

Трудности при координирането на политиките за граждани на трети страни

Кратък преглед

Въведение

Миграцията е важна тема на политиката за държавите — членки на ЕС, като в повечето случаи тази област е предмет на регулиране както на национално, така и на европейско равнище. Макар че държавите членки са въвели специални регулаторни механизми, например условия за влизане или програми за категории работници, постигането на обща архитектура на политиките във връзка с миграцията е огромно предизвикателство за съставителите на политиките. През последните месеци значителният приток на бежанци от трети страни доведе до коренна промяна на ситуацията в Европа. В повечето държави от ЕС пристигат безпрецедентен брой бежанци и отделните държави полагат усилия за цялостно и координирано задоволяване на непосредствените нужди на търсещите закрила и решаване на дългосрочните проблеми, свързани с интеграцията. Освен това трудностите с недостига на работна сила и демографските промени в Европа предполагат разработване на всеобхватни политики, които отчитат въздействието на имиграцията върху приемащите държави и върху самите бежанци и мигранти.

В настоящия доклад е разгледана координацията на политиките в областта на миграцията, пазара на труда и интеграцията в отделните държави членки, като е отделено специално внимание на ролята на социалните партньори и инициативите на местно равнище.

Контекст на политиката

На имиграцията на граждани на държави извън ЕС (трети страни) се падат две трети от прираста на населението в ЕС през изминалото десетилетие и половината от ръста на заетостта през последните пет години. Твърде вероятно е тези съотношения да нараснат, като се има предвид притокът на бежанци през последните месеци. Направена е констатацията, че гражданите на трети страни са в неблагоприятно положение на пазара на труда: напр. безработицата сред лицата от тази група обикновено е много по-висока, отколкото сред местното население в повечето държави членки.

Държавите членки започват да осъзнават необходимостта от по-добро съгласуване на политиките за интеграция на мигрантите и от специфични мерки за привличане на мигранти, като същевременно се полагат усилия за по-координирано решаване на дългосрочните проблеми с интеграцията.

ЕС разполага с различни инструменти за управление на миграцията и имиграцията (чрез законодателни мерки), както и на интеграцията (чрез незаконодателни мерки). Редица действащи законодателни актове на ЕС регулират приемането и пребиваването на граждани на трети страни. Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в Европейския съюз, публикувани през 2004 г., създават рамка за подкрепа на държавите членки при формулирането на политиките за интеграция. През май 2015 г. Европейската комисия обяви Европейската програма за миграцията, която съдържа основни мерки за реакция на бежанската криза, както и дългосрочни действия за подобряване на управлението на миграцията.

Основни констатации

Координиране на политиките

Сътрудничеството между държавите членки във връзка с политиките в областта на миграцията, пазара на труда и интеграцията е като цяло неравномерно. Най-добри резултати са постигнали държавите, които при координиране на политиките насочват вниманието си от самото начало към политиката на интеграцията, като се отчитат както резултатите от интеграцията, така и икономическата конкурентоспособност.

Особено важно е да се работи за съгласуваност на политиките на етапа на изпълнение и координиране на програмите, за да бъде осигурена вътрешна съгласуваност на програмите в рамките на политиките и между заинтересованите страни, както и външна съгласуваност между действията на органите на държавната и общинската администрация. Стабилността на ангажираните институции също е от значение за осигуряване на трайно ефективно координиране на политиките. Не по-малко важно е наличието на сериозен ангажимент от страна на отделните заинтересовани страни и създаването на координационен център, обезпечен с достатъчно ресурси. Наред с горното е необходимо в процеса на определяне на целите на програмите да бъдат консултирани самите мигранти и да бъдат отчетени техните мнения.

В държавите, където са постигнати добри резултати по отношение на политиката на интеграция, е налице по-голяма прозрачност между политическия дебат и резултатите от

политиката. Този извод е в съгласие с публикациите, които подкрепят запазването на ценностите през целия процес на определяне на политиката. В тези държави, изглежда, е налице позитивен дебат относно политиката или елементи от такъв дебат.

Роля и участие на социалните партньори

В много държави е налице сътрудничество между широк кръг заинтересовани страни — държавна администрация, работодатели и синдикати — насочено към идентифициране на сферите, където е налице недостиг на работна сила, и преодоляване на този недостиг, както и към обосноваване на цялостното законодателство в областта на миграцията, и по-конкретно в областта на пазара на труда.

Най-широко разпространените програми за подпомагане на интеграцията на работното място са свързани с предоставяне на езиково обучение, което е както общо, така и съобразено с потребностите на конкретното работно място. Други мерки са насочени към общо обучение в областта на трудовото право и здравето и безопасността.

Организациите на работодателите и отделни дружества (по-специално в Белгия, Дания и Германия) са все по-активни в областта на управлението на многообразието.

Рамката на мерките за борба с дискриминацията се използва, особено от синдикатите, за изготвяне на програми, насочени към конкретни групи мигранти. Прилаганият от социалните партньори подход за събиране на информация за групата на работещите мигранти обаче изглежда несъгласуван и разпокъсан (Австрия и Хърватия), като само няколко държави (Малта и Испания) систематично осъществяват такива дейности.

Малко на брой синдикални организации, с изключение на Ирландия и Обединеното кралство, имат стратегическа визия или преследват общата цел за набиране на нови членове сред работниците мигранти. В повечето държави дейностите и инициативите са насочени пряко към работниците мигранти, вместо към опростяване на вътрешните процедури и структури на синдикалните организации.

Наблюдение и оценка

Макар че процедурите за събиране и използване на информация за интеграцията на мигрантите се различават в отделните държави, т.нар. набор показатели от Сарагоса, приет от държавите членки през 2010 г., постепенно се възприема като основен инструмент — видно от начина, по който се публикуват статистическите данни.

С оглед на общия акцент върху основаното на данни определяне на политиките в ЕС броят на държавите, които използват целеви показатели, е твърде нисък. Това може би е сигнал, че практиката на държавите за събиране на данни и използването им за формулиране на политики, трябва да бъде преразгледана.

Макар че във всички държави членки под една или друга форма се събират и докладват данни за изпълнението на политиката, авторите на доклада не са констатирали систематично обвързване на политиките в трите разглеждани области. Вместо това е установен по-общ проблем с документирането на резултатите от националните стратегии за интеграция. Като цяло оценките на политиката в 28-те държави от ЕС, изглежда, са доста фрагментарни, като не се основават на обща рамка и не са съгласувани. Въпреки това в седем държави са констатирани проучвания или доклади за оценка, посветени на трудностите при координирането на политиките.

Насоки за политиката

За да успеят държавите членки да координират своите политики, те трябва да мислят извън рамките на институционалното и политическото статукво и да преминат към анализ на глобалните проблеми.

В процеса на разработване на политики в областта на миграцията държавите членки следва да отчитат по-цялостно крайните резултати, което включва не само пазара на труда, но и интеграцията: такъв подход може да осигури по-ефективно планиране и по-добри резултати.

При координиране на политиките или програмите е важно да се поддържа съгласуваността на политиките и стабилността на този процес.

Заинтересованите страни, и особено социалните партньори, могат да използват с успех съществуващи и утвърдени механизми като тристранните консултации, за да участват по-ефективно в дебата за имиграцията, управлението на многообразието и концепциите за равнопоставяне и забрана на дискриминацията.

Синдикатите могат да работят върху стратегии за повишаване на участието на мигрантите във всички нива на своите структури, например преразглеждане на събирания членски внос и използвания сложен език, организиране на обучение по межкултурно взаимодействие и ангажиране на многообразен в културно отношение персонал за работа с работниците мигранти.

Наред с горното, социалните партньори могат да анализират възможностите да подобрят чрез външни дейности — колективно преговаряне, консултации и компании — условията на живот и труд на мигрантите.

Държавите членки могат да преразгледат практиките си за събиране на данни и използването им във връзка с политиките. Също така може да е необходимо да се подобри разбирането за целевите показатели и да се повиши прозрачността на начините за използване на наличните данни за планиране и оценка на политиките.

Допълнителна информация

Докладът *Challenges of policy coordination for third-country nationals* („Трудности при координирането на политиките за граждани на трети страни“) може да се намери на: www.eurofound.europa.eu/publications.

За допълнителна информация се свържете с Anna Ludwinek, ръководител изследвания, на: cau@eurofound.europa.eu.