



Εκ μέρους της  
Ευρωπαϊκής Επιτροπής  
ΓΔ Απασχόλησης,  
Κοινωνικών Υποθέσεων και  
Ένταξης

Gesellschaft für  
Versicherungswissenschaft  
und -gestaltung e.V.



# **Οι κοινωνικές επιπτώσεις της μετανάστευσης και της αστυφιλίας στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη**

## **Σύνοψη**

### **Ελλάδα<sup>1</sup>**

Απρίλιος 2012

**Συγγραφείς:** Χαράλαμπος Κασίμης  
Λίνα Βεντούρα  
Δημήτρης Ζιώμας

*Ούτε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ούτε οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο που ενεργεί εξ ονόματος της Επιτροπής, μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνο για την ενδεχόμενη χρήση των πληροφοριών που περιέχονται στην παρούσα δημοσίευση.*

---

<sup>1</sup> Στη μελέτη συμπεριλήφθηκαν, πέρα από τις 23 χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης με παρελθόν κρατικού οικονομικού προγραμματισμού, η Ελλάδα και η Τουρκία ως χώρες αναφοράς προκειμένου να εξαχθούν διδάγματα από τις παρελθούσες εκτεταμένες πληθυσμιακές εκροές τους.

Η ελληνική μετανάστευση μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης μετακίνησης πληθυσμού από τις αγροτικές οικονομίες της Μεσογείου προς υπερπόντιες και ευρωπαϊκές χώρες με ισχυρό και αναπτυσσόμενο δευτερογενή τομέα. Η μετανάστευση προς τη Δυτική Ευρώπη είχε το χαρακτήρα οργανωμένης εισαγωγής εργατικού δυναμικού, η οποία σχεδιάστηκε από τις κυβερνήσεις των χωρών υποδοχής και τους εργοδότες με στόχο την προσωρινή εισαγωγή φθηνού εργατικού δυναμικού.

Ως κύριοι παράγοντες που ώθησαν στην αρχική μαζική μετανάστευση των Ελλήνων μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο θεωρούνται η εκτεταμένη ανεργία και η υποαπασχόληση, καθώς και η άνιση κατανομή του εισοδήματος. Η σημαντική εκροή του πληθυσμού από τις φτωχότερες αγροτικές περιοχές, ειδικά στα μικρά νησιά και στις ορεινές περιοχές, όπου οι τοπικές οικονομίες κατέρρευσαν, προκάλεσε την ερήμωσή τους και ένα μεγαλύτερο μεταναστευτικό κύμα προς το εξωτερικό.

Οι μετανάστες κατευθύνθηκαν κυρίως προς τα αναπτυσσόμενα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, τις χώρες της βορειοδυτικής Ευρώπης και τις άλλες ηπείρους, με τα πρώτα να λειτουργούν συχνά ως ζώνες ανάσχεσης, πριν την τελική μετακίνηση του αγροτικού πληθυσμού στο εξωτερικό.

Ο αριθμός των Ελλήνων μεταναστών από το 1946 έως και το 1977 έφθασε περίπου τους 1.300.000. Από τους 638.000 μετανάστες σε χώρες της Ευρώπης, το μεγαλύτερο ποσοστό (83%) μετακινήθηκε στη Δυτική Γερμανία. Η πλειοψηφία των Ελλήνων μεταναστών ήταν νέοι και σε παραγωγική ηλικία. Εξ αυτού, στη δεκαετία του 1960, η οικονομικά ενεργή ηλικιακή ομάδα του ελληνικού πληθυσμού μειώθηκε κατά 11%. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1960 παρουσιάστηκαν έντονες εποχιακές ελλείψεις εργατικού δυναμικού σε ορισμένες περιοχές και οι μισθοί για τις αγροτικές εργασίες αυξήθηκαν κατακόρυφα. Η έλλειψη ατόμων με τεχνολογικές, τεχνικές και διοικητικές δεξιότητες υπήρξε ιδιαίτερα εμφανής και στον αναπτυσσόμενο κλάδο της μεταποιητικής βιομηχανίας, με αποτέλεσμα την αύξηση των μισθών και στον δευτερογενή τομέα.

Αλλά η μετανάστευση των Ελλήνων κατά τη μεταπολεμική εποχή είχε και θετικά αποτελέσματα: Τη μείωση της ανεργίας και την αύξηση των εμβασμάτων, τα οποία συνέβαλαν θετικά στη μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών. Την περίοδο 1955-1982 τα εμβάσματα των Ελλήνων μεταναστών αντιπροσώπευαν το 4-5% του ετήσιου ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος και το 1/3 περίπου των άδηλων πόρων. Ωστόσο οι Ελληνικές κυβερνήσεις απέτυχαν να προσφέρουν τα απαραίτητα κίνητρα για την επένδυση των εμβασμάτων σε παραγωγικούς τομείς και δραστηριότητες.

