

pod redakcją Mirosława Bienieckiego i Mikołaja Pawlaka

Laboratoria Integracji

Obserwacje i notatki praktyczne

Publikacja powstała w ramach projektu: Laboratoria integracji. Integracja obywateli państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej w kontekście instytucjonalnym - współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa realizowanego przez Caritas Polska.
<http://www.laboratoria-integracji.pl/>

Podziękowania dla:

Elisa Brey, Sr Mary Clare, Francis Davis, Justyna Frelak, Catherine Heintz,
Maciej Hilarowicz, George Joseph, Anna Korolec, Pablo Lopez Pietsch, Imma Mata,
Patrycja Matusz, Gosia Lasota, Catarina Reis Oliveira, Rinus Penninx, Gemma Pinyol,
Anita Ryng, Katarzyna Sekuła, Mikołaj Stanek, Radosław Stryjewski,
Franciszek Strzeszewski, Carla Tilac, Marysia Turbiasz, Andreea Udrea, Cezary Wilk

Przedruk materiałów Caritas Polska w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Caritas Polska. Cytowanie oraz wykorzystanie danych dozwolone jest z podaniem źródła.
Za treść publikacji odpowiada Caritas Polska, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska UE.

ISBN 978-83-925546-7-7

Skład:

Lechosław Węglorz, www.betstudio.net

Wydawca:

ZW CHEMPRESS-SITPChem

ul. Górnych Wałów 25

44-100 Gliwice

www.miesiecznikchemik.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| Wstęp | 5 |
| Laboratoria integracji. | 7 |
| Decentralizacja polityk integracyjnych. Zarządzanie migracją w miastach, regionach i społecznościach lokalnych – Rinus Penninx. . . . | 21 |
| Uwagi na marginesie tekstu Rinus Penninx | 39 |
| Lekcja polska | 45 |
| Podsumowanie | 55 |

WSTĘP

W pierwszej publikacji¹ powstałej w ramach projektu *Laboratoria integracji. Integracja obywateli państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej w kontekście instytucjonalnym*² przedstawiliśmy obserwacje instytucji zaangażowanych w proces integracji w wybranych miejscach (Bruksela w Belgii, Barcelona i Mataró w Hiszpanii, Lizbona w Portugalii oraz Peterborough w Wielkiej Brytanii). Omówione tam przykłady rozwiązań mających na celu integrację imigrantów z miejscowymi społecznościami pokazywały jak ważne jest prowadzenie skutecznych i dobrze zaplanowanych działań wstępnych. Temu wstępowi do integracji nadaliśmy roboczą nazwę *oprowadzenia po domu* i przekonywaliśmy, że jest ono przydatne zarówno dla naszego społeczeństwa, instytucji, jak i dla grup migrantów obecnie przebywających w Polsce, niezależnie od tego, jaki kształt przybierze polska polityka migracyjna, a zwłaszcza polityka integracyjna.

Przeprowadzone przez nas badania pokazały, że kluczem do sukcesu działań skierowanych na integrację przybyszów ze społeczeństwem przyjmującym jest stosowanie kilku podstawowych zasad, z których najważniejsze, to: jasne sformułowanie celów, koordynacja prowadzonych działań i współdziałanie pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w integrację oraz rzetelna ewaluacja tych działań. Dla powodzenia integracji istotne są także takie czynniki, jak: możliwie najwcześniejsze rozpoczęcie działań integracyjnych wobec nowych przybyszów, dostosowanie tych działań do lokalnej/regionalnej specyfiki oraz przekonanie lokalnych społeczności o potrzebie podejmowanych działań. Te sześć podstawowych zasad nie gwarantuje co prawda pełnego powodzenia, ale brak stosowania się do nich wydaje się przesądzać o braku sukcesu.

¹ Mikołaj Pawlak, Mirosław Bieniecki, *Laboratoria integracji. Lekcje z doświadczeń belgijskich, brytyjskich, katalońskich i portugalskich*, Caritas Polska, Gliwice 2010.

² Projekt Caritas Polska współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa.

Niniejsza publikacja prezentuje obserwacje dotyczące działań integracyjnych wobec imigrantów stosowane obecnie w Polsce, przedstawione w kontekście wniosków z lekcji zaprezentowanych w poprzedniej publikacji. Są one oparte na dyskusjach z praktykami i ekspertami prowadzonymi w Polsce różnego rodzaju działania integracyjne wobec migrantów. Prezentujemy w niej także nasze rozważania nad pożądanym kształtem polskiej polityki integracyjnej przedstawione na tle inspirowanego artykułu profesora Rinusa Penninx „Decentralizacja polityk integracyjnych”, i rekomendujemy, jakiego rodzaju działania powinny zostać podjęte w naszym kraju.

Założeniem tej pracy jest, że Polska jako kraj z krótką historią imigracji może się wiele nauczyć od państw, mających już doświadczenia z imigrantami. W prawie każdym państwie tzw. starej Unii imigracja i zagadnienia związane z integracją są ważnym tematem debaty publicznej, a także namysłu przedstawicieli władz centralnych, regionalnych i lokalnych. Istnieje wiele przykładów zaangażowania trzeciego sektora w politykę integracyjną, z których również w Polsce można by czerpać wzory. Sądzymy, że warto przypatrzeć się przykładom, jak w państwach Unii Europejskiej (a właściwie w konkretnych miastach) instytucje radzą sobie z odmiennością kulturową, etniczną i szczególnymi potrzebami imigrantów. W naszej publikacji „Laboratoria integracji. Lekcje z doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich” pokazaliśmy przykładowe rozwiązania stosowane w dziedzinie integracji przez kraje o większym doświadczeniu w tej dziedzinie.

Integrację rozumiemy jako proces uczenia się reguł obowiązujących w danym społeczeństwie i jednoczesnego akceptowania przez to społeczeństwo odmienności przybyszów. Drugim ważnym aspektem integracji jest zagęszczanie kontaktów społecznych pomiędzy imigrantami a przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego. Przyjmujemy, że te długotrwałe procesy mogą być wspomagane przez dobrze zaplanowaną politykę integracyjną. Jej podstawą powinny być działania wstępne związane z recepcją nowo przybyłych migrantów, zapewniającą im wprowadzenie do reguł panujących w społeczeństwie.

Omawiając metody integracji stosowane w wybranych krajach europejskich nadaliliśmy temu wstępowi do integracji roboczą nazwę *oprowadzenia po domu* i dowodziliśmy, że – niezależnie od tego, jaki kształt przybierze polska polityka migracyjna, a zwłaszcza polityka integracyjna – prowadzenie działań w tym zakresie jest przydatne zarówno dla naszego społeczeństwa, jak i instytucji oraz dla grup migrantów obecnie już przebywających w Polsce.

Każdy z omawianych przykładów jest przykładem innego podejścia do zagadnienia integracji. Przypominamy je tutaj w skróconej formie, opatrzonej wybranymi komentarzami naszych polskich rozmówców – przedstawicieli instytucji zajmujących się zagadnieniem integracji cudzoziemców w Polsce.

Przykład kataloński – normalizacja

Pierwszym przykładem jest spójna polityka integracyjna prowadzona na terenie autonomicznego regionu Katalonii w Hiszpanii. Obserwowaliśmy tam działania prowadzone nie tylko na poziomie całego regionu, ale także dwóch różnych ośrodków lokalnych: Barcelony (stolicy Katalonii, jednego z głównych ośrodków miejskich Hiszpanii, swoją wielkością porównywalnego z Warszawą, oraz Mataró, miasta zamieszkałego przez około 100 tysięcy mieszkańców).

Główną instytucją odpowiedzialną za wdrażanie Narodowego (katalońskiego) Porozumienia na temat Migracji jest Sekretariat do spraw Imigracji w obrębie Dyrektoriatu Katalonii (władza regionalna). Na tej instytucji spoczywa przede wszystkim koordynacja działań podejmowanych na poziomie lokalnym oraz dotowanie (na ogół współfinansowane z hiszpańskim Ministerstwem Pracy i Integracji) projektów dotyczących imigracji, również tych realizowanych lokalnie.

Pracy Sekretariatu przyświeca idea odpowiedniego zdefiniowania problemów: jeśli migranci przybywający do Katalonii często korzystają ze służby zdrowia i powoduje to wydłużenie czasu oczekiwania na wizytę lekarską, to problem ten może być definiowany jako problem zbyt dużej liczby migrantów, albo też jako problem zbyt małej liczby lekarzy. Ta metafora, użyta przez jednego z naszych rozmówców, ma pokazać, na czym polega idea dostosowywania usług publicznych do zróżnicowanego społeczeństwa. Wszelkiego rodzaju niedobory w usługach publicznych, powiązane z obecnością nowo przybyłych, analizowane są w międzyresortowych (*cross sector*) komisjach w obrębie dyrektoriatu.

Na podstawie projektów finansowanych przez Dyrektoriat Katalonii, opracowany został przewodnik po tzw. dobrych praktykach. Jest to element ewaluacji działań organizacji pozarządowych, dzięki któremu podejmowane przez nie „dobre” projekty, mogą zostać opisane i powielane przez inne organizacje. Jako przykłady takich dobrych praktyk podaje się programy prowadzone na Uniwersytecie w Gironie, czy system szkoleń zawodowych. Program ten polega na tym, że studenci o imigranckich korzeniach, którzy osiągają dobre wyniki w nauce, pełnią rolę mentorów wobec uczniów szkół średnich w Katalonii, wywodzących się z tej samej grupy migranckiej. Są oni w stanie pomóc w nauce w języku katalońskim, w razie potrzeby wspomagając się językiem pochodzenia – własnym, a także swoich podopiecznych. Spełniają też rolę „starszego brata/siostry”, którego warto naśladować.

Innym przykładem działań prowadzonych w Katalonii jest system szkoleń zawodowych dla imigrantów, które odbywają się jeszcze w kraju ich pochodzenia,

przed planowanym wyjazdem do Hiszpanii. W ramach tych szkoleń organizowane są wstępne treningi składające się z kursu językowego, kursu kulturowego oraz doskonalenia zawodowego, przystosowującego do wymagań danego zawodu w Hiszpanii. Do tej pory praktyka ta jest stosowana przez Dyrektoriat Katalonii w Maroku oraz w niektórych państwach Ameryki Łacińskiej.

Elementem systemu są także umowy dotyczące szkolenia zawodowego bezrobotnych migrantów przebywających już na terenie Katalonii, zawierane między dyrektoriatem a ich przyszłym potencjalnym pracodawcą. W przypadku tych umów władze regionalne pokrywają koszty szkolenia zawodowego dla dużej grupy bezrobotnych, pod warunkiem, że określony procent z nich dostanie zatrudnienie w firmie, z którą zawarta jest umowa. W ten sposób szkoleni mają motywację do podjęcia szkoleń, gdyż część z nich otrzymuje gwarancje zatrudnienia po szkoleniu. Ci, którzy nie będą zatrudnieni mają przynajmniej kwalifikacje, i to takie, jakich wymaga rynek pracy, a nie wykreowane przez urząd pracy, nieprzystające często do faktycznego zapotrzebowania.

Władze regionalne wspomagają i nakierowują władze lokalne w sprawie działań stosowanych wobec migrantów, jednak ostateczne decyzje zapadają na poziomie lokalnym, gdyż to tam najlepiej, zdaniem projektodawców tej polityki, rozpoznane są potrzeby oraz problemy związane z migracjami.

