



Η κοινωνική διάσταση της ενδοενωσιακής κινητικότητας: αντίκτυπος στις δημόσιες υπηρεσίες

Περίληψη

Εισαγωγή

Η ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνδέεται στενά με την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη. Παρά ταύτα, σε πολλά κράτη μέλη προορισμού διεξάγεται μια συζήτηση σε υψηλούς τόνους σχετικά με τον αντίκτυπο της ενδοενωσιακής κινητικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες τους. Η συζήτηση επικεντρώνεται στην υπόθεση περί "προνοιακού μαγνήτη", σύμφωνα με την οποία η υψηλότερη ποιότητα των προνοιακών υπηρεσιών που παρέχουν οι χώρες υποδοχής και η ευκολότερη πρόσβαση σε αυτές τις υπηρεσίες λειτουργεί ως πόλος έλξης προς τις χώρες υποδοχής για τους μετανάστες και τους μετακινούμενους πολίτες των κρατών μελών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Εσχάτως το ζήτημα έχει λάβει έντονα πολιτικές διαστάσεις, ιδίως λόγω της οικονομικής κρίσης και των αυξημένων εισροών μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ.

Κύριος στόχος της παρούσας έρευνας είναι να διερευνήσει κατά πόσον υπάρχουν στοιχεία τα οποία τεκμηριώνουν την υπόθεση περί "προνοιακού μαγνήτη". Εξετάζει τα ποσοστά μετακινούμενων πολιτών από 10 κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ-10) που λαμβάνουν κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες σε 9 χώρες υποδοχής (Αυστρία, Δανία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες και Σουηδία), σε σύγκριση με τα ποσοστά του ημεδαπού πληθυσμού και άλλων ομάδων πολιτών. Η έρευνα επιδιώκει επίσης να εντοπίσει τα εμπόδια για την ενσωμάτωση στις χώρες υποδοχής καθώς και τις πρωτοβουλίες που την διευκολύνουν.

Πλαίσιο πολιτικής

Τα κύρια σημεία της συζήτησης σχετικά με τον αντίκτυπο της κινητικότητας σε ορισμένες χώρες υποδοχής συνοψίζονται σε επιστολή που απέστειλαν τον Απρίλιο 2013 οι υπουργοί Εσωτερικών της Αυστρίας, της Γερμανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και των Κάτω Χωρών προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ισχυρίζονταν ότι ορισμένοι μετακινούμενοι πολίτες άλλων κρατών μελών επιβαρύνουν τις δημόσιες υπηρεσίες των χωρών τους, ιδίως τις υπηρεσίες εκπαίδευσης, υγειονομικής περίθαλψης και στέγασης, και ότι επωφελούνται από κοινωνικές παροχές, συχνά χωρίς να τις δικαιούνται πραγματικά.

Κατόπιν τούτου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της το 2013 με τίτλο "Ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους: πέντε δράσεις κείρας σημασίας", υπέβαλε πέντε προτάσεις για την αντιμετώπιση του ζητήματος. Έκανε ειδική μνεία στην ανάγκη στήριξης των τοπικών αρχών και κατέληγε στο συμπέρασμα ότι είναι κοινή ευθύνη της ΕΕ και των κρατών μελών "να εφαρμόζουν τους κανόνες ελεύθερης κυκλοφορίας προς όφελος των πολιτών, της ανάπτυξης και της απασχόλησης".

Προηγούμενες έρευνες έδειξαν ότι η προνοιακή εξάρτηση των μεταναστών μειώνεται όταν η ενσωμάτωσή τους στις χώρες υποδοχής είναι επιτυχής. Τα στοιχεία όμως δείχνουν ότι οι πολίτες της ΕΕ-10 αντιμετωπίζουν προβλήματα ενσωμάτωσης. Επιπλέον, σύμφωνα με έγγραφο πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2012, ελάχιστα είναι τα μέτρα που στοχεύουν ειδικά στην ενσωμάτωση των πολιτών της ΕΕ-10 στις χώρες στις οποίες μεταναστεύουν.