Μετά την πετρελαϊκή κρίση του 1973 οι περιοριστικές μεταναστευτικές πολιτικές που υιοθετήθηκαν στη Δυτική Ευρώπη ανέκοψαν την μεταναστευτική εκροή και συνέβαλαν στην παλιννόστηση των απόδημων. Αυτό, σε συνδυασμό με την πτώση της δικτατορίας (1974) και τις προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης της Ελλάδας, υπήρξαν πιο σημαντικοί παράγοντες της παλιννόστησης από τα μέτρα που υιοθέτησε το ελληνικό κράτος για τη στήριξή της.

Μεταξύ 1968 και 1977 επέστρεψαν 237.500 μετανάστες, οι μισοί από τους οποίους ήρθαν από τη Γερμανία. Μέχρι το 1980 ο αριθμός των ατόμων που επέστρεψαν, είχε φτάσει τις 390.000. Οι παλιννοστούντες δεν συνέβαλαν ουσιαστικά στην οικονομική ανάπτυξη, ούτε μέσω της αξιοποίησης των αποταμιεύσεών τους για επενδυτικούς σκοπούς, ούτε μέσω της αξιοποίησης των δεξιοτήτων και της εμπειρίας τους.

Στις αγροτικές περιοχές η πιο έντονη επίδραση της παλιννόστησης ήταν στη γεωργική εκμηχάνιση, στην κατασκευή κατοικιών, στον πολλαπλασιασμό μικρών επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών και στην ανάπτυξη υποδομών που συνδέονταν με τον τουρισμό.

Οι πολιτικές του ελληνικού κράτους για τους παλιννοστούντες παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό ασυνεπείς, αναποτελεσματικές και στερούμενες μακροπρόθεσμης στρατηγικής. Επιπλέον, οι ελλείψεις στη διοίκηση, οι ελλιπείς πληροφορίες και οι υπερβολικές γραφειοκρατικές διαδικασίες έπαιξαν αρνητικό ρόλο στη διαδικασία επανένταξης των παλιννοστούντων. Εξαίρεση αποτέλεσε η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Απόδημου Ελληνισμού (ΓΓΑΕ) το 1982, μια κρίσιμη τομή στην πολιτική των ελληνικών κυβερνήσεων για τους μετανάστες και

παλιννοστούντες. Μία από τις προτεραιότητες της ΓΓΑΕ ήταν να δημιουργηθούν όργανα, στα οποία θα εκπροσωπούσαν οι απόδημοι, και τα οποία θα παρείχαν συμβουλές στο κράτος για σχετικά θέματα. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας από τα παιδιά των απόδημων.

Κατά την περίοδο της μαζικής αποδημίας, οι ελληνικές κυβερνήσεις υπέγραψαν συμφωνίες μετανάστευσης με τις περισσότερες χώρες υποδοχής. Υπογράφηκαν επίσης ειδικές διμερείς συμφωνίες με στόχο να διασφαλιστούν τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης και συνταξιοδότησης για τους Έλληνες μετανάστες καθώς και η μεταβίβαση των δικαιωμάτων αυτών κατά την επιστροφή τους στην Ελλάδα. Μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ το 1981, οι Έλληνες μετανάστες και παλιννοστούντες από χώρες της ΕΟΚ διασφάλισαν τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και συνταξιοδότησης με τους σχετικούς κανονισμούς της ΕΟΚ, που αντικατέστησαν όλες τις διμερείς συμφωνίες με τα κράτη μέλη, οδηγώντας σε συνολική βελτίωση της θέσης των Ελλήνων μεταναστών. Για όσους δεν καλύπτονταν από τους κανονισμούς της ΕΟΚ, ή τις διμερείς συμφωνίες, ή για όσους δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις για συνταξιοδότηση στην Ελλάδα, ορισμένες ειδικές διατάξεις έδωσαν (σε ορισμένες περιπτώσεις) στους παλιννοστούντες την επιλογή εγγραφής σε ένα ειδικό προαιρετικό σύστημα (κάλυψη κοινωνικής ασφάλισης και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για αυτούς και τις οικογένειές τους) του Ελληνικού Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Οι διαθέσιμες συγκεντρωτικές πληροφορίες σχετικά με τις επιπτώσεις της μετανάστευσης στις γυναίκες, τα παιδιά και τους ηλικιωμένους, είναι πολύ περιορισμένες. Στοιχεία που βασίζονται σε μελέτες περιπτώσεων, δείχνουν ότι υπήρχαν σοβαρές δυσκολίες στην επανένταξη των παλιννοστούντων. Ειδικότερα, οι γυναίκες αντιμετώπισαν σοβαρές δυσκολίες στην επαγγελματική και κοινωνική επανένταξή τους, ενώ τα παιδιά αντιμετώπισαν δυσκολίες στην εκμάθηση της γλώσσας και την προσαρμογή στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Επιπλέον οι ηλικιωμένοι που είχαν μείνει πίσω, είχαν βρεθεί αντιμετώπι με την έλλειψη υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής φροντίδας, ιδιαίτερα στις αγροτικές περιοχές. Σε γενικές γραμμές, το ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας δεν είχε μια καθολική προσέγγιση και χαρακτηριζόταν από περιορισμένη ικανότητα στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας και φροντίδας για τις ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Αυτό υπήρξε ιδιαίτερα εμφανές τόσο στην περίπτωση των Ελλήνων μεταναστών που επέστρεψαν στην πατρίδα, όσο και για τις οικογένειές τους που είχαν μείνει πίσω.