Podejście do polityki wobec migrantów w Katalonii zakłada brak stosowania segregacji na jakimkolwiek poziomie. Z tego względu większe wsparcie władz regionalnych mają projekty polegające na *normalizacji* sytuacji migrantów, wspomaganiu ich w korzystaniu na jednakowych zasadach z tych samych usług, co osoby mieszkające w Katalonii od dawna. Wymaga to dostosowywania się całej administracji do zmieniającego się profilu i potrzeb jej klientów. W ramach tej polityki założony jest brak wydzielania osobnych instytucji nakierowanych tylko i wyłącznie na migrantów.

Przykład kataloński kładzie nacisk na *normalizację* sytuacji imigrantów. Praktyki integracyjne prowadzone są przede wszystkim tak, aby skłonić i zachęcić migrantów do korzystania z usług oferowanych przez społeczność lokalną na ogólnych zasadach. Oczywiście potrzebna jest im pewna pomoc, zwłaszcza ta wstępna, przetłumaczona przez nas jako *oprowadzenie po domu*.

Ważnym elementem systemu działającego w Katalonii jest zagadnienie *transwersalności*, będące strategią władz pozwalającą na realizację polityki *normalizacji* wobec imigrantów. Przy założeniu, że imigranci mają funkcjonować „normalnie” w mieście, konieczne jest takie „normalne” funkcjonowanie w obrębie wszystkich instytucji i wydziałów danego miasta. Zatem polityka integracyjna jest nie tyle pro-

wadzona przez wydzieloną komórkę we władzach lokalnych czy regionalnych, lecz koordynowana przez nią, a prowadzona przez wszystkie inne komórki.

Obserwowane przez nas praktyki zawsze zawierały w sobie komponent monitoringu i samoewaluacji. Ponieważ zjawiska związane z migracjami są dynamiczne, szybko się zmieniają, a ich opis i pełne zrozumienie jest trudne, założona jest konieczność ciągłej samoobserwacji w pracy poszczególnych instytucji oraz reagowania na zmiany, jak np. pojawienie się grup migranckich o innych, nowych potrzebach.

Poza ewaluacją, widoczny jest (także w aspekcie transwersalności), ale wybiegający dalej, bo poza same struktury poszczególnych samorządów lokalnych, aspekt koordynacji działań wielu instytucji, ciał, organizacji. Skutkiem takiego działania, łatwo można zdiagnozować „białe plamy” w przestrzeni tych działań, unika się dublowania kompetencji i aktywności, wywierana jest presja na zwiększanie standardów pracy.

Przykład brytyjski – spójność społeczna

W Wielkiej Brytanii, jako przykład instytucji stosującej dobre praktyki wobec imigrantów wybraliśmy Centrum New Link, powstałe przy urzędzie miasta Peterborough. Peterborough jest miejscowością, która ma długie tradycje migracyjne. Od lat sześćdziesiątych ub.w. zamieszkuje tam społeczność azjatycka (przede wszystkim z Indii i Pakistanu), irlandzka, czy włoska. Jednak dopiero początek XXI wieku przyniósł taką ilość migrantów, że miasto zdecydowało się utworzyć Centrum New Link.

New Link jest instytucją skierowaną do osób, które przyjechały z zagranicy lub przeprowadziły się z innej części Wielkiej Brytanii i potrzebują informacji dotyczących załatwiania przeróżnych spraw w Peterborough. Wydaje się, że praktyki stosowane przez tę instytucję są doskonałym przykładem polityki mającej na celu poprawę spójności społecznej (*social cohesion*) na poziomie społeczności lokalnych.

Centrum zostało utworzone na przełomie 2001 i 2002 roku, pośrednio w rezultacie wyznaczenia przez rząd Zjednoczonego Królestwa Peterborough jako miasta, w którym będą zakwaterowane osoby ubiegające się o status uchodźcy. Były to osoby o przeróżnym statusie prawnym: część pozbawiona była możliwości podejmowania legalnej pracy i otrzymywała jedynie skromne zasiłki; inni uzyskali już status uchodźcy i mieli takie same prawa jak każdy obywatel brytyjski. W tym samym czasie, obok uchodźców, w Peterborough pojawili się pracownicy z różnych krajów Unii Europejskiej, którzy także, w zależności od tego, z jakiego kraju

pochodzili, mieli różne prawa (zależne od umów przejściowych związanych z akcesją do UE). Wspólnym mianownikiem było to, że zarówno uchodźcy jak i inni migranci często nie rozumieli, że dobry system socjalny w Wielkiej Brytanii nie oznacza, że również oni dostaną wszystkie zasiłki, które się należą „zwykłemu” obywatelowi brytyjskiemu, nie zdawali sobie także sprawy z tego, jak działa miejsowy system wynajmowania mieszkań.

Sytuacje ta powodowała z jednej strony „pogubienie” urzędników różnych instytucji miejskich (np. uchodźcy, którzy nie mieli prawa do zatrudnienia, byli odsyłani do biura pośrednictwa pracy), brakowało tłumaczy (np. dochodziło do sytuacji, w których z dalekich części Wielkiej Brytanii ściągano tłumacza tylko po to, aby np. wytłumaczyć młodemu uchodźcy, gdzie jest jego poczta, na której będzie mógł odbierać przysługujący mu zasiłek), etc. Taki chaos generował dodatkowe koszty dla budżetu miasta.

W tej sytuacji National Health Service (odpowiednik polskiego Narodowego Funduszu Zdrowia), wraz z lokalną policją i urzędem miasta, zgłosili się do brytyjskiego Home Office (w zakresie imigracji mniej więcej odpowiednik polskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) z projektem zorganizowania instytucji – centrum pomocy migrantom – która odpowie na nowe zapotrzebowanie: zbada, skąd pochodzą migranci, rozpozna ich potrzeby oraz możliwości reakcji na te potrzeby, a następnie zajmie się szkoleniem osób, które pracują w miejskich działach obsługi klienta, szkoleniem i zatrudnieniem tłumaczy, aby nie trzeba było zamawiać tłumaczy z innych części kraju itd. Projekt zakładał początkową inwestycję w nowe centrum, ale w dłuższej perspektywie przewidywał oszczędności dla budżetu. Miasto otrzymało pieniądze na 3 lata, od roku 2004 do roku 2007, i powstał „New Arrivals Project”, czyli projekt dla osób, które właśnie przybyły do Peterborough. Z założenia był to program łączący ze sobą prace różnych instytucji, mający na celu poprawę jakości życia w mieście. Program proponował takie usługi, jak dostęp do informacji, treningi, pomoc w szukaniu zatrudnienia, wsparcie dla organizacji sąsiedzkich, dostęp do powierzchni biurowej/Internetu, etc. oraz cykle spotkań w sąsiedztwach.

Na projekt Centrum składało się kilka mini projektów. Do tych mini projektów zaliczało się centrum New Link, ale także projekt informatyczny, polegający na stworzeniu bazy danych klientów centrum, dzięki czemu ułatwiony był z nimi kontakt i rozpoznane ich potrzeb, a także projekt dotyczący szkolenia tłumaczy: spośród osób mieszkających w tak migranckim mieście jak Peterborough z łatwością znaleziono wiele dobrze mówiących po angielsku i władających kilkoma innymi językami, ale osobom tym brakowało profesjonalnego przeszkolenia w zakresie

tłumaczenia, tak aby mogły wykorzystywać swoją znajomość języków. Obecnie Urząd miasta Peterborough oraz policja mają podpisaną umowę z dwiema dużymi firmami, które dostarczają tłumaczy; jednym z warunków podpisania takiego kontraktu było to, że zatrudnieni w nich tłumacze są mieszkańcami Peterborough.

Istotnym elementem działania New Link jest sprawność i szybkość udzielania pomocy potrzebującym. Przypadki wymagające natychmiastowego działania stanowią jednak tylko niewielką część wszystkich załatwianych w New Link. Z reguły osoba przychodząca witana jest przez recepcjonistkę, która pyta, czego dany klient potrzebuje, jaką pomoc chciałby uzyskać, w jakiej sprawie i umawia klienta na spotkanie.

Podczas pierwszej wizyty odbywa się rejestracja klienta, który wypełnia formularz zawierający przede wszystkim dane osobowe, ale także pytania dotyczące jego sytuacji w Peterborough (czy wynajmuje mieszkanie, czy ma umowę, potwierdzenie opłacania czynszu, czy ma dzieci, czy dzieci uczęszczają do szkoły, a jeżeli nie, to, co robią, etc.). Formularz wypełniany jest po angielsku, ale wypełnia się go wspólnie z asystentem mówiącym w języku klienta. W sytuacjach krytycznych, kiedy do Centrum przychodzą osoby, które są ofiarami przestępstw, albo np. zostały przemycone do Wielkiej Brytanii i wymagają natychmiastowej pomocy, w Centrum zawsze znajduje się ktoś, kto taką osobę może natychmiast przyjąć.

Władze Peterborough zdawały sobie sprawę z tego, że część jego starych mieszkańców może być zaniepokojona pojawieniem się dużej ilości migrantów, bądź sprzeciwiać się wydawaniu dużych sum na ich integrację. Bezpośrednim impulsem do opracowania strategii PR były problemy, które pojawiły się na samym początku realizacji projektu, kiedy miejscowe gazety ogłosiły, że miasto otrzyma dodatkowe pieniądze i że te pieniądze będą przeznaczone na pomoc nie osobom, którzy z niego pochodzą, ale migrantom. Aby projekt był przyjęty przez „starych” mieszkańców przychylnie, zaproszono do współpracy specjalistę do spraw Public Relations, który doradził, aby przy współpracy z mediami pokazać potrzebę funkcjonowania Centrum, zarówno dla obecnych mieszkańców jak i miasta jako całości; pokazać mieszkańcom miasta realne korzyści.

Przez całe Centrum przewija się co miesiąc około 1000 osób. Przy blisko szesnastotysięcznej populacji migrantów w Peterborough, stanowią oni poważny odsetek wszystkich zainteresowanych pomocą ze strony miasta. Największym obecnie zdiagnozowanym problemem do rozwiązania przez New Link jest kwestia właścicieli domów, którzy wynajmują je zbyt wielkiej liczbie ludzi (zjawisko *overoccupancy*), przez co pojawiają się problemy z segregacją śmieci, problemy z parkowaniem, bardzo bulwersujące dotychczasowych mieszkańców Peterborough.

Wydaje się, że praktyki stosowane przez New Link są doskonałym przykładem całościowego podejścia do kwestii imigracji, to znaczy takiego, które z założenia nie skupia się wyłącznie na problemach, których doświadczają przybysze, ale także pomaga radzić sobie z nową sytuacją „starym” mieszkańcom społeczności, i reaguje na bieżąco na pojawiające się w społeczności napięcia i źródła konfliktów. Istotna jest w tym podejściu współpraca instytucji samorządowych z policją oraz organizacjami pozarządowymi, a także systemowe, a jednocześnie zindywidualizowane podejście do podejmowanych wyzwań.

Przykład belgijski – „uobywatelnianie” imigrantów

Belgia jest państwem o ustroju federacyjnym o dwóch częściowo przecinających się poziomach. Pierwszy poziom, to poziom regionów autonomicznych: Region Stołeczny Brukseli, Region Flamandzki i Region Waloński. Drugi poziom, to poziom wspólnot językowych: francuskiej, flamandzkiej i niemieckojęzycznej. W podziale terytorialnym regiony autonomiczne podzielone są na prowincje. Wspólnoty językowe mają swoją własną administrację, a ich terytorialny zakres kompetencji wygląda w sposób następujący: Wspólnota Flamandzka działa w Regionie Flamandzkim i w Regionie Stołecznym Brukseli, Wspólnota Walońska w Regionie Walońskim i w Regionie Stołecznym Brukseli, natomiast Wspólnota Niemieckojęzyczna na niewielkim obszarze Regionu Walońskiego zamieszkanego przez osoby posługujące się niemieckim. W ten sposób Bruksela jest miastem dwujęzycznym i równy parytet obydwu języków w przestrzeni publicznej jest bardzo ściśle przestrzegany. Władze wspólnot językowych odpowiedzialne są za politykę integracyjną, której realizację w ramach codziennych praktyk przekazują do poszczególnych prowincji.