Βασικά πορίσματα

Ποσοστό ωφελομένων από κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες

- Το ποσοστό των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ-10 που λαμβάνει προνοιακές παροχές και δημόσιες υπηρεσίες στις χώρες υποδοχής είναι γενικά χαμηλότερο από το ποσοστό του ημεδαπού πληθυσμού και σημαντικά χαμηλότερο όσον αφορά τις υπηρεσίες κοινωνικής στέγασης και τις συντάξεις. Από την άλλη, υπάρχουν κάποιες παροχές που σχετίζονται κυρίως με την απασχόληση (επίδομα ανεργίας, ενδοεργασιακό επίδομα) για τις οποίες οι πολίτες της ΕΕ-10 υποβάλλουν συχνότερα αιτήσεις σε σύγκριση με τον ημεδαπό πληθυσμό. Τα στοιχεία της παρούσας έρευνας επιβεβαίωσαν πορίσματα προηγούμενων αναλύσεων σύμφωνα με τα οποία η δημοσιονομική συμβολή των πολιτών της ΕΕ-10 στην οικονομία των χωρών υποδοχής είναι θετική.
- Δεδομένου ότι ο βασικός λόγος της μετακίνησης των πολιτών της ΕΕ-10 είναι η εργασία, για την εξυπηρέτησή τους απευθύνονται κυρίως στις υπηρεσίες απασχόλησης, αν και αυξάνεται ο αριθμός όσων ζητούν υπηρεσίες εκπαίδευσης, ιδίως υποχρεωτικής εκπαίδευσης για παιδιά μικρής ηλικίας. Επίσης, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, λόγω του ότι είναι κυρίως νεαρής

ηλικίας, οι πολίτες της ΕΕ-10 χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης λιγότερο από τους ημεδαπούς πληθυσμούς.

- Η δυσμενέστερη θέση τους στην αγορά εργασίας (οι περισσότεροι διαθέτουν περισσότερα από τα απαιτούμενα προσόντα για τη δουλειά που κάνουν) και οι μισθολογικές "ποινές" που αυτή συνεπάγεται έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην ανάγκη λήψης κοινωνικών παροχών και υπηρεσιών.
- Όσον αφορά τις συνέπειες της αυξημένης χρήσης υπηρεσιών εκπαίδευσης, σε κάποιες χώρες - όπως το Ηνωμένο Βασίλειο- παρατηρείται μεγάλη συγκέντρωση μετακινούμενων πολιτών σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές. Το γεγονός αυτό ασκεί αυξανόμενες πιέσεις στο σχολικό σύστημα, οι οποίες θα μπορούσαν να προκαλέσουν εντάσεις, ιδίως σε αγροτικές περιοχές στις οποίες η μετανάστευση είναι κάτι πρωτόγνωρο.
- Το ποσοστό μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ-10 που λαμβάνει υπηρεσίες κοινωνικής στέγασης είναι μικρότερο από το ποσοστό του ημεδαπού πληθυσμού. Τα στοιχεία από την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο καταδεικνύουν ότι η διαφορά παραμένει σημαντική ακόμη και όταν τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά τους είναι ίδια με αυτά των ημεδαπών. Ένας από τους λόγους είναι η ανεπαρκής προσφορά στέγης ακόμη και για τον ημεδαπό πληθυσμό, που έχει ως αποτέλεσμα λίστες αναμονής. Οι λίστες αυτές ήταν μεγάλες ήδη πριν από την άφιξη των μετακινούμενων πολιτών, συνεπώς όταν υποβάλλουν αίτηση, οι μετακινούμενοι πολίτες καταλαμβάνουν τις τελευταίες θέσεις.

Κύριες προκλήσεις

- Η πρόσβαση σε παροχές στη χώρα υποδοχής μπορεί να αποδειχθεί προβληματική ακόμη και για όσους πολίτες της ΕΕ-10 τις δικαιούνται, εν μέρει λόγω της μη εξοικείωσής τους με τα συνήθως δαιδαλώδη συστήματα κοινωνικής πρόνοιας και εν μέρει λόγω έλλειψης πληροφόρησης και γλωσσικής επάρκειας.
- Ορισμένες υπηρεσίες δεν καλύπτουν πάντα τις ανάγκες των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ-10, για παράδειγμα οι υπηρεσίες απασχόλησης μπορεί να μην τους βοηθούν για την αναγνώριση των τίτλων σπουδών τους.
- Πέρα από την αύξηση των φτωχών και των αστέγων λόγω της οικονομικής κρίσης, οι μεγαλύτερης ηλικίας ανειδίκευτοι μετανάστες ειδικότερα βρίσκονται σε πολύ πιο ευάλωτη θέση αν δεν γνωρίζουν καλά την τοπική γλώσσα.
- Όσον αφορά το μέλλον, θα πρέπει να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις για την ένταξη των παιδιών των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ στο εκπαιδευτικό σύστημα.
- Η ενδοενοσιακή κινητικότητα θα μπορούσε να συμβάλει στον μετριασμό των προβλημάτων που οφείλονται στη γήρανση του πληθυσμού και του εργατικού δυναμικού στις χώρες υποδοχής, ταυτόχρονα όμως θα μπορούσε να επιδεινώσει τις συνέπειες της δημογραφικής μεταβολής στις χώρες προέλευσης.

