

Wyzwania związane z koordynacją polityki dotyczącej obywateli państw trzecich

Streszczenie

Wprowadzenie

Migracja jest jednym z najpoważniejszych wyzwań polityki, wobec których stoją państwa członkowskie UE. Kwestia ta jest przedmiotem działań zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Mimo że państwa członkowskie wprowadzają szczegółowe uregulowania, takie jak warunki wjazdu lub programy obejmujące określone kategorie pracowników, całokształt polityki migracyjnej nadal stanowi dla decydentów ogromne wyzwanie. Znaczny napływ uchodźców z państw trzecich w ostatnich miesiącach diametralnie zmienił sytuację w Europie. Większość państw UE doświadcza obecnie zjawiska pojawiania na ich terytorium bezprecedensowej liczby uchodźców i zastanawia się, jak kompleksowo i w sposób skoordynowany odpowiedzieć na najpilniejsze potrzeby osób ubiegających się o azyl i bardziej długofalowe problemy związane z integracją. Problemy deficytu siły roboczej i zmian demograficznych w Europie również wymagają kompleksowej polityki uwzględniającej wpływ imigracji na państwa przyjmujące oraz na samych uchodźców i migrantów.

W sprawozdaniu przeanalizowano, jak wygląda koordynacja polityki w państwach członkowskich w takich obszarach jak migracja, rynek pracy i integracja, ze szczególnym uwzględnieniem roli partnerów społecznych i inicjatyw szczebla lokalnego.

Kontekst polityki

Imigracja obywateli państw trzecich (nienależących do UE) stanowiła dwie trzecie wzrostu liczby ludności UE w ostatnim dziesięcioleciu i połowę wzrostu zatrudnienia w ostatnim pięciu latach. Jest bardzo prawdopodobne, że po uwzględnieniu niedawnego napływu uchodźców liczby te wzrosną. Jak stwierdzono, obywatele państw trzecich znajdują się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, na przykład w większości państw członkowskich bezrobocie w tej grupie jest o wiele wyższe niż wśród rodzimej ludności.

Państwa członkowskie zaczynają uświadamiać sobie potrzebę większego uspołnienienia ich polityk integracji imigrantów i stosowania szczególnych środków przyciągania migrantów oraz jednoczesnego podejmowania bardziej skoordynowanych wysiłków na

rzecz rozwiązania długofalowych problemów integracyjnych.

UE dysponuje różnymi instrumentami, które umożliwiają jej stawienie czoła problemom migracji i imigracji (poprzez działania legislacyjne) oraz integracji (poprzez działania pozalegisłacyjne). W UE obowiązuje szereg przepisów regulujących przyjmowanie i pobyt obywateli państw trzecich. Wspólne podstawowe zasady polityki integracji imigrantów w UE, opublikowane w 2004 r., stworzyły ramy wspierania państw członkowskich w formułowaniu własnej polityki integracyjnej. W maju 2015 r. Komisja Europejska uruchomiła Europejski program w zakresie migracji, określający podstawowe środki reagowania na kryzysy uchodźcze oraz bardziej długofalowe działania na rzecz poprawy zarządzania migracją.

Kluczowe ustalenia

Koordynacja polityki

Stopień koordynacji polityk dotyczących migracji, rynku pracy i integracji między państwami członkowskimi jest w przeważającej mierze nierówny. Najlepsze wyniki odnotowują te państwa, które pod względem koordynacji polityki od samego początku skupiają się na polityce integracyjnej, mając na uwadze zarówno rezultaty integracji, jak i konkurencyjność gospodarczą.

Kluczowe jest dążenie do zapewnienia spójności polityki w fazie wdrożenia i koordynacji programu, tak by zapewnić zarówno spójność wewnętrzną w ramach programów polityki i wśród zainteresowanych stron, jak i spójność zewnętrzną między władzami centralnymi a lokalnymi. Istotną rolę w zapewnieniu dobrej koordynacji polityki odgrywa również stabilność zaangażowanych instytucji. Zasadnicze znaczenie mają również mocne zaangażowanie poszczególnych zainteresowanych stron i utworzenie centrum koordynacji dysponującego wystarczającymi zasobami. Niezbędne jest również konsultowanie się z samymi migrantami i uwzględnianie przekazywanych przez nich informacji w formułowaniu celów programów.

Państwa, których polityka integracyjna przynosi dobre rezultaty, charakteryzuje większy stopień przejrzystości dyskursu politycznego oraz docelowych efektów polityki. Potwierdza to literatura wskazująca na konieczność ochrony wartości w całym procesie polityki. W państwach o najlepszych wynikach zdaje się występować pozytywny dyskurs polityczny – lub jego elementy.

Rola i zaangażowanie partnerów społecznych

W wielu państwach dochodzi do współpracy szerokiego spektrum zainteresowanych stron – w tym władz, pracodawców i związków zawodowych – mającej na celu zidentyfikowanie deficytów siły roboczej i ich uzupełnienie oraz wypracowanie bardziej kompleksowych przepisów migracyjnych, zwłaszcza dotyczących rynku pracy.