W Brukseli, we wspólnocie flamandzkojęzycznej zadaniem integracji zajmuje się przede wszystkim organizacja BON (Brussels Onthaalbureau Nieuwkomers), a we wspólnocie francuskojęzycznej działa związek organizacji o nazwie CIRE (Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers). W innych regionach oraz większych miastach działają ich odpowiedniki zajmujące się podobnymi zadaniami.

Organizacja pod nazwą BON dostarcza wielu przykładów dobrych praktyk. Oferta BON skierowana jest do osób pełnoletnich, które osiedliły się lub przyjechały na dłuższy pobyt do Belgii i są zameldowane w Brukseli. Program BON oferuje prowadzone w wielu językach kursy orientacji społecznej (reklamowane na stronie organizacji jako „rzetelne i aktualne informacje o życiu i pobycie w Belgii”), kursy

języka niderlandzkiego, doradztwo zawodowe i edukacyjne oraz pomoc w sprawach indywidualnych dotyczących różnych aspektów funkcjonowania imigranta w życiu społecznym Belgii.

Kurs integracji przewidziane są przede wszystkim dla osób, które dopiero co przyjechały do Belgii. W tym sensie BON z założenia jest „biurem recepcji, przyjęć, przyjęcia migrantów, którzy dopiero co przyjechali” stworzonym dla imigrantów, którzy nie potrafią „odnaleźć się” w Brukseli i nie umieją mówić po flamandzku.

Kryterium formowania grup uwzględnia przede wszystkim uwarunkowania językowe. Grupy dobierane są tak, aby wszyscy ich członkowie porozumiewali się w tym samym języku. Drugim, nie mniej ważnym, kryterium jest test kompetencji edukacyjnych, który kwalifikuje uczestników do mniej lub bardziej zaawansowanych poziomów szkolenia. Test wyróżnia 2 poziomy i dzieli kursantów na tych, którzy biorą udział w kursie krótszym i bardziej intensywnym, i tych, którzy uczestniczą w kursie dłuższym.

Metoda projektowania kursów orientacyjnych polega na rozwiązywaniu najczęściej spotykanych przez uczestników danej grupy wyzwań związanych z życiem i poruszaniem się po Belgii, a przede wszystkim Brukseli. Treść zajęć obejmuje pewien standardowy pakiet wiedzy, ale przede wszystkim odpowiada na pytania zadawane przez kursantów. Z założenia kurs wyposaża więc uczestników w swego rodzaju mapę, czy przewodnik po Brukseli. Najczęściej powtarzają się tam informacje bardzo praktyczne: jak działają różne instytucje, ile kosztuje bilet, jak wynajmować mieszkanie i na co wtedy zwracać uwagę, jakie każdy z mieszkańców miasta ma prawa, a jakie obowiązki, gdzie się zgłosić w razie wypadku, etc.

Podstawą każdego kursu jest jednak dostarczenie informacji odpowiadających specyfice każdej z grup, z którą prowadzone są zajęcia. Instruktorzy podkreślają tutaj, że problematyka ta jest czasami diametralnie różna i zmienia się nawet dla podobnych grup wraz ze zmieniającą się sytuacją na rynku pracy, czy z nabywaniem przez daną grupę nowych uprawnień, jak np. w przypadku obywateli państw, które weszły do Unii Europejskiej po 2004 roku. Według prowadzących kursy instruktorów, takie podejście daje dużo lepsze wyniki niż program, który założony jest z góry.

Zaletą stosowanej metody orientacji cudzoziemców jest tutaj wielka elastyczność nauczycieli, którzy sami muszą wykazać się sporą wiedzą na różne tematy, ale także to, że w swojej pracy mogą korzystać z pomocy zapraszanych na zajęcia gości: prawników specjalizujących się w zagadnienia migracyjnych, psychologów, specjalistów w różnych dziedzinach. Istotą oferowanej przez instruktorów pomocy jest zatem dostosowanie jej do aktualnych potrzeb grupy. Z tego wynika też nacisk

na „miękkie” umiejętności, takie jak rozumienie różnic kulturowych, zdolność komunikacji, itp. W tym miejscu warto zwrócić uwagę także na podsumowanie kursu, wyrażone przez jednego z nauczycieli: „to nie jest integracja w sensie, że ktoś ma się dopasować do wartości belgijskich, tylko jak ma sobie radzić w Belgii.”

W sensie logistycznym kursy są dostosowywane do potrzeb imigrantów: kursy dla niepracujących odbywają się w dzień, dla pracujących tworzone są grupy wieczorowe. Kursy trwają 36 do 40 godzin, zaczynają się z reguły na początku miesiąca i trwają przez około sześć tygodni. W trakcie trwania kursu uczestnicy mogą korzystać w BON z usług doradców zawodowych, z Internetu, telefonu. Na zakończenie każdego z kursów odbywa się uroczysta impreza, podczas której uczestnicy otrzymują dyplom jego ukończenia. Dyplom taki jest oficjalnym certyfikatem, uznawanym także we Flandrii (co jest istotne, ponieważ o ile kursy w Brukseli są dobrowolne, to we Flandrii są one obowiązkowe – ale za to uprawniają potem do korzystania np. z mieszkań socjalnych).

Dyplom ukończenia kursu zapewnia darmowy dostęp do kursów języka flamandzkiego. Dyplom otwiera także drogę do współpracy i korzystania z usług organizacji, które są partnerami BON: np. *Actiris* (brukselski urząd pracy) czy *Trace* (biurem doradztwa zawodowego, zapewniającym również tłumaczenia dyplomów, oraz porady prawne).

Działalność BON jest wynikiem wprowadzenia w życie idei programu „uobywatelnienia” (*Inburgering*), który obejmowałby całość procesu integracji przybyszów we Flandrii. Założenia tego pomysłu są bardzo górnolotne i obejmują takie hasła, jak „wspólne życie w różnorodności, bez względu na pochodzenie”, „aktywne, wspólne obywatelstwo” i „wspólny udział w społeczeństwie”¹. *Inburgering* ma być w tym sensie sposobem tworzenia „nowych Flamandów”.

Polityka „uobywatelnienia” prowadzona przez rząd flamandzki wprowadzana jest w życie właśnie poprzez kursy organizowane przez organizację BON. Przez to, że program ten jest skierowany na wciąganie nowoprzybyłych do wspólnoty flamandzkiej jest on dużo bardziej „inwazyjny” wobec imigrantów niż programy oferowane przez francuskojęzyczne CIRE. Należy pamiętać, że poza Brukselą jest to program obowiązkowy, od udziału w którym zależy dostęp migranta do wielu świadczeń oferowanych przez władze regionalne. Pomijając zaś ideologię „pozykiwania” nowych członków społeczności flamandzkiej, która leży u podstaw flamandzkiego myślenia o integracji imigrantów to program ten rzeczywiście skonstruowany jest tak, że wydaje się spełniać oczekiwania, zarówno imigrantów (dając im wiedzę potrzebną w codziennych relacjach ze społeczeństwem przyjmującym)

¹ Zobacz: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/inburgering/index.htm>

jak i społeczności flamandzkiej, która wraz z absolwentami kursów integracyjnych pozyskuje „uobywatelnionych”, „oswojonych” sąsiadów.

Przykład portugalski² - one-stop-shop

Pomimo, iż Portugalia była przez wiele lat krajem typowo emigracyjnym, imigracja do tego kraju, poczynając od końca lat osiemdziesiątych ub. wieku, systematycznie rośnie. Pod koniec XX wieku imigranci pochodzili przede wszystkim z afrykańskich krajów portugalskojęzycznych (głównie z Zielonego Przylądka), a także z Brazylii.

Zmiany ilościowe i jakościowe w trendach migracyjnych zostały zapoczątkowane w 2000 r. Po raz pierwszy do Portugalii zaczęły przyjeżdżać osoby z krajów Europy Wschodniej (głównie Ukrainy), które nie były związane z Portugalią, ani historycznie ani językowo. Jednocześnie nadal trwał intensywny napływ imigrantów z Brazylii. W przeciwieństwie do poprzedniej fali migracyjnej, byli to w dużej mierze imigranci niewykwalifikowani, o nieuregulowanym statusie³.

Ze względu na relatywnie krótką historię migracyjną, pierwsze akty prawne regulujące imigrację do Portugalii powstały dopiero w 1981 r. Pomimo krótkiego doświadczenia migracyjnego, Portugalia stworzyła ramy prawne polityki integracyjnej złożone z bardzo korzystnych polityk i praktyk. W rezultacie, w Indeksie Polityki Integracji Migrantów UE, kraj ten plasuje się na drugim miejscu, wyprzedzając kraje typowo imigracyjne, takie jak np. Wielka Brytania, czy Francja⁴.

W odpowiedzi na rosnącą liczbę imigrantów z krajów nieportugalskojęzycznych w 2004 r. w Lizbonie oraz Porto, miastach o dużej koncentracji społeczności imigranckiej, powstały Krajowe Centra Wspierania Integracji. Podlegają one Portugalskiej Komisji ds. Integracji oraz Dialogu Międzykulturowemu (ACIDI). Dodatkowo funkcjonuje regionalny oddział w Faro oraz 83 Lokalne Centra Wspierania Integracji (CLAI). Centra te stanowią element innowacyjnego projektu⁵, zarówno pod względem wszechstronnego podejścia do problematyki obsługi klienta-cudzoziemca, jak i rozwiązań logistycznych czy technicznych, w tym zarządzania danymi i przepływem informacji.

² Przykład opisany przez Justynę Frelak w oparciu o materiały zebrane podczas realizacji Visegrad Scholarship Program, finansowanego ze środków International Visegrad Fund.

³ M. Abranches, *A New Answer for Immigrant Integration? Country Report for Portugal*, INTI Project: *One-Stop Shop*, Lizbona 2008.

⁴ J. Niessen, T. Huddleston, L. Citron, *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*, British Council and Migration Policy Group, Bruksela 2007

⁵ <http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/>.

Filozofia działania *one-stop-shop* opiera się na zasadzie tzw. wspólnej odpowiedzialności i partnerstwa, znajdujących się również we *Wspólnych podstawowych zasadach integracji*, dotyczących integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej. W tym, i w innych dokumentach, rekomenduje się zintegrowane podejście do integracji, widzianej jako obopólna akomodacja, gdzie zarówno społeczeństwo przyjmujące jak i imigranci uczestniczą w procesie adaptacji⁶. *One-stop-shop* mają za zadanie stymulować partnerstwo między instytucjami publicznymi i prywatnymi.

Usługi *one-stop-shop* skierowane są przede wszystkim do nowoprzybyłych imigrantów, pracodawców oraz usługodawców. Nowoprzybyli imigranci mają bowiem najwięcej problemów związanych z integracją, nieznaną przepisów, języka, itp. Z usług *one-stop-shop* mogą jednak korzystać również imigranci długoterminowi (starający się np. o obywatelstwo) oraz osoby urodzone w Portugalii. Co ciekawe, do *one-stop-shop* mogą również przychodzić osoby przebywające w kraju nielegalnie, które, ze względu na swego rodzaju umowę dżentelmeńską zawartą przez instytucje rezydujące w centrum, nie obawiają się aresztowania, ani ewentualnej deportacji.