- Η ζήτηση υπηρεσιών στέγασης είναι πιθανόν να αυξηθεί καθώς οι πολίτες της ΕΕ-10 εγκαθίστανται μονιμότερα στις χώρες υποδοχής.

Δείκτες πολιτικής

- Υπάρχει ανάγκη μεγαλύτερης υποστήριξης της απασχόλησης των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ, λόγω της δυσμενέστερης θέσης τους στην αγορά εργασίας και των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν στην κοινωνική τους ενσωμάτωση.
- Για την ακριβέστερη εκτίμηση της κατάστασης και τη λήψη διορθωτικών μέτρων, χρειάζεται να καταγραφούν πολύ περισσότερα δεδομένα σχετικά με την εθνικότητα των ληπτών προνοιακών υπηρεσιών και επιδομάτων.
- Σε επίπεδο ΕΕ, για την παροχή πιο συστηματικής στήριξης στην ενσωμάτωση των μετακινούμενων πολιτών, αξίζει να μελετηθεί το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός ξεχωριστού ταμείου εντός του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου ειδικά γι' αυτόν τον σκοπό.
- Απαιτείται μεγαλύτερη σταθερότητα του νομοθετικού πλαισίου σε εθνικό επίπεδο, ώστε να εφαρμόζονται πιο εύκολα οι κανόνες.
- Σε επίπεδο δήμων, θα πρέπει να δίνεται μεγαλύτερη προσοχή στην υποβολή αιτήσεων για χρηματοδότηση από την ΕΕ. Σε αυτό μπορούν να επικουρούνται από την κεντρική κυβέρνηση, η οποία θα πρέπει να διασφαλίζει ότι οι πάροχοι υπηρεσιών διαθέτουν την κατάλληλη κατάρτιση για την ορθή εφαρμογή των κανόνων χωρίς να παραβιάζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ.
- Η έλλειψη στέγης αποτελεί σημαντική πρόκληση σε κάποιες χώρες υποδοχής, κάτι το οποίο αναγνωρίζεται και από την ΕΕ ως σοβαρότατο εμπόδιο για την κοινωνική ένταξη. Το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους, που ιδρύθηκε πρόσφατα, θα μπορούσε να αποδειχθεί αποτελεσματικό μέσον μετριασμού του προβλήματος.
- Απαιτείται να αυξηθεί η χρηματοδότηση ιδίως των οργανώσεων μεταναστών ώστε να ανταποκριθούν στην αυξημένη ζήτηση και να βελτιώσουν την ενσωμάτωση, σε στενή συνεργασία με τις δημόσιες αρχές.
- Η ΕΕ θα πρέπει να αναλάβει πιο ενεργό ρόλο ώστε να βοηθήσει τα κράτη μέλη να υποστηρίξουν την εκμάθηση της γλώσσας. Οι πρόσφατες περικοπές των σχετικών προϋπολογισμών ορισμένων κρατών μελών έπληξαν σοβαρά τη δυνατότητα των πλέον ευάλωτων μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ να μάθουν τη γλώσσα.

Περαιτέρω πληροφορίες

Η έκθεση *Social dimension of intra-EU mobility: Impact on public services* (Η κοινωνική διάσταση της ενδοενοσιακής κινητικότητας: αντίκτυπος στις δημόσιες υπηρεσίες) διατίθεται στη διεύθυνση <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Για περισσότερες πληροφορίες, επικοινωνήστε με την Klára Foti, υπεύθυνη έρευνας, στη διεύθυνση kfo@eurofound.europa.eu.