Najpowszechniejsze programy wspierające integrację w miejscu pracy obejmują zapewnienie pomocy językowej – zarówno w zakresie języka ogólnego, jak i niezbędnego w pracy. Działania obejmują również ogólne szkolenia z prawa pracy i BHP.

Organizacje pracodawców i firmy wykazują coraz większą aktywność w zakresie tzw. „zarządzania różnorodnością”, szczególnie w Belgii, Danii i Niemczech.

Ramy przeciwdziałania dyskryminacji są wykorzystywane – zwłaszcza przez związki zawodowe – do tworzenia programów adresowanych do migrantów. Jednocześnie gromadzenie informacji o pracownikach migrujących przez partnerów społecznych wydaje się sporadyczne i niekompletne (Austria i Chorwacja), i tylko w kilku państwach ma charakter systematyczny (Malta i Hiszpania).

Nieliczne związki zawodowe – z godnymi odnotowania wyjątkami, jakimi są Irlandia i Wielka Brytania – mają strategiczną wizję lub ogólny cel nakłonienia do członkostwa większej liczby pracowników migrujących. W większości państw działania i inicjatywy są ukierunkowane bezpośrednio na pracowników migrujących, a nie na uproszczenie wewnętrznych procedur i struktur związków.

Monitorowanie i ewaluacja

Mimo że poszczególne państwa w różny sposób gromadzą i wykorzystują informacje dotyczące integracji migrantów, tak zwany „zestaw wskaźników z Saragossy”, uzgodniony przez państwa członkowskie w 2010 r., jest coraz powszechniej stosowanym instrumentem, na co wskazuje sposób publikacji statystyk.

Mimo powszechnego nacisku w UE na kształtowanie polityki w oparciu o dane liczba państw deklarujących korzystanie ze wskaźników jest dosyć niska. Może to świadczyć o tym, że stosowana przez te państwa praktyka uzyskiwania i stosowania danych w procesie formułowania polityki wymaga korekty.

Chociaż w państwach członkowskich występują pewne formy gromadzenia danych i sprawozdawczości z realizacji polityki, w sprawozdaniu nie stwierdzono systematycznego powiązania trzech omawianych obszarów polityki. Dostrzeżono natomiast bardziej ogólne wyzwanie, jakim jest mierzenie efektów krajowych strategii integracyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, ocena polityki prowadzona we wszystkich 28 państwach członkowskich wydaje się fragmentaryczna – brakuje jej ram i ciągłości. Niemniej w siedmiu państwach zidentyfikowano analizy i sprawozdania z oceny dotyczące wyzwań koordynacji polityki.

Wskazówki dotyczące polityki

Aby państwa członkowskie mogły z powodzeniem koordynować swoją politykę, muszą myśleć w kategoriach wykraczających poza instytucjonalne i polityczne status quo i skupić się na zrozumieniu wyzwań globalnych.

Projektując politykę migracyjną, państwa członkowskie powinny już od samego początku myśleć bardziej całościowo o jej końcowych rezultatach, wybiegając myślą poza rynek pracy i uwzględniając integrację – powinno to usprawnić planowanie i przynieść lepsze rezultaty.

Podczas realizacji polityki lub koordynacji programów istotne jest utrzymanie spójności polityki i stabilności procesu.

Zainteresowane strony, zwłaszcza partnerzy społeczni, mogłyby skorzystać z istniejącego, dopracowanego i sprawdzonego mechanizmu, np. konsultacji trójstronnych, by bardziej angażować się na rzecz debaty o imigracji, zarządzania różnorodnością oraz koncepcji równych praw i przeciwdziałania dyskryminacji.

Związki zawodowe mogłyby rozważyć strategie zwiększenia udziału pracowników migrujących na wszystkich szczeblach swoich struktur, np. poprzez zrewidowanie wysokości składek członkowskich, uproszczenie używanego języka, szkolenia międzykulturowe i korzystanie z pomocy przedstawicieli różnych kultur w sprawach dotyczących pracowników migrujących.

Partnerzy społeczni mogliby również zastanowić się, czy warunków życia i pracy migrantów nie można poprawić poprzez działania zewnętrzne – rokowania zbiorowe, konsultacje i kampanie.

Państwa członkowskie mogłyby zrewidować swoje metody zdobywania danych i korzystania z nich w kształtowaniu polityki. Niezbędna może również być poprawa zrozumienia wskaźników i przejrzystości korzystania z danych w planowaniu i ocenie polityki.

Dalsze informacje

Sprawozdanie pt. *Challenges of policy coordination for third-country nationals (Wyzwania związane z koordynacją polityki dotyczącej obywateli państw trzecich)* jest dostępne pod adresem: www.eurofound.europa.eu/publications.

Dodatkowych informacji udziela Anna Ludwinek, kierownik ds. badań, pod adresem e-mail: alu@eurofound.europa.eu.