποσοστό διασυνοριακής κινητικότητας εργαζομένων (περίπου 0,2%-0,3%) είναι χαμηλότερο από το ποσοστό διαπεριφερειακής κινητικότητας εργαζομένων εντός των ίδιων των χωρών (περίπου 1% μεταξύ των σημαντικότερων οικονομικών περιφερειών).

Η διαπεριφερειακή κινητικότητα είναι υψηλότερη στις χώρες με υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Τα επίπεδα διαπεριφερειακής κινητικότητας είναι χαμηλότερα στα κράτη μέλη της ανατολικής Ευρώπης και υψηλότερα στην Αυστρία, τη Γερμανία, τις σκανδιναβικές χώρες και το ΗΒ. Με την έλευση της κρίσης, η διαπεριφερειακή κινητικότητα αυξήθηκε στην Αυστρία, τη Γερμανία και τη Σουηδία – τρία κράτη μέλη των οποίων οι αγορές εργασίας και οι οικονομίες ανέκαμψαν ταχύτατα μετά την κρίση, αναδεικνύοντας μια θετική συσχέτιση μεταξύ κινητικότητας και ανάπτυξης.

Δείκτες πολιτικής

- Η αύξηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων θα μπορούσε να συμβάλει στην αντιμετώπιση των ανισοροπιών και των ελλείψεων στην αγορά εργασίας, ενόψει των μεγάλων αποκλίσεων στην απόδοση της αγοράς εργασίας σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και της συρρίκνωσης του ενεργού πληθυσμού σε πολλά κράτη μέλη.
- Τα εθνικά και περιφερειακά μέσα πολιτικής που στοχεύουν στη γεωγραφική κινητικότητα σπανίζουν ακόμη και σε χώρες με ελλείψεις εργαζομένων. Οι ενεργές πολιτικές της αγοράς εργασίας οι οποίες παρέχουν οικονομικά κίνητρα

για την ενθάρρυνση των αναζητούντων εργασία να δραστηριοποιηθούν για την ανάληψη θέσεων εργασίας παίζουν κάποιο ρόλο στην αντιμετώπιση των εν λόγω γεωγραφικών αναντιστοιχιών. Από την άλλη, προσοχή πρέπει επίσης να δοθεί στις πιθανές συνέπειες των αντικινήτρων – «παγίδες» ενεργοποίησης – όταν δηλαδή οι εργαζόμενοι παραμένουν σε ένα καθεστώς αντί να εκμεταλλευτούν καλύτερες ευκαιρίες απασχόλησης αλλού.

- Ελάχιστες από τις πρωτοβουλίες εθνικών πολιτικών που διευκολύνουν άμεσα ή έμμεσα τη γεωγραφική κινητικότητα αξιολογήθηκαν. Επομένως, υπάρχουν λιγοστά στοιχεία σχετικά με την αποτελεσματικότητα των εν λόγω πολιτικών. Πρέπει να προωθηθεί η αξιολόγηση των πολιτικών αυτών ώστε να υποστηριχθεί η ανάπτυξη τεκμηριωμένων πολιτικών και η διάδοση των πρωτοβουλιών που συνιστούν βέλτιστες πρακτικές.
- Σύμφωνα με μελέτες, η έλλειψη γλωσσικής επάρκειας στην τοπική γλώσσα αποτελεί έναν από τους κυριότερους φραγμούς στην ένταξη των μεταναστών, ιδιαίτερα σε περίπτωση που υφίστανται νομικές υποχρεώσεις γλωσσικής επάρκειας για την πρόσβαση σε ορισμένες θέσεις εργασίας. Σε 14 κράτη μέλη της ΕΕ, προσφέρονται στους νεοεισερχόμενους στην ΕΕ δωρεάν μαθήματα γλώσσας με δημόσια χρηματοδότηση. Πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο βελτίωσης της πρόσβασης των διακινούμενων εργαζομένων στην ΕΕ στην εκμάθηση γλωσσών, μέσω παροχής μαθημάτων δωρεάν ή με συμβολικά διδάκτρα που θα μπορούσαν να επιστρέφονται κατόπιν επίτευξης ενός συγκεκριμένου επιπέδου ικανοτήτων.
- Η υλοποίηση του ευρωπαϊκού πλαισίου επαγγελματικών προσόντων (EQF) πρέπει να επισπευσθεί. Η δυσκολία αναγνώρισης των τίτλων σπουδών που αποκτήθηκαν στην αλλοδαπή αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για τη διασυνοριακή κινητικότητα. Ενώ ενδεχομένως δεν υπάρχουν πολλά περιθώρια επέκτασης του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, καθώς αυτό απαιτεί ως έναν βαθμό εναρμόνιση των προγραμμάτων σπουδών, το EQF με την προσέγγιση «κοινού νομίματος» δεν απαιτεί την ίδια έκταση μεταρρυθμίσεων. Το EQF υλοποιείται μέσω εθνικών πλαισίων επαγγελματικών προσόντων τα οποία μνημονεύονται στο κοινό πλαίσιο, καθιστώντας με αυτόν τον τρόπο δυνατή μια «μετάφραση» των επιπέδων επαγγελματικών προσόντων, βοηθώντας τους εργοδότες και τις αρχές της κάθε χώρας να κατανοήσουν τους τίτλους σπουδών που αποκτήθηκαν στην αλλοδαπή. Είναι σημαντικό να διατηρηθεί η δυναμική κατά την εφαρμογή του EQF στις χώρες που δεν προχώρησαν ακόμη στην υλοποίησή του, η οποία αρχικά αναμενόταν να ολοκληρωθεί έως το 2012.

Περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση «Labour mobility in the EU: Recent trends and policies» (Ενδοκοινωνική μετανάστευση εργατικού δυναμικού: Πρόσφατες τάσεις και πολιτικές) διατίθεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1456.htm>

Για περισσότερες πληροφορίες, επικοινωνήστε με τον John Hurley, Υπεύθυνο Έρευνας, στην ηλεκτρονική διεύθυνση joh@eurofound.europa.eu