W centrach umieszczone są biura Ministerstwa Imigracji Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Pracy i Solidarności Społecznej, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Edukacji. Jednocześnie klienci mogą skorzystać z wielu usług dodatkowych, obejmujących: poradnictwo prawne, kwestie łączenia rodzin, integrację na rynku pracy, pomoc społeczną, mieszkalnictwo, ochronę klienta, wsparcie dla organizacji imigranckich. Dodatkowe usługi uzupełniające, to punkt informacyjny, oddział banku oraz pokój dla dzieci.

Bardzo ważnym elementem *one-stop-shop* jest punkt pierwszego kontaktu, gdzie wyjaśnia się klientom system działania centrum i całość procedury. Wszyscy pracownicy tego biura są jednocześnie mediatorami kulturowymi, co usprawnia proces komunikacji, ogranicza niejednoznaczność udzielanych informacji i tym samym zmniejsza liczbę wizyt w *one-stop-shop*. Na tym etapie wprowadza się do wspólnej bazy dane klienta-imigranta oraz opisuje cel wizyty. Informacje zapisywane są od razu w języku portugalskim, co przyspiesza kolejne etapy procedury.

Zasadą współpracy jest nienaruszanie przez instytucje wzajemnych kompetencji, obowiązków oraz zachowanie autonomii poszczególnych jednostek. *One-stop-shop* ma przyczynić się bowiem do centralizacji obsługi klienta oraz osiągnięcia efektów synergii w wyniku umiejscowienia wielu instytucji w jednym budynku.

⁶ por. *Wspólna agenda na rzecz integracji*, Komisja Europejska, Bruksela 2005 (COM(2005) 389), *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, European Commission, Bruksela 2007, *European Pact on Immigration and Asylum*, Bruksela 2008.

W *one-stop-shop* zatrudnieni są mediatorzy kulturowi ze społeczności imigranckich. Reprezentują oni organizacje imigranckie i współpracują na zasadzie partnerstwa, pełniąc rolę pomostu między imigrantami a administracją publiczną. Mediatorzy mają za zadanie współpracować w sferze integracji mniejszości etnicznych i imigranckich, wzmacniać dialog międzykulturowy oraz spójność społeczną.

Jak pokazało kilka lat funkcjonowania *one-stop-shop*, umiejscowienie w jednym budynku różnych instytucji, pobudziło efektywną współpracę między nimi. Jednocześnie zainicjowano inne usługi, odpowiadające na zidentyfikowane potrzeby imigrantów. Model *one-stop-shop*, zastosowany w Portugalii umożliwia szybką wymianę informacji, ograniczenie nieścisłości i sprzeczności udzielanych informacji. Jednocześnie przyczynia się do zmniejszenia czasu trwania każdej procedury oraz zwiększenia zaufania do administracji publicznej.

Wnioski z doświadczeń polskich – lekcja polska?

Polska nie wypracowała dotychczas polityki integracyjnej wobec imigrantów. Pewne nadzieje można pokładać w przygotowywanej obecnie przez międzyresortowy zespół ds. migracji Strategii Migracyjnej, w której znaleźć ma się także rozdział poświęcony integracji. Pewne obawy budzi natomiast to, że na obecnym etapie tych prac nadal nie ma pewności co do zakładanych celów tej integracji, ani też stanu oczekiwanego po zakończeniu procesu integracyjnego. Wydaje się, że tworzenie polityki integracyjnej obecnie jest procesem samym w sobie, napędzanym przede wszystkim funduszami unijnymi i pewnymi oczekiwaniami Komisji Europejskiej co do planu ich wykorzystania. Niemniej jednak, oczekując na prezentację tworzonej obecnie Strategii Migracyjnej należy mieć nadzieję, że znajdą w niej odzwierciedlenie wnioski płynące z funkcjonujących od lat Indywidualnych Programów Integracji oraz działań podejmowanych przede wszystkim przez organizacje pozarządowe, m.in. w ramach projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

Tymczasem, pomimo braku jasno sformułowanej polityki integracyjnej na szczeblu rządowym, obserwować można wiele inicjatyw podejmowanych w tym zakresie na szczeblach lokalnych. Działania te podejmowane są zarówno przez organizacje pozarządowe jak i niektóre instytucje samorządowe. Zaczynając od tych ostatnich, wydaje się, że najlepszymi przykładami są działania prowadzone przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie oraz Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie w ramach wspomnianych wcześniej Indywidualnych Programów Integracji. W obu tych przypadkach grupą, do której kierowana jest pomoc w zakre-

się integracji w Polsce są osoby objęte międzynarodową ochroną (uchodźcy oraz osoby z ochroną uzupełniającą). Pomoc taką świadczy jeszcze kilka innych Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, niemniej jednak funkcjonowanie szczególnie tych dwóch Centrów jest przykładem dobrych praktyk, które mogą służyć za wzór jeśli nie dla tworzenia instytucji zajmujących się integracją wszystkich imigrantów, to przynajmniej dla innych PCPR-ów, które prowadzą Indywidualne Programy Integracji. Należy także podkreślić, że oba wymienione centra podejmują działania daleko wybiegające poza minimum, jakiego się od nich oczekuje z mocy Ustawy o pomocy społecznej, a ich modelowa działalność jest przede wszystkim wynikiem osobistego zaangażowania tamtejszych pracowników socjalnych.

Spośród wielu inicjatyw podejmowanych przez organizacje pozarządowe działające na rzecz integracji cudzoziemców w Polsce, wymienić można chociażby takie, jak programy „mentorskie” – polegające na pomocy i asystowaniu cudzoziemcom podczas załatwiania spraw urzędowych, prowadzone między innymi przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundację Ocalenie, Centrum Powitań, Instytut na Rzecz Państwa Prawa, Lubelskie Centrum Wolontariatu, czy Homo Faber. Innym rodzajem inicjatyw są szkolenia i kursy skierowane do przedstawicieli rozmaitych instytucji, które stykają się z cudzoziemcami, prowadzone przez m.in. Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Instytut na Rzecz Państwa Prawa czy Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Interesującym przykładem tworzenia pewnego rodzaju platformy wymiany informacji pomiędzy organizacjami działającymi na rzecz integracji imigrantów jest Forum Cudzoziemców, działające przy Wojewodzie Mazowieckim. Jest to inicjatywa o tyle cenna, że odpowiada na potrzebę stymulacji współdziałania pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w integrację.

* * *

Wspomniane przykłady działań pokazują, że wiele projektów prowadzonych przez rozmaite instytucje wpisuje się w katalog pomysłów wykorzystywanych w krajach mających dużo większe doświadczenie w integrowaniu imigrantów, i działania te w żaden sposób nie odbiegają jakościowo od tych prowadzonych w Hiszpanii, Portugalii, czy Wielkiej Brytanii. Brakuje im jednak wspólnej ramy instytucjonalnej, która pozwalałaby na ich uporządkowanie i koordynację. Brakuje systemu polityki integracyjnej. Z naszych rozmów z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w integrację cudzoziemców w Polsce wynika, że żaden z systemów, które prezentowaliśmy, nie pasuje w pełni do sytuacji, z jaką mamy do czy-

nienia w Polsce, ale poszczególne elementy tych systemów powinny służyć nam za inspirację do kształtowania własnego, odpowiadającego polskiej specyfice.

Wnioski płynące z obserwacji wspomnianych systemów prowadzą nas do powtórzenia tez sformułowanych przez nas w pierwszej części „Laboratoriów integracji...” i wskazują, że kluczem do sukcesu działań, skierowanych na integrację przybyszów ze społeczeństwem przyjmującym, jest stosowanie kilku podstawowych zasad, z których najważniejsze to: jasne formułowanie celów; koordynacja prowadzonych działań, współdziałanie pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w integrację oraz rzetelna ewaluacja tych działań. Dla powodzenia integracji istotne są także takie czynniki, jak: możliwie najwcześniejsze rozpoczęcie działań integracyjnych wobec nowych przybyszy, dostosowanie tych działań do lokalnej/regionalnej specyfiki oraz przekonanie lokalnych społeczności o potrzebie podejmowania takich działań. Te sześć podstawowych zasad nie gwarantuje co prawda pełnego powodzenia, ale niestosowanie się do nich, wydaje się przesądzać o braku sukcesu.

DECENTRALIZACJA POLITYK INTEGRACYJNYCH. ZARZĄDZANIE MIGRACJĄ W MIASTACH, REGIONACH I SPOŁECZNOŚCIACH LOKALNYCH¹

Rinus PENNINX

WPROWADZENIE

W ostatnich latach w europejskich miastach i regionach zmagających się z zarządzaniem integracją związaną z imigracją, coraz mocniej domagano się decentralizacji tego zarządzania. Jednak zarówno samo hasło decentralizacji, jak i argumenty za i przeciw, mają różnorodne pochodzenie i wynikają z odmiennych perspektyw. Po pierwsze, są głosy za tym, aby logika polityki integracyjnej prowadziła przede wszystkim do zdecentralizowanego i lokalnego kreowania (zasad) polityki i implementowania wybranych opcji, gdyż większość interakcji indywidualnych i grupowych ma miejsce na poziomie lokalnym. Po drugie, trwają dyskusje na temat tego, jakie etapy procesu tworzenia polityki integracyjnej – formułowanie, wprowadzanie czy ewaluacja – powinny być zdecentralizowane. Hasło decentralizacji ma odmienne implikacje w zależności od branego pod uwagę etapu. Po trzecie, decentralizacja porusza kwestie odpowiedzialności politycznej za rezultaty stosowanej polityki oraz osoby, która zostanie pociągnięta do odpowiedzialności. Z tej perspektywy oczywiste jest, że stanowiska reprezentowane w dyskusji o decentralizacji różnią się istotnie, zależnie od miejsca zajmowanego na jednym z trzech podstawowych poziomów rządzenia – lokalnym, narodowym oraz (od 2003 roku²) europejskim. Aktorzy polityczni na każdym z tych poziomów inaczej postrzegają będą decentralizację, w zależności od sposobu zdefiniowania przez nich podziału zadań oraz alokacji środków budżetowych między poziomami.

Wszystkie te kwestie należy brać pod uwagę rozważając rolę, jaką większa decentralizacja mogłaby odgrywać we wspieraniu władz lokalnych w zarządzaniu wpływem migracji na ich politykę społeczną. W artykule przedstawiam wiele aspektów tego zagadnienia, w oparciu o wyniki dwóch dużych projektów badaw-

¹ Tłumaczenie tego artykułu przejrzała Patrycja Matusz, bez której celnych komentarzy i uwag nie przybrałby on ostatecznej formy.

² W 2003 roku przyjęto Dyrektywę o łączeniu rodzin (2003/86/WE) oraz Dyrektywę dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących osobami długotrwale zamieszkującymi (2003/109/WE) (przyp. tłum.).

czych na temat lokalnych polityk integracyjnych: projektu MPMC³ oraz projektu CLIP⁴. Punktem wyjścia dla obu przedsięwzięć badawczych było spostrzeżenie, że niezależnie od posiadanych uprawnień i środków, to władze lokalne muszą podejmować problem zarządzania integracją. Dlatego oba projekty w swoich początkowych założeniach miały zdefiniować dobre praktyki dla władz lokalnych, możliwe do zaadaptowania w lokalnych warunkach. Mimo, że w tych projektach nie analizowano bezpośrednio kosztów decentralizacji ani osiągniętych korzyści, to badania prowadzono w miastach o bardzo różnych poziomach kompetencji w podejmowaniu decyzji oraz autonomii finansowej, a ich wyniki dostarczają szeroką gamę przypadków do rozważań na temat decentralizacji.

