

Podejścia do integracji uchodźców i osób ubiegających się o azyl na rynku pracy

Wprowadzenie

Rozwiązanie kryzysu uchodźczego wymaga między innymi zapewnienia przybywającym do Europy dostępu do rynków pracy w krajach przyjmujących. Niniejsze sprawozdanie stanowi uzupełnienie istniejących opracowań na temat integracji na rynku pracy uchodźców (osób, którym oficjalnie udzielono ochrony międzynarodowej) i azylantów (osób, które wystąpiły o udzielenie ochrony międzynarodowej i i które oczekują na decyzję).

Niniejsze opracowanie służy:

- przedstawieniu aktualnych informacji na temat przepisów prawnych i praktycznych ustaleń przyjętych w pierwszej połowie 2016 r.;
- analizie integracji na rynku pracy w kontekście przyjmowania i wspierania azylantów i uchodźców;
- omówieniu roli partnerów społecznych w tym obszarze.

Badanie opiera się w dużej mierze na dowodach zgromadzonych na podstawie kwestionariusza, który rozprowadzono w sieci europejskich korespondentów Eurofound w państwach członkowskich UE-28 i Norwegii. Ich odpowiedzi umożliwiają wgląd w ostatnie zmiany i bieżącą sytuację.

Kontekst polityczny

Nagły, masowy napływ osób ubiegających się o azyl w 2015 r. początkowo stanowił wyzwanie humanitarne przede wszystkim dla Grecji i Włoch, czyli krajów, do których osoby ubiegające się o ochronę trafiały w pierwszej kolejności. Wkrótce okazało się, że potrzebne są odpowiednie działania w celu zapewnienia długoterminowej integracji przybywających do Europy osób, w tym środki sprzyjające integracji społecznej. Integracji społecznej powinna towarzyszyć pomyślna integracja na rynku pracy, w związku z czym zapewnianie szybkiego dostępu do rynku pracy i integracja na tym rynku stały się istotnym elementem programów politycznych wielu państw członkowskich UE. Trudno się temu dziwić, ponieważ poza ułatwieniem włączenia społecznego, integracja na rynku pracy stanowi racjonalną z ekonomicznego punktu widzenia reakcję, zwłaszcza jeśli przebiega sprawnie.

Kluczowe ustalenia

W wielu krajach wydłużył się (w niektórych przypadkach dość znacznie) średni czas trwania procedury azylowej. Wprowadzono różne środki mające na celu łagodzenie skutków opóźnień w wydawaniu decyzji; w niektórych przypadkach procedurę przyspieszono w stosunku do określonych grup azylantów.

Opóźnienia w udzielaniu azylu mogą mieć daleko idące konsekwencje, ponieważ legalny dostęp do rynku pracy jest zazwyczaj uzależniony od ochrony międzynarodowej, co oznacza, że rynek pracy jest otwarty tylko dla uchodźców. Ze względu na nagły napływ ogromnej liczby azylantów należało ułatwić dostęp do rynku pracy również tej grupie.

Takie podejście przyjęto w większości państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem uchodźczym. Kryzys przyniósł jednak szereg wyzwań, z którymi państwa członkowskie nadal się muszą zmierzyć.

Warunki życia w ośrodkach często uniemożliwiają przygotowanie przebywających w nich osób do wejścia na rynek pracy. Zgłasza się niezadowolające warunki i przepełnienie ośrodków, a także brak możliwości zakwaterowania przybywających osób. Występują trudności w dostępie do usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne oraz problemy z koordynacją z tych usług.

- W większości przypadków w planach rozmieszczenia geograficznego azylantów i uchodźców nie będzie można uwzględnić dostępu do miejsc pracy ze względu na niedobory mieszkań.
- Finansowanie usług związanych z zatrudnieniem azylantów jest słabiej zorganizowane niż w przypadku zatrudniania uchodźców. Kwestie dostępu i zasady uczestnictwa są mniej jednoznaczne.
- Świadczenia socjalne dla pracujących azylantów zależą od kraju, a przyjęte zasady są czasami mniej korzystne dla azylantów niż innych grup migrantów, w tym uchodźców.
- Możliwości samozatrudnienia azylantów są bardzo ograniczone, głównie w związku z ich niepewnym statusem.

- Pracodawców rzadko zachęca się do zatrudniania osób ubiegających się o azyl; nie stosuje się w tym celu subsydiów płacowych.
- Chociaż dzieci azylantów w wieku szkolnym mają zapewniony dostęp do kształcenia obowiązkowego we wszystkich państwach członkowskich, nie wszędzie przyjęto szczególne ustalenia i gwarancje w tym zakresie. Niektóre kraje zgłosiły, że ich szkoły nie są przygotowane, by przyjąć te dzieci.

W związku z kryzysem, w wielu krajach przyznaje się tymczasowy azyl. Tymczasowy status osłabia pozycję uchodźców na rynku pracy, ponieważ odwołuje pracodawców od ich zatrudniania, zawierania z nimi długoterminowych umów lub inwestycji w szkolenia.