Παρά το γεγονός ότι το κράτος παρείχε κίνητρα για την εγκατάσταση των παλιννοστούντων σε αγροτικές περιοχές από το 1982 και μετά, ο στόχος αυτός δεν στέφθηκε με επιτυχία. Αντίθετα ο αριθμός τους στις αστικές περιοχές- και ιδιαίτερα στην Αθήνα- αυξήθηκε.

Τα προγράμματα Περιφερειακής Πολιτικής προέβλεπαν κίνητρα για νέες επενδύσεις, τη δημιουργία βιομηχανικών περιοχών και άλλων υποδομών (μεταφορές, κλπ.), τη βελτίωση των κοινωνικών υποδομών (εκπαίδευση, υγεία) και τέλος οργανωτικά και θεσμικά μέτρα.

Μεταξύ των μέτρων που απευθύνονταν σε περιοχές με υψηλό ποσοστό εκροής μεταναστών, ήταν και η δημιουργία και στήριξη των συνεταιρισμών, όπου δόθηκε προτεραιότητα στην προσέλκυση παλιννοστούντων και των αποταμιεύσεών τους. Δυστυχώς, τα μέτρα αυτά αποδείχθηκαν ανεπαρκή.

Οι περισσότερες από τις πολιτικές αγροτικής ανάπτυξης εξακολουθούν να διατηρούν μια έντονη τομεακή διάσταση. Οι γεωργικές πολιτικές έχουν θεωρηθεί ως το κύριο εργαλείο για την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών. Κυριότερες παρεμβάσεις αποτέλεσαν τα κίνητρα για τα αγροτικά νοικοκυριά, ενώ άλλες σημαντικές ομάδες, όπως γυναίκες, νέοι, οι Ρομά, κλπ επωφελήθηκαν μόνον οριακά από τις πολιτικές αυτές.

Είναι επομένως προφανές ότι θα πρέπει να δοθεί υψηλή προτεραιότητα σε ολοκληρωμένα σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης και σε παρεμβάσεις πολιτικής ώστε:

- να αναπτύξουν προγράμματα υποδομών για την υποστήριξη της οικονομικής μεγέθυνσης και της ενσωμάτωσης της περιφέρειας,
- να δημιουργήσουν το κατάλληλο περιβάλλον για ιδιωτικές επενδύσεις,

- να αναπτύξουν ισχυρούς δημόσιους θεσμούς και καλή διακυβέρνηση,
- να ενισχύσουν την διασύνδεση του εμπορίου στην περιφέρεια,
- να μειώσουν τον κοινωνικό αποκλεισμό και τη φτώχεια,
- να δημιουργήσουν περιβαλλοντικά προγράμματα σε περιφερειακό επίπεδο,
- να ενισχύσουν την διασύνδεση των περιφερειών μεταξύ τους.

Με άλλα λόγια, μια ολιστική προσέγγιση για την περιφερειακή ανάπτυξη είναι απαραίτητη, σημαντικό συστατικό στοιχείο της οποίας θα πρέπει να είναι η χάραξη μιας ολοκληρωμένης και «προενεργού» στρατηγικής για την αποδημία. Η ευθύνη για την εφαρμογή μιας τέτοιας στρατηγικής θα μπορούσε να ανατεθεί σε ένα κεντρικό δημόσιο φορέα που θα είναι επίσης υπεύθυνος για το συνολικό συντονισμό των μέτρων που λαμβάνονται από όλα τα συναρμόδια υπουργεία.

Μεταξύ άλλων, ένας τέτοιος φορέας θα πρέπει να είναι υπεύθυνος για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μέτρων και την ανάπτυξη των κατάλληλων διασυνδέσεων με την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα αποτελεσματικές οριζόντιες διοικητικές και θεσμικές διευθετήσεις, τόσο σε εθνικό (συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών) όσο και σε τοπικό επίπεδο (ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων και θεσμικός συντονισμός), ούτως ώστε να ενσωματώσει τις προσπάθειες όλων των παραγόντων στο τελικό αποτέλεσμα.