Niniejszy artykuł podzielony jest na dwie części. W pierwszej, przedstawione są wnioski z projektów MPMC oraz CLIP, odnoszące się do kwestii decentralizacji. Obejmują one spostrzeżenia na temat integracji rozumianej jako proces dwustronny; ostrzeżenia dotyczące politycznej wrażliwości polityk integracyjnych; oraz analizę taktycznej i strategicznej przewagi, jaką mają władze lokalne nad państwowymi w prowadzeniu integracji. W drugiej części artykułu, na podstawie tych wyników, przedstawione są rozważania na temat czterech podstawowych wymiarów debaty o decentralizacji, tj.: wady scentralizowanego kształtowania polityk integracji migrantów; trzy aspekty decentralizacji i ich wzajemne relacje; potencjalne kompromisy pomiędzy równością i sprawiedliwością; optymalne dopasowanie wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance*) do skutecznej integracji⁴.

1. Co wiemy o politykach integracyjnych na poziomie lokalnym?

Istnieje obszerna literatura na temat integracji i niekończąca się ilość definicji tego pojęcia (a także powiązanych z nim terminów, takich jak: asymilacja, inkorporacja, wprowadzenie). Jednak wiele tych definicji ma normatywne implikacje, wska-

³ Projekt badawczy UNESCO-MOST „Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities” (MPMC) [Polityki wielokulturowe i rodzaje obywatelstwa w europejskich miastach] prowadzony był w latach 1996-2004. W ramach projektu prowadzono dogłębne badania empiryczne dotyczące imigrantów oraz lokalnych polityk. Przeprowadzono systematyczne opisy 16 dużych miast europejskich oraz Tel Awiwu (zob. www.unesco.org/most; Rogers & Tillie 2001; Penninx et al. 2004; Alexander 2007).

⁴ Projekt CLIP (Cities for Local Integration Policies) [Miasta na rzecz lokalnej polityki integracyjnej] rozpoczął się w 2006 roku. Sieć 25-30 europejskich miast postanowiła systematycznie wymieniać się doświadczeniami na temat lokalnej polityki integracyjnej oraz uczyć się od siebie nawzajem. Projekt składa się z serii modułów, w ramach których poszczególne aspekty lokalnej polityki integracyjnej są empirycznie badane i systematycznie porównywane. Pierwszy moduł dotyczył polityki mieszkaniowej, drugi zaś różnych polityk zatrudnienia oraz dostarczania usług, natomiast trzeci moduł obejmował zagadnienie relacji międzygrupowych w mieście (zob.: Bosswick et al. 2007; Spencer 2008; Lüken-Klassen & Heckmann w druku).

zujące na pożądaną wynik określanego procesu, co powoduje, iż ich stosowanie sprawia problemy w empirycznych badaniach procesów integracji i wykluczenia. W niniejszej pracy staram się unikać tego rodzaju kwestii, stosując podstawową definicję: „integracja, to proces stawania się akceptowaną częścią społeczeństwa”. Proces ten ma trzy analitycznie odrębne wymiary, w których ludzie mogą (lub nie) stać się akceptowaną częścią społeczeństwa: wymiar polityczno-prawny (czy mają prawa do pobytu, prawa obywatelskie i czy są akceptowani jako równi obywatele?); wymiar społeczno-ekonomiczny (czy mają pełne prawa i możliwości równego dostępu w trudnych obszarach, np. zatrudnienia, edukacji, mieszkalnictwa i służby zdrowia?); oraz wymiar kulturowo-religijny (czy mają prawa i możliwości porównywalne do historycznie uznanych w danym kraju grup kulturowych i religijnych?).

1.1 Integracja: dwustronny proces o wielorakich (lokalnych) wynikach

Proces integracji imigrantów napędza interakcja między dwiema stronami: samymi imigrantami, o różnych cechach charakteru, dokładającymi starań i zaadaptowanymi w różnym stopniu oraz społeczeństwem przyjmującym, z jego cechami i reakcjami na przybyszów. Przede wszystkim interakcja tych dwóch stron determinuje wynik całego procesu interakcji. Należy oczywiście pamiętać, że dwie strony procesu interakcji są zasadniczo nierówne, jeśli chodzi o zakres władzy i zasobów, którymi dysponują. Właśnie dlatego to społeczeństwo przyjmujące, jego struktura instytucjonalna i reakcje na przybyszów wywierają większy wpływ na wyniki procesu interakcji niż sami imigranci. Interakcja pomiędzy społeczeństwem przyjmującym a pojedynczymi migrantami (oraz grupami imigranckimi) ma miejsce w konkretnych kontekstach: ulic, sąsiedztw, szkół, miejsc pracy, przestrzeni publicznych, lokalnych organizacji itp. Innymi słowy integracja zachodzi na poziomie lokalnym, nawet jeżeli niektóre z jej mechanizmów rządzą się regułami instytucjonalnymi ustanowionymi na wyższych (regionalnych, państwowych, międzynarodowych) poziomach.

Przypadki analizowane w projektach MPMC oraz CLIP pokazują różnorodną naturę obu stron i, wskutek tego, wielość modeli i wyników procesu integracji. Spoglądając najpierw na samych imigrantów, należy zauważyć, że powody ich migracji, oraz społeczne i ekonomiczne profile, są bardzo zróżnicowane, zarówno w czasie jak i przestrzeni. Część przepływów migracyjnych do europejskich miast wynika z dawnych lub aktualnych zależności kolonialnych; łatwo to zauważyć w miastach, takich jak Amsterdam, Birmingham, Lizbona czy Marsylia. Inne

przepływy ludności są wynikiem popytu na tanią niewykwalifikowaną siłę roboczą migrantów. Niektóre z nich mają bardzo długą historię; tak jest w przypadku miast Szwajcarii, Belgii, Niemiec i Francji. Z kolei przepływy, np. do miast austriackich, wynikały z sytuacji politycznej po II Wojnie Światowej. Wszystkie europejskie miasta w ciągu ostatnich trzech dekad przyjęły różniące się pod względem proporcji „mieszanki” przepływów imigranckich, takich jak: przemieszczanie się uchodźców oraz osób poszukujących azylu, imigrantów o nieuregulowanym statusie (nielegalnych) oraz nowych migrantów po upadku „żelaznej kurtyny”. W większości miast przybysze pojawili się wraz z kosmopolitycznymi profesjonalistami o wysokich kwalifikacjach oraz migrantami pracującymi dla międzynarodowych przedsiębiorstw. W rezultacie zauważalny jest nie tylko znaczący wzrost zróżnicowania populacji imigranckich (z przede wszystkim europejskich, do coraz bardziej globalnych), ale także wyraźne nierówności w kapitale społecznym i kulturowym, z którym imigranci przybyli, lub który zbudowali już podczas swojego pobytu⁵.

Z kolei patrząc na społeczeństwa przyjmujące, również widać silne zróżnicowanie. Analizy dotyczące 17. miast w projekcie MPMC ujawniły duże różnice zarówno w układach instytucjonalnych, jak i ich politykach oraz reakcji na imigrantów (Alexander 2007). Podobnie było w przypadku raportów dotyczących 20-30 miast w badaniu CLIP (Bosswick et al. 2007; Spencer 2008; Lüken-Klassen & Heckmann w druku). Zróżnicowanie częściowo można wyjaśnić różnicami w krajowych systemach instytucjonalnych, specyficznych dla badanych miast. Jednak można też zauważyć wiele lokalnych czynników i okoliczności, które tłumaczą zmienność poszczególnych modeli integracji i reakcji na imigrantów. Należy tutaj wymienić choćby geograficzny układ miasta czy wpływ otaczających go terenów (np. różnice między Paryżem a Berlinem przed 1991 rokiem, albo między Sztokholmem a Kopenhagą); historię doświadczeń miasta z wcześniejszą imigracją i zróżnicowaniem; konkretne instrumenty i zasoby, którymi dysponują lokalni decydenci w sterowaniu procesami w ważnych sferach, takich jak mieszkalnictwo, rewitalizacja przestrzeni miejskiej, rynek pracy i przedsiębiorczość, edukacja i zdrowie, lokalne układy i koalicje polityczne, które przyczyniają się do włączania, bądź wykluczania, imigrantów. Takie, i wiele innych jeszcze, lokalnych czynników przyczynia się do znacznego zróżnicowania lokalnych praktyk i polityk integracji.

Uwaga badaczy była dotychczas w dużej mierze zwrócona na wpływ ideologii i rozwiązań instytucjonalnych poziomu państwowego na zróżnicowanie w modelach i praktykach integracji w różnych krajach (zob.: Bauböck et al. 1996; Brubaker

⁵ Co bardzo interesujące, debata ta w Holandii jest prowadzona przede wszystkim na raczej abstrakcyjnym poziomie państwowym. Władze lokalne i praktycy częściowo ją zignorowali, a nawet odrzucili.

1992; Castles & Miller 1998; Favell 2000; Freeman 1995; Guiraudon 1998; Hammar 1985; Soysal 1994). W mniejszym zakresie natomiast koncentrowano się na tym, w jaki sposób kontekst ma znaczenie na poziomach lokalnych. Wyznaczana przez kontekst istota lokalnych polityk integracji została jasno przedstawiona w porównawczej analizie miast w projekcie MPMC (zob.: Alexander 2007; Rogers & Tillie 2001; Penninx et al. 2004). Porównawcze raporty dotyczące miast uczestniczących w projekcie CLIP, również wyraźnie ukazują, iż lokalne cechy i układy mają istotny wpływ na możliwości prowadzenia polityk oraz ich efekty.

1.2 Polityki integracyjne jako zagadnienie wrażliwe politycznie

Polityki tworzone są po to, by sterować procesami zachodzącymi w społeczeństwie. W omawianym przypadku – procesami integracji imigrantów. To oznacza, że polityki są z definicji normatywne: proces formułowania polityki zaczyna się od zdefiniowania rzeczywistych procesów integracji lub ich wyników (dla określonych grup) jako problematycznych (stąd pojawia się potrzeba wprowadzenia polityki). Następnie formułuje się oczekiwane efekty procesu integracji; czas, kiedy efekt powinien być osiągnięty oraz instrumenty, które będą użyte. Aby dana polityka miała zdrowe podstawy, trzeba nie tylko gruntownie zrozumieć same procesy integracji, ale uzyskać jej polityczną akceptację i wsparcie przez cały okres jej realizacji. Jednak polityka i tworzenie polityk (*policymaking*) często różnią się znacznie pod względem logiki, a przepaść pomiędzy nimi może mieć poważne konsekwencje dla procesu integracji.

Podstawowym problemem dotyczącym tworzenia polityki w odniesieniu do integracji migrantów jest fakt, że decyzje dotyczące treści i kierunku takich polityk zazwyczaj są podejmowane przez nie-imigrancką większość w systemach politycznych, do których imigranci, bądź mniejszości etniczne, nie są dopuszczane lub w których nie mogą efektywnie uczestniczyć. Tę trafnie przedstawioną w pracy Mahniga (2004) lamigłówkę widać nie tylko na poziomie państwowym, ale także na poziomie lokalnym miast, takich jak Berlin, Paryż i Zurych. Relacje między większością a mniejszością, aktualne oraz spodziewane konflikty interesów z nimi związane, występują zatem zarówno na poziomie państwowym jak i lokalnym. Może to prowadzić do otwartego wykluczenia segmentów populacji imigranckich (jako obcych nie-obywateli) z formalnego systemu politycznego; lub do marginalizacji ich głosu tam, gdzie częściowo lub całkowicie włączeni są do tych systemów. Wyobrażenia na temat imigrantów okazują się więc istotnym czynnikiem w takich procesach. W gruncie rzeczy, postrzeganie tej grupy oddziałuje silniej niż fakty

(Penninx et al. 2004). Jest to widoczne zwłaszcza wówczas, gdy imigracja i pozycja imigrantów stają się przedmiotem debaty politycznej. Taka sytuacja może skutkować faktycznym brakiem (wyraźnych) polityk integracyjnych albo unikaniem zagadnień związanych z imigrantami, lub też politykami jednostronnymi, traktującymi przybyszów protekcyjnie, odzwierciedlającymi interesy większości, pomijającymi potrzeby i głosy imigrantów⁶.

Na etapie wprowadzania polityk integracyjnych, widać kolejne konsekwencje logiki polityki. W przeciwieństwie do długookresowego charakteru procesów integracji, które mogą objąć dwa pokolenia, procesy polityczne w społeczeństwach demokratycznych wymagają znacznie szybszych pozytywnych efektów w ramach czasowych wyznaczonych cyklem wyborów. Nierealne obietnice i oczekiwania wynikające z „demokratycznej niecierpliwości” – politycznego pragnienia osiągnięcia szybkich rozwiązań problemów nie sprzyjają procesom o charakterze długookresowym, a wręcz skutkują wrogimi reakcjami bądź sprzeciwem (Vermeulen & Penninx 1994). Dobrym przykładem może być prowadzona tuż po 2000 roku debata na temat rzekomego upadku holenderskiej polityki integracyjnej, która doprowadziła do przeorientowania polityki; stała się ona bardziej stanowcza i polegająca na kontroli. Wprowadzono kilka wyjątkowo symbolicznych wątków w polityce państwa, m.in. kursy integracji obywatelskiej, obowiązkowe regulacje oraz bardziej restrykcyjne zasady legalizacji wjazdu (zob.: Bruquetas-Callejo et al. 2007). Nie jest jasne, czy środki te będą miały praktyczny wpływ na integrację.

Jednak trudniejszą sprawą od „demokratycznej niecierpliwości” jest polityczny klimat anty-imigracyjnych i anty-imigranckich odczuć – przekształconych w ruchy polityczne i politycyzację tematów imigracji i integracji; uniemożliwiają one wręcz wprowadzanie dobrze wyartykułowanych, właściwych propozycji polityk. Niestety, takie sytuacje zaczęły się pojawiać obecnie w wielu europejskich krajach, gdzie debaty na temat integracji zostały zdominowane abstrakcyjnymi argumentami, dotyczącymi tożsamości i spójności narodowej, nie uwzględniając bardziej podstawowych i praktycznych obaw o sprawiedliwy dostęp do zatrudnienia i usług publicznych. Problem ten może także dotknąć (i dotyka) poziomu miasta. Najlepszym tego przykładem jest Zurych z przełomu XX i XXI wieku (Mahnig & Wimmer 2001). W swojej analizie relacji pomiędzy mniejszością a większością w Zurychu, Hans Mahnig (2004) szczegółowo opisał, jak projekty lokalnych polityk integracyjnych (Leitbild) wypracowane w 1998 roku, były systematycznie odrzucane w głosowaniach przez zmobilizowane politycznie lokalne partie.

⁶ Warto zauważyć, że „głosy imigrantów” odegrały ważną rolę w odwróceniu politycznej sytuacji w Rotterdamie w ostatnich wyborach lokalnych w marcu 2006 roku usuwając pravicową partię Pima Fortuijna (LPF) i wspomagając socjaldemokratów. Zob.: Van Heelsum & Tillie 2006.

Ważna nauka wyciągnięta z prowadzonych obserwacji dotyczy zależności szansy utrzymania oraz efektywności polityk integracyjnych w długim okresie, z jednej strony od założenia realistycznych celów, a z drugiej – od przeprowadzenia adekwatnej analizy układu instytucjonalnego oraz określenia możliwości budowania polityk integracyjnych przez ten układ. Takie (mniej ukierunkowane ideologicznie) praktyczne podejście, połączone z aktywną partycypacją imigrantów i innych organizacji, nie tylko pozwoli uniknąć negatywnej reakcji politycznej populacji większościowej, ale zaowocuje też praktyką, w którą imigranci będą włączeni, i jako jej uczestnicy uznani.

W następnej części przyglądam się bliżej przykładom z Wielkiej Brytanii, Szwecji i Holandii, w których miasta znalazły strategie „wygrywające” oraz instrumenty do unikania negatywnej polityzacji polityk integracyjnych. Miasta te osiągnęły pewien sukces w sferze integracji, ale udało im się to dzięki zastosowaniu różnych środków, uwzględniających wiele kontekstów historycznych i instytucjonalnych.

1.3 Wypracowywanie (lokalnych) polityk integracyjnych: podejścia „z dołu do góry” i „z góry do dołu”

Dane z projektów MPMC oraz CLIP na temat lokalnych polityk integracyjnych ogólnie potwierdzają oddziaływanie wcześniej wymienionych, politycznie wrażliwych kwestii. Jednak niektóre studia przypadków, szczególnie brytyjskie, holenderskie i szwedzkie, pokazują sposoby wyjścia z takich politycznych łamigłówek. Do niedawna większość imigrantów w brytyjskich⁷ miastach pochodziło z byłych kolonii i legitymowało się brytyjskim obywatelstwem. W związku z tym, polityki integracyjne na poziomie lokalnym były formułowane w systemie politycznym charakteryzującym się wysokim stopniem partycypacji imigrantów. Nie zapobiegło to jednak znaczącej polaryzacji w relacjach między większością a mniejszością (jak potwierdza szeroka literatura, na przykład studium przypadku Birmingham Garaye’go (2004)). Znaczna koncentracja imigrantów w określonych dzielnicach, w połączeniu z koalicjami z głównymi ugrupowaniami politycznymi, z czasem skutkowało pokazną partycypacją polityczną imigrantów w niektórych miastach Zjednoczonego Królestwa. Kryzys w niektórych miastach wzmocnił te zachodzące „z dołu do góry” procesy.

Odmierna trajektoria („z góry do dołu”), prowadząca do większej partycypacji politycznej oraz inkluzyjnych polityk integracyjnych, widoczna jest w niektórych miastach Szwecji i Holandii. Oba te kraje wprowadziły szeroko zakrojone polityki

⁷ Doprowadziło to do rozwiązania pożytecznych koalicji pozawieranych po 1998 roku między holenderskimi miastami a Regionalnymi Centrami Edukacji.

integracyjne na poziomie państwowym w okresie, gdy imigracja i integracja imigrantów były znacznie mniej upolitycznione: Szwecja w połowie lat 70., a Holandia we wczesnych latach 80. ub. wieku. Wsparły je wczesne ustanowienie liberalnych, włączających środków i polityk na poziomie państwowym oraz przyznanie obcokrajowcom prawa głosu w wyborach lokalnych (w Szwecji w 1976, w Holandii w 1985 roku) i łatwiejszy dostęp do naturalizacji dla wielu nowo przybyłych. Takie nowości (wówczas) były motywowane przekonaniem i świadomością, że niezbędne jest zmobilizowanie znacznych sił w obrębie grup migranckich, aby uzyskać ich akceptację dla polityk, skutecznie je wprowadzić oraz wzmocnić spójność. Naturalizację oraz prawo głosu w wyborach lokalnych traktowano raczej jako środki promocji integracji, aniżeli ostateczne potwierdzenie jej osiągnięcia (jak się je obecnie postrzega w Europie). Skutkiem tych polityk jest fakt, że w holenderskich i szwedzkich miastach przeważająca większość imigrantów i ich potomków ma prawo uczestnictwa zarówno w wyborach powszechnych jak i lokalnych, a znacząca część parlamentarzystów i radnych w miastach ma pochodzenie imigranckie; głosy imigrantów liczą się w polityce.

Inną konsekwencją takiego rozwoju miast Holandii i Szwecji była zmiana ich relacji z władzami państwowymi: miasta były pod silną presją tworzenia podstawowych instytucji, takich jak system mieszkalnictwa (segregacja i degeneracja sąsiedztw), rynek pracy (nieproporcjonalne bezrobocie, wysokie koszty pomocy społecznej), system edukacyjny (koncentracja mniejszości etnicznych w poszczególnych rejonach i typach szkół) oraz porządek publiczny (prześladowanie ze względu na rasę, przestępczość, napięcia między grupami). W celu zapobieżenia napięciom, miasta połączyły siły żądając od swoich rządów większych środków i szerszych kompetencji w zakresie władzy wykonawczej. W ostatnich latach, holenderskie i szwedzkie miasta powiązały swoje polityki integracyjne z szerszymi politykami w zakresie rewitalizacji przestrzeni miejskiej, stwarzając w ten sposób nowe, szersze możliwości działania.

W wypadku Szwecji i Holandii, polityki na poziomie państwowym stały się bodźcem dla władz lokalnych do wypracowania własnych polityk integracyjnych. Jednak w Europie jest znacznie więcej przykładów miast, które sformułowały własne polityki integracyjne wtedy, gdy nie istniały jeszcze żadne wytyczne na poziomie całego państwa. W krajach takich jak Szwajcaria, Niemcy, czy Austria, gdzie państwowe polityki integracyjne powstawały późno, były fragmentaryczne albo w ogóle nie istniały, presja na sformułowanie adekwatnych polityk i żądanie większej odpowiedzialności i środków, wychodziły od miast. Przykładowo: Zurych, Berno i Bazylea podjęły inicjatywę na rzecz polityk lokalnych (Leitbilder) w końcu

lat 90. ub. w., przynaglone zupełnym brakiem takich polityk na poziomie Szwajcarii jako państwa. Berlin, Frankfurt i Wiedeń już wcześniej podjęły takie kroki, w odpowiedzi na podobny niedobór państwowych polityk i środków.

Cechą wspólną wszystkich tych przypadków jest wypracowanie krytycznego dialogu pomiędzy miastami a rządami państw, w rezultacie sprzecznych punktów widzenia na kluczowe zagadnienia związane z integracją. Należałoby w tym miejscu wymienić odmienne poglądy na to, jak reagować na nielegalnych migrantów; na dostęp do miejskiej infrastruktury i usług w sferach⁸ takich jak: zatrudnienie, mieszkalnictwo, edukacja i zdrowie; na finansowanie zaplecza integracji itp. Miasta nie zawsze wyjdą zwycięsko z takich zmagani. Jednocześnie, władze miast mogą używać instrumentów, którymi dysponują i unikać ogólnokrajowej debaty publicznej po to, aby zyskać więcej przestrzeni do działania we wspieraniu pewnych kategorii imigrantów. Co wynika z tych sprzecznych postaw między miastami a rządami (i jest to ważny przekaz projektów MPMC i CLIP)? Interesy na poziomie państwowym i lokalnym, na bazie których formułowane i wdrażane są polityki integracyjne mogą się zasadniczo różnić, lub być postrzegane jako różne. W znacznej części europejskich miast, wzrasta świadomość potrzeby sformułowania długookresowych, spójnych polityk integracyjnych, w celu zachowania żywotności jako społeczności oraz zagwarantowania satysfakcji z ich zamieszkiwania.

Podsumowując, ewaluacja lokalnych polityk przeprowadzona w projektach MPMC i CLIP wskazuje na następujące obszary, w których władze lokalne mają strategiczną i taktyczną przewagę nad władzami państwowymi:

A. Mobilizowanie grup migrantów, a nie tylko jednostek. Zbyt wiele pomysłów na polityki, zwłaszcza w przypadku polityk państwowych – „z góry do dołu” – dotyczy imigrantów jako jednostek, podczas gdy większość wdrażanych pomysłów nie polityk powinna opierać się na mobilizowaniu sił w obrębie grup imigranckich. Te grupy (np. organizacje mentorskie, organizacje kobiece, organizacje nauczania języka) są łatwiejsze do zmobilizowania na poziomie lokalnym.

B. Angażowanie organizacji większości. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentujące populację większościową, w tym kościoły, związki zawodowe, organizacje pracodawców, partie polityczne, media, są nie tylko ważnymi partnerami we wdrażaniu polityk integracyjnych, ale odgrywają też kluczową rolę w kształtowaniu tej polityki w sposób akceptowalny dla opinii publicznej. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego łatwiej zmobilizować na poziomie lokalnym.

⁸ „Wyścig na dno” jest konsekwencją konkurencji między państwami bądź miastami, które obniżając swoje wpływy podatkowe również obniżają swoje możliwości prowadzenia polityki społecznej (przyp. tłum.).

C. Właściwe określenie priorytetów. Władze lokalne potrafią lepiej określać właściwe priorytety dla działań w wielu dziedzinach integracji. W przypadku imigrantów długookresowych, pierwszeństwo powinny mieć te sfery, w których władze lokalne mają efektywne i ogólnie akceptowane instrumenty promowania integracji: sfera rynku pracy i polityki społecznej, a zwłaszcza edukacja i mieszkalnictwo. Polityczne i kulturowe formy integracji są bardziej kontestowane i w większym stopniu zależą od dyskursu, procesu podejmowania decyzji i instrumentów prawnych dostępnych na poziomie państwowym. W długim okresie są niezbędne, ale bardziej pragmatycznie można je wprowadzać na poziomie lokalnym.

D. Monitorowanie wyników. Monitorowanie jest narzędziem zwiększania świadomości, wytwarzania empirycznej diagnozy, na podstawie której można kierować politykami. Monitorowanie jest szczególnie ważne dla funkcjonowania instytucji publicznych mogących wywoływać (niezamierzenie) dyskryminujące efekty dla imigrantów, ze względu na ich status społeczno-ekonomiczny lub charakterystykę kulturową. Efektywny monitoring powinien dotyczyć lokalnych efektów oraz uwzględniać podejmowanie działań w ramach polityki lokalnej.

E. Stosowanie zestawów narzędzi do promocji integracji. Najlepiej postrzegać politykę integracyjną jako dostarczanie nowo przybyłym podstawowych narzędzi niezbędnych do osiągnięcia samodzielnej pozycji w społeczeństwie: kursy językowe, kursy orientacji obywatelskiej etc. Takie treningi powinny być przede wszystkim prowadzone w powiązaniu z trajektoriami włączania do rynku pracy i szkolnictwa; najlepiej dostępne na poziomie lokalnym; należy przy tym unikać normatywnych roszczeń do adaptacji lub asymilacji⁹.

2. Decentralizacja polityk integracyjnych: konieczność, a nie panaceum

Na ogólnym tle poprzednich sekcji można by pokusić się o sformułowanie normatywnego poglądu na rolę decentralizacji w sferze integracji.

2.1 Wady zarządzania centralnego

W odniesieniu do inicjowania polityk, zauważyliśmy, że władze i polityki państwowe mogą mieć, jak było w przeszłości w wypadku Szwecji i Holandii, stymulujący wpływ na tworzenie lokalnych polityk integracyjnych. Taki mechanizm może

⁹ Na temat tego zagadnienia na poziomie Unii Europejskiej pisałem w Penninx 2005a i 2005b.

jednak działać również w odwrotną stronę: w Szwajcarii, Austrii i Niemczech miasta wymogły na władzach państwowych wypracowanie polityk integracyjnych. Nie ma żadnego powodu do przyznawania pierwszeństwa jednemu z tych dwóch kierunków w zakresie inicjowania tworzenia polityk. Jednak, jak zauważyliśmy wcześniej, mają one odmienne konsekwencje w praktyce relacji pomiędzy poziomami lokalnym i państwowym.

Trzeba podkreślić, niezależnie od podjętego kierunku, że kreowanie, wytwarzanie polityk i ich wdrażanie na poziomie państwowym, pozostaje zawsze kilka kroków wstecz w stosunku do aktualnej praktyki integracji na poziomie lokalnym. Dystans taki może być mierzony nie tylko fizycznie, ale również na poziomie mentalnym. Ma to niechybnie konsekwencje dla roli, jaką władze państwowe i lokalne powinny odgrywać w procesie integracji. Władze państwowe powinny być zaangażowane w zakresowanie ram polityk integracyjnych, dostarczanie ogólnych kierunków oraz zapewnianie politycznej legitymacji dla zasad stanowiących podstawy polityk integracyjnych. Nie powinny jednak określać treści tych polityk, pozostawiając więcej swobody władzom lokalnym na przełożenie zasad ogólnych na konkretne środki do zaspokajania potrzeb lokalnych. Polityki państwowe, w tym również polityka Unii Europejskiej, powinny mieć charakter wspomagający (w sensie ułatwiania wymiany doświadczeń, dostarczania zasobów) niż nakazujący.

Jednak obecnie w wielu krajach europejskich panują dokładnie odwrotne tendencje. Politycyzacja debat o imigracji oraz o (zazwyczaj uznawanej za nieudaną) integracji imigrantów, przejawia się najsilniej na poziomie ogólnokrajowym i ucieleśnia w modelach nakazowych, politykach i instrumentach integracji inspirowanych bardziej obawami normatywnymi niż argumentami na temat priorytetów, praktyczności oraz wykonalności. Nakazowa polityka prowadzenia Kursów Integracji Obywatelskiej (*Inburgeringscursussen*), wprowadzona przez holenderskiego ministra Verdonka w okresie 2003-2007, jest dobrym tego przykładem. Kursy te zostały wprowadzone już w 1998 roku w skali ogólnokrajowej jako zestaw narzędzi zapewniany nowo przybyłym. Były one prowadzone przez władze lokalne i opłacane przez budżet państwa. Polityka Verdonka zmieniła charakter tych kursów na instrument neo-asymilacji poprzez nakazową zmianę ich programu na uwzględniający bardziej „holenderskie” normy i wartości oraz formułę kursów obowiązkowych dla coraz szerszej kategorii nowo przybyłych.

Mimo że tego rodzaju politycyzacja (wraz ze wszystkimi konsekwencjami) może zdarzać się także na lokalnym poziomie miast, to generalnie, lokalni twórcy polityk lepiej rozumieją kluczowe problemy i mają większą zdolność do wyboru rozwiązań pragmatycznych.

2.2 Trzy powiązane aspekty decentralizacji

Istnieją trzy formy decentralizacji i należy je wszystkie wziąć pod uwagę, jeśli decentralizacja ma być skuteczna w praktyce. Pierwsza z nich, to decentralizacja treści polityk integracyjnych. Oznacza to, że ramy integracji określone na poziomie państwa powinny być wystarczająco elastyczne dla władz lokalnych, by mogły one projektować i stosować polityki dopasowane do lokalnych potrzeb. Druga forma decentralizacji wiąże się z instrumentami, a zwłaszcza ze środkami finansowymi i budżetem potrzebnym do wdrażania polityk integracyjnych. Jest oczywiste, że pierwsza forma decentralizacji nie może być wprowadzona bez drugiej. Jednak możliwe jest zdecentralizowanie instrumentów, środków finansowych i budżetów na integrację, bez decentralizacji treści polityk. Taki podział kompetencji jest w europejskich państwach często obserwowany. Na przykład reforma Holenderskich Kursów Integracji Obywatelskiej wprowadzona przez ministra Verdonka spowodowała wzrost kompetencji poziomu państwa w ustalaniu priorytetów integracji, zobowiązując jednocześnie władze lokalne do ogłaszania przetargów na realizację kursów na wolnym rynku. W takich przypadkach częściowej decentralizacji, polityczna odpowiedzialność jest przenoszona z poziomu państwowego na poziom lokalny, bez przekazania kompetencji i niezależności władzy wdrażającej politykę – co może nieuchronnie doprowadzić do katastrofy.

Trzecia forma decentralizacji wiąże się z (polityczną) ewaluacją polityk. Należy tutaj rozróżnić dwie formy ewaluacji: ewaluację obecności lub braku polityk integracyjnych i ewaluację treści i priorytetów polityk integracyjnych. Kontrola nad pierwszą musi pozostać na poziomie państwa, niezależnie od zakresu decentralizacji zawartości i instrumentów. Jest to bowiem jedyny sposób zagwarantowania, że miasta nieskoro do wprowadzania specjalnych środków wspierających integrację migrantów, naprawdę je wprowadzą. Jednak w odniesieniu do treści zdecentralizowanych polityk integracyjnych, potrzebny jest znacznie bardziej wyrafinowany system monitorowania. Władze lokalne mogą stać się w pełni odpowiedzialne za swoje działania jedynie poprzez stworzenie mechanizmów monitorowania i ewaluacji zorientowanych na lokalne priorytety, cele i środki.

2.3 Potencjalne kompromisy między sprawiedliwością a równością

Jeśli odpowiedzialność za integrację jest przekazywana władzom lokalnym bez zapewnienia im elastyczności ram kształtowania treści polityk integracyjnych, i bez przekazania niezbędnych instrumentów oraz środków finansowych, zachodzi real-

ne ryzyko, że decentralizacja będzie miała szkodliwe konsekwencje dla sprawiedliwości i równości. W takich sytuacjach, zwłaszcza jeśli lokalne polityki integracyjne były pierwotnie określone celami i finansowane z budżetów kontrolowanych na poziomie państwowym, możemy wręcz obserwować „wyścig na dno” w zakresie miejskich polityk integracyjnych. Mimo, iż niektóre państwa europejskie zmagają się obecnie z taką sytuacją, to stanowi ona raczej wyjątek, niż regułę. W większości wypadków koszty specjalnych polityk integracyjnych pokrywane są z ogólnych budżetów, którymi dysponują miasta lub inne władze lokalne. W konsekwencji, większość działań pod nazwą lokalnych polityk integracyjnych wynika z decyzji politycznych dotyczących alokacji uprzednio istniejących środków budżetowych (na edukację, mieszkalnictwo, etc.). „Wyścig na dno” nie jest prawdopodobnym scenariuszem w tych miastach, które uczyniły integrację imigrantów swoim politycznym priorytetem. Jest on jednak rzeczywistym zagrożeniem w przypadku miast doświadczających częściowej decentralizacji i niebędących jednocześnie zorientowanymi politycznie na wdrażanie polityk integracyjnych.

Z perspektywy zagadnienia równości i sprawiedliwości, decentralizacja może spowodować problemy. Decentralizacja treści polityk integracyjnych może skutkować brakiem wsparcia adresowanego do poszczególnych grup imigrantów w miastach. Może to spowodować nierówność wsparcia dla osób kwalifikujących się do wsparcia w jednych miastach, lecz nie kwalifikujących się w innych. Jednak dopóty, dopóki twórcy lokalnej polityki dysponują przekonywującymi empirycznymi argumentami do dokonywania takich rozróżnień, to nie będzie istotnych nierówności w obrębie najistotniejszego kontekstu miasta, chociaż prawdopodobnie stworzy to formalno-proceduralne nierówności na poziomie całego państwa. W każdym przypadku byłoby to jednak zdecydowanie mniej dojmujące (i szkodliwe), niż nierówność spowodowana faktem posiadania polityki integracyjnej przez niektóre miasta.

2.4 Dopasowywanie wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*) na korzyść integracji

Powyższe spostrzeżenia skłaniają autora do czysto normatywnej konkluzji na temat relacji pomiędzy lokalnymi, regionalnymi, państwowymi i ponadpaństwowymi politykami w zakresie integracji imigrantów. Miasta powinny dysponować większymi zasobami instrumentów oraz swobodą działania w sposób uznany przez nie za odpowiedni w ich warunkach lokalnych. Rośnie liczba miast europejskich gromadzących swoje doświadczenia na polu polityk integracyjnych wobec

imigrantów. Aglomeracje te powinny otrzymać zasoby niezbędne do poszerzania zakresu tych działań. Są one również najlepiej do tego przygotowane. Jednocześnie, wiele miast oraz władz lokalnych nie powzięło żadnych kroków dla wypracowania skutecznych polityk integracyjnych. Ciągłe więc istnieje potrzeba stymulowania (a w niektórych wypadkach nawet zobowiązania) opieszałych władz lokalnych do zwrócenia większej uwagi na te zagadnienia. Polityki państw – a więc także polityka imigracyjna i integracyjna Unii Europejskiej – powinny określać generalne ramy i wskazówki dla integracji. Jednym z podstawowych celów polityk powinna być dostępność takich instrumentów i zasobów, które wspomagałyby aktorów i uprawomocniałyby realizowane przez nich lokalne polityki dla osiągnięcia integracji imigrantów. Prawdziwa praca powinna odbywać się lokalnie i musi być wykonywana kreatywnie przez koalicje aktorów obecnych na lokalnej scenie. Taka współpraca musi mieć miejsce na poziomie sąsiedztw, dzielnic i miast – to tutaj korzyści z takiej współpracy będą widoczne jako pierwsze.

tłumaczenie *Mikołaj PAWLAK*

Bibliografia:

Alexander, M. (2007), *Cities and Labour Immigration. Comparing policy responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Aldershot, Ashgate.

Bauböck, R., A. Heller & A.R. Zolberg (eds) (1996), *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Aldershot: Avebury.

Bosswick, W., D. Lüken-Klaßen & F. Heckmann (2007), *Housing and integration of migrants in Europe*. www.eurofound.europa.eu. (Will be published by the Council of Europe).

Bousetta, H. (2001), *Immigration, Post-immigration Policies and the Political Mobilization of Ethnic Minorities: A comparative case study of Moroccans in four European cities*. PhD-dissertation, Brussels: KUB.

Brubaker, R.W. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.

Bruquetas-Callejo, M., B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx and P. Scholten (2007), *Policy making related to immigration and integration. The Dutch case: a policy analysis*. IMISCOE-Working Paper nr 15, www.imiscoe.org

Castles, S. and M.J. Miller (1998), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 2nd ed., Palgrave, Basingstoke/New York.

Favell, A. (2000), *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Macmillan, Basingstoke.

Freeman, G. (1995), 'Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States', *International Migration Review*, 29: 881-902.

Garbaye, R. (2004), 'Ethnic Minority Councillors in French and British Cities: Social Determinants and Political Opportunity Structure', in R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec (eds.),

Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies, Aldershot, Ashgate, pp. 39-57.

Guiraudon, V. (1998), 'Citizenship Rights for Non-citizens: France, Germany and the Netherlands', in C. Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford.

Hammar, T. (1985), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge University Press, London.

Ireland, P. (1994), *The Policy Challenge of Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Lucassen, J. and R. Penninx (1997) *Newcomers, Immigrants and their Descendants in the Netherlands 1550-1995*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Lüken-Klassen, D. and F. Heckmann (forthcoming) *Intergroup Relations and Intercultural Policies in European Cities*. To be published soon at www.Eurofound.eu.

Mahnig, H. (2004), 'The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrant Policies developed in Paris, Berlin and Zurich', in R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate, pp. 17-38.

Mahnig, H. and A. Wimmer (2001), 'Contradictions of Inclusion in a Direct Democracy: The Struggle for Political Rights of Migrants in Zurich', in: A. Rogers and J. Tillie (eds) (2001), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Ashgate, Aldershot.

Penninx, R. (2009), *Vergleichende Studies zu Integrationspolitiken europäischer Städte*, in: Frank Gememann / Roland Roth (Hrsg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft - Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp 611-634.

Penninx, R. (2007) 'Integration processes of migrants: research findings and policy challenges', in: *Migracijske I Etničke Teme*, Vol. 23 (2007), no. 1-2, 7-32.

Penninx, R. (2006) 'Après les assassinats de Fortuyn et de Van Gogh: le modèle hollandais d'intégration Hollandais en déroute?', in: *Critique Internationale*, no. 33, 2006, pp. 9-26.

Penninx, R. (2005a) 'Elements for an EU-framework for integration policies', pp. 74-83, in R. Süßmuth & W. Weidenfeld, *Managing integration. The European Union's responsibilities towards immigrants*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung/MPI. (ISBN: 0-9742819-2-1)

Penninx, R. (2005b) 'Identification of a framework for common principles, guidelines and objectives for integration', pp. 84-89 in R. Süßmuth & W. Weidenfeld, *Managing integration*.

The European Union's responsibilities towards immigrants. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung/MPI. (ISBN: 0-9742819-2-1)

Penninx, R. (2005c) 'Integration of immigrants in Europe: policies of diversity and diversity of policies', pp. 45-55 in: G. D'Amato and B. Gerber (eds), *Herausforderung Integration; Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zürich: Seismo Verlag.

Penninx, R. (2005d) 'Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions', pp. 137-152, in: M. Macura, A.L. MacDonald and W. Haug (eds), *The new demographic regime*.

Population challenges and policy responses. New York/Geneva: United Nations.

Penninx, R. (1998) 'Europese steden en hun burgers: probleem, uitdaging of kans?', keynote lecture in *Verslag van de conferentie 'Etnische Minderheden en Lokaal Bestuur*, 1-15. Amsterdam: Bestuurlijk Overleg Stadsdelen Amsterdam. [Also in English: 'European cities and their citizens. Problem, challenge, opportunity?', keynote lecture in Report of the conference 'Ethnic Minorities and Local Government'.]

Penninx, R. (1979) 'Towards a General Ethnic Minorities Policy', in Scientific Council for Government Policy, 'Ethnic Minorities', WRR-rapport 17. The Hague: Staatsuitgeverij.

Penninx, R., M. Berger & K. Kraal (eds) (2006) *The dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*. Amsterdam: AUP (IMISCOE Joint Studies series).

Penninx, R., K. Kraal, M. Martiniello & S. Vertovec (eds.) (2004) *Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies*. Aldershot/Burlington: Ashgate.

Penninx, R. and J. Roosblad (eds.) (2000) *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*. New York: Berghahn Books.

Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk and A. Meyer (2001) *Western Europe and its Islam*. Leiden: Brill.
Rogers, A. and J. Tillie (eds) (2001), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Ashgate, Aldershot.

Spencer, S. (2008), *Equality and Diversity in jobs and services: city policies for migrants in Europe*. Published at: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0871.htm>

Van Heelsum, A. and J. Tillie (2006), *Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006*. Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies.

Vermeulen, H. and R. Penninx (eds) (1994), *Het Democratisch Ongeduld: De Emancipatie en integratie van Zes Doelgroepen van het Minderhedenbeleid, Het Spinhuis, Amsterdam.*

Vermeulen, H. and R. Penninx (eds.) (2000) *Immigrant Integration: The Dutch Case.* Amsterdam: Het Spinhuis.

Wolff, R., A. van Heelsum & R. Penninx (1999) *Erkend, aangesproken, aanspreekbaar? Evaluatie van het migrantenbeleid van voormalig stadsdeel Oost en de participatie van organisaties van migranten, 1996-1998.* Amsterdam: Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, 68 pp.

W zamieszczonym w niniejszej publikacji tekście, Rinus Penninx dowodzi między innymi, że generalne ramy i wskazówki dla integracji powinny wynikać z założeń polityki integracyjnej określonej przez państwo. Polityka imigracyjna i integracyjna powinna zakładać dostępność odpowiednich instrumentów i zasobów, które mają legitymizować i wspomagać aktorów działających na szczeblach lokalnych, wspomagać realizowane przez nich polityki dla osiągnięcia integracji imigrantów. W takim układzie prawdziwa praca musi odbywać się i być wykonywana lokalnie, na poziomie miast, dzielnic, czy nawet sąsiedztw.

Tym, co się rzuca w oczy, kiedy patrzymy na sytuację w Polsce, jest wielość przykładów pracy na rzecz integracji, które realizowane są na szczeblach lokalnych, tam gdzie pojawiają się skupiska imigrantów, przy bardzo ograniczonych ramach i założeniach polityki integracyjnej na szczeblu centralnym. W rzeczywistości nie ma w Polsce prawie żadnych założeń polityki integracyjnej wobec imigrantów, a jedyne które są, odnoszą się do uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą. Zapewne w dużej części wynika to z faktu, że Polska jest krajem o stosunkowo małych doświadczeniach w przyjmowaniu imigrantów. Imigracja do Polski praktycznie nie istniała do lat 90. XX wieku, a migracje obserwowane od tego czasu mają w dominującym stopniu charakter sezonowy lub tranzytowy, i stosunkowo rzadko kończą się osiedleniem cudzoziemców. Tym małym doświadczeniem oraz niewielką liczbą imigrantów tłumaczy się zarówno brak przemyślanych założeń polityki integracyjnej jak i w ogóle brak jasno określonej polityki migracyjnej naszego państwa (trwają prace nad dokumentem pt. „Strategia migracyjna Polski,” ale mimo zapowiedzi dokument ten nie został dotychczas opublikowany). W kontekście rosnącej, mimo wszystko, liczby osiedlających się w Polsce cudzoziemców i coraz dłuższego czasu, jaki upływa do momentu, kiedy zaczęli się oni pojawiać w Polsce, brak tych założeń staje się jednak coraz bardziej widoczny i... niepokojący. Skuteczna polityka integracyjna musi bowiem opierać się na koordynacji działań zaangażowanych w nią podmiotów oraz ciągłej ewaluacji stosowanych rozwiązań.

Rinus Penninx podkreśla w swoim tekście, że polityki tworzone są po to, aby sterować procesami zachodzącymi w społeczeństwie, a proces ich formułowania zaczyna się od zdefiniowania aktualnych procesów integracji, lub ich wyników (dla

określonych grup) jako problematycznych (stąd pojawia się potrzeba wprowadzenia polityki). W kolejnym kroku formułuje się oczekiwane efekty procesu integracji, okres, kiedy dane efekty powinny zostać osiągnięte oraz instrumenty, które będą użyte do tego celu. Zwraça on uwagę również na to, że skuteczność polityki integracyjnej jest uwarunkowana właściwym rozumieniem samych procesów integracji oraz jej politycznym umocowaniem, a także wsparciem zaplanowanym na cały okres realizacji.

Efekt braku takiej polityki doskonale ilustrują prowadzone przez nas obserwacje i rozmowy z praktykami zajmującymi się problemami integracji imigrantów w Polsce. Dowodzą one, że mimo braku centralnego (zintegrowanego) zarządzania polityką migracyjną, powstaje wiele lokalnych inicjatyw realizowanych na mniejszą lub większą skalę. Inicjatywy te w wielu wypadkach są doskonałymi przykładami dobrych praktyk w zakresie rozwiązywania poszczególnych problemów. Z reguły są to jednak przedsięwzięcia realizowane w ramach najwyżej kilkuletnich projektów, a często *ad hoc*, w ramach dostępnych środków. