

Den sociale dimension af mobiliteten inden for EU: konsekvenser for de offentlige tjenester

Resumé

Indledning

Borgernes fri bevægelighed er en af kerneværdierne i Den Europæiske Union og er tæt forbundet med det europæiske medborgerskab. Der er imidlertid en ophedet debat i mange af bestemmelsesmedlemsstaterne om konsekvenserne af mobiliteten inden for EU for deres offentlige tjenester. Debatten er centreret om "velfærdsmagnethypotesen", ifølge hvilken migranter, herunder mobile borgere fra de central- og østeuropæiske EU-medlemsstater, tiltrækkes af disse tjenesters bedre kvalitet og den lettere adgang til dem i værtslandene. Der er for nyligt kommet stærkt politisk fokus på spørgsmålet, navnlig som følge af den økonomiske krise og den øgede tilstrømning af disse mobile EU-borgere.

Hovedformålet med dette forskningsprojekt er at undersøge, om der ligger nogen dokumentation til grund for velfærdsmagnethypotesen. I forbindelse med dette projekt gennemgås de velfærdsydelser og sociale goder, som mobile borgere fra ti central- og østeuropæiske EU-medlemsstater (mobile EU10-borgere) modtager i ni værtslande – Østrig, Danmark, Tyskland, Irland, Italien, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige – sammenlignet med landenes egne indbyggere og andre grupper af borgere. Det tilstræbes også at kortlægge hindringerne for deres integration i værtslandene og de initiativer, der er taget for at fremme deres integration.

Politisk kontekst

De vigtigste punkter i debatten om mobilitetens konsekvenser i de enkelte værtslande er afspejlet i et brev fra april 2013 fra Østrigs, Tysklands, Nederlandenes og Det Forenede Kongeriges indenrigsministre til formanden for Det Europæiske Råd. De hævdede, at visse mobile borgere fra andre medlemsstater belastede deres offentlige tjenester, navnlig uddannelsessystemet, sundhedsvæsenet og bolig tjenester, og at de trak på social bistand uden egentlig at være berettiget til det.

Efterfølgende fremsatte Europa-Kommissionen i sin meddelelse fra 2013 *Fri bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer: Fem foranstaltninger, der gør en forskel* fem forslag til, hvordan disse spørgsmål skal tackles. Heri blev specifikt nævnt nødvendigheden af at støtte de lokale myndigheder, og det blev konkluderet, at EU og medlemsstaterne sammen har et ansvar for "at sikre, at reglerne om fri bevægelighed fungerer til fordel for borgerne, væksten og beskæftigelsen".

Tidligere forskning har vist, at migranternes afhængighed af velfærdsydelser mindskes ved deres vellykkede integration i værtslandene. Der er dog dokumentation for, at EU10-borgere har problemer med integration. Endvidere er der ifølge et politisk oplæg fra Europa-Kommissionen fra 2012 kun få integrationsforanstaltninger, der specifikt tager sigte på EU10-borgere i de lande, som de indvandrer til.

Væsentlige konklusioner

Modtagelse af velfærdsydelser og sociale goder

- EU10-borgere modtager generelt færre velfærdsydelser og sociale goder i værtslandene end landenes egne indbyggere og i markant lavere grad, når det drejer sig om sociale boliger og pensioner. Der er dog visse ydelser, navnlig beskæftigelses-relaterede ydelser (arbejdsløshedsunderstøttelse og ydelser forbeholdt personer i beskæftigelse), som EU10-borgere i højere grad gør krav på end landenes egne indbyggere. Dokumentationen fra dette forskningsprojekt bekræftede konklusionerne i tidligere analyser, nemlig at EU10-borgere yder et positivt skattemæssigt bidrag til værtslandenes økonomier.
- Da arbejde er den vigtigste årsag til mobilitet, fokuserer EU10-borgernes modtagelse af ydelser på arbejdsformidlingstjenester, selv om modtagelse af goder i form af uddannelse er voksende, navnlig obligatorisk uddannelse for

ynge børn. De foreliggende data tyder også på, at EU10-borgere, fordi de er koncentreret på yngre aldersgrupper, generelt gør mindre brug af sundhedsydelse end landenes egne indbyggere.

- Deres mindre gunstige position på arbejdsmarkedet (de fleste har job, som de er overkvalificerede til) og den deraf følgende lønmæssige forfordeling har store konsekvenser for deres modtagelse af velfærdsydelser og deres behov for sociale goder.
- Med hensyn til virkningen af den øgede brug af uddannelse har nogle lande som f.eks. Det Forenede Kongerige store koncentrationer af mobile borgere i bestemte geografiske områder. Det heraf følgende øgede pres på skolerne kunne forårsage spændinger, navnlig i landdistrikter, der ikke har nogen tidligere erfaring med indvandring.
- EU10-borgere modtager i mindre grad goder i form af sociale boliger end landenes egne indbyggere. Data fra Irland og Det Forenede Kongerige viste, at forskellen er markant, selv når de har samme socioøkonomiske karakteristika som landenes egne indbyggere. Én årsag er utilstrækkeligt udbud, selv for landenes egne indbyggere, hvilket fører til ventelister. Disse ventelister har altid været lange, også før ankomsten af mobile borgere, der kommer til at stå nederst på listen, når de ansøger.

Vigtigste udfordringer

- Adgangen til velfærdsydelser i værtslandet kan være problematisk selv for EU10-borgere, der er berettigede hertil, dels på grund af vanskeligheder med at navigere rundt i de ofte komplicerede sociale velfærdssystemer, dels fordi de ofte mangler information og sprogfærdigheder.
- Visse tjenester tilgodeser ikke altid EU10-borgernes behov. F.eks. kan arbejdsformidlingstjenester måske ikke være behjælpelige med anerkendelse af eksamensbeviser.
- Bortset fra at ældre, lavtuddannede migranter øger armod og hjemløshed som følge af finanskrisen, forværres deres position, hvis de kun har ringe kendskab til det lokale sprog.
- Fremadrettet er det nødvendigt at tage udfordringerne med at integrere børn af mobile EU-borgere i uddannelsessystemet op.
- Selv om mobiliteten inden for EU bidrager til at lette problemerne som følge af befolkningsaldring og den aldrende arbejdsstyrke i værtslandene, kunne den forstærke følgerne af de demografiske ændringer i hjemlandene.

- Efterspørgslen efter bolig tjenester vil sandsynligvis blive øget, i takt med at borgere fra EU10 bliver mere og mere etablerede i værtslandene.

Politiske anbefalinger

- Der er behov for flere beskæftigelsesfremmende foranstaltninger for mobile EU-borgere på grund af de ulemper, de har på arbejdsmarkedet og i forbindelse med deres integration i samfundet.
- For at vurdere situationen mere præcist og afhjælpe den skal der registreres langt flere data om nationalitet i relation til brugen af velfærdsydelser og udnyttelsen af rettigheder.
- For at opnå mere systematisk støtte til mobile borgers inklusion er det værd at overveje på EU-plan, om man skal have en separat fond under Den Europæiske Socialfond, som specifikt skal tjene dette formål.
- Der er behov for mere stabilitet i lovgivningen på nationalt plan for at gøre det lettere at anvende reglerne.
- På kommunalt plan bør man i højere grad være opmærksom på muligheden for at ansøge om EU-midler. Staten kan bidrage hertil og til at sikre, at tjenesteudbydere er behørigt uddannet til at anvende reglerne korrekt under overholdelse af EU-borgers grundlæggende rettigheder.
- Hjemløshed er en alvorlig udfordring i nogle af værtslandene og anerkendes også af EU som en alvorlig hindring for social inklusion. Den nyligt oprettede Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) kunne vise sig at være en effektiv måde at afbøde dette problem på.
- Navnlig migrantorganisationer har behov for mere finansiel støtte for at dække det øgede behov og forbedre integrationen i tæt samarbejde med de offentlige myndigheder.
- EU bør spille en mere proaktiv rolle ved at hjælpe værtsmedlemsstaterne med at støtte sproglæring. Medlemsstaternes seneste budgetnedskæringer har ramt sproglæringsmulighederne for de mest sårbare mobile EU-borgere hårdt.

Yderligere oplysninger

Rapporten *Social dimension of intra-EU mobility: Impact on public services* (Den sociale dimension af mobiliteten inden for EU: konsekvenser for de offentlige tjenester) er tilgængelig på <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Yderligere oplysninger fås ved henvendelse til Klára Fóti, forskningsleder, kfo@eurofound.europa.eu.