Kilka krajów wprowadziło niedawno cięcia w zakresie niezwiązanych z zatrudnieniem usług i świadczeń socjalnych dla uchodźców i/lub azylantów. Choć takie działania motywują do podjęcia zatrudnienia, jednocześnie utrudniają integrację na rynku pracy, ponieważ wpływają na warunki życia tych osób. Ograniczenia w zakresie łączenia rodzin mogą mieć podobny skutek, dodatkowo spowalniając proces integracji społecznej i integracji na rynku pracy.

Przyjęte w kilku krajach środki, których celem jest ułatwianie samozatrudnienia uchodźców stanowią albo inicjatywy głównego nurtu, albo są ukierunkowane na wszystkich imigrantów, przez co nie uwzględniają specyficznych potrzeb uchodźców. Udział prywatnych agencji (pośrednictwa i pracy tymczasowej) w świadczeniu usług na rzecz uchodźców i azylantów jest niewielki.

Partnerzy społeczni w większości głównych krajów docelowych są aktywnie zaangażowani i koncentrują swoje działania na kilku ważnych obszarach, takich jak kształcenie i praktyki zawodowe, przyspieszając tym samym dostęp do rynku pracy i rekrutację uchodźców.

We wspólnych oświadczeniach partnerów społecznych często podkreśla się celowość trwałej i szybkiej integracji na rynku pracy uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Chociaż związki zawodowe mają tendencję do podkreślenia wagi trwałej integracji, umożliwiającej uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl życie i pracę w danym kraju w dłuższej perspektywie, pracodawcy koncentrują się raczej na szybkiej integracji, która ma zwiększać ich konkurencyjność dzięki skutecznemu wykorzystaniu nowych zasobów siły roboczej.

Wskazówki dotyczące polityki

- Względy zatrudnienia są istotne przy podejmowaniu decyzji o rozmieszczeniu geograficznym uchodźców i azylantów w obrębie danego kraju. W sytuacji niedoboru dostępnych mieszkań, integracji na rynku pracy często nie można poświęcić dostatecznej uwagi. W związku z tym, rozważając nowe możliwości zakwaterowania dla uchodźców i azylantów, należy brać pod uwagę możliwości zatrudnienia.
- Większą uwagę należy zwrócić na zapewnienie dostępu do usług socjalnych (na przykład odpowiedniego kształcenia dla dzieci osób ubiegających się o azyl, innych rodzajów wsparcia dla rodzin, odpowiedniej ochrony zdrowia), a jeżeli usługi te są świadczone przez podmioty zewnętrzne, trzeba zapewnić lepszą koordynację w ośrodkach recepcyjnych.
- Zakres usług zatrudnienia w trakcie procedury azylowej należy rozszerzyć, aby lepiej przygotować osoby ubiegające się o azyl do integracji na rynku pracy.
- Ogólne środki aktywnej polityki rynku pracy na ogół okazują się pod tym względem niewystarczające. Potrzebne są konkretne działania ukierunkowane na uchodźców i azylantów (takie jak nauka języka, szkolenia w miejscu pracy i wsparcie ze strony migrantów, którzy przybyli do Europy już wcześniej i mogą pełnić funkcję mentorów). Należy także skoncentrować się na niewykorzystanym potencjale samozatrudnienia.
- Konieczne jest zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy szybkością i trwałą integracją. Plany integracyjne powinny być realistyczne: migranci mogą zaczynać na stanowiskach wymagających niskich kwalifikacji (pozwalających im na zdobycie doświadczenia), ale trzeba im zapewnić ścieżki rozwoju zawodowego, umożliwiając w ten sposób trwalszą integrację.
- W świadczeniu usług zatrudnienia należy zaangażować prywatne agencje pośrednictwa pracy i agencje pracy tymczasowej (również we współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia).
- W wielu krajach nie doceniono w pełni roli partnerów społecznych w integracji na rynku pracy. Przydatne może okazać się ich praktyczne doświadczenie, a ponadto lepsza koordynacja z nimi (oraz innymi ważnymi podmiotami) jest w stanie zapewnić skuteczniejszą realizację procesu integracji.
- Platformy działające na poziomie unijnym mogą skutecznie usprawniać wymianę doświadczeń w zakresie obiecujących działań i środków, a także ułatwiać monitorowanie i ocenę już realizowanych inicjatyw (jak zasugerowano w planie działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich przyjętym w 2016 r.).

Dalsze informacje

Sprawozdanie *Podjęcie do integracji uchodźców i osób ubiegających się o azyl na rynku pracy* jest dostępne na stronie www.eurofound.europa.eu/publications

Dodatkowych informacji udziela Klára Fóti, kierownik ds. badań, pod adresem e-mail: kfo@eurofound.europa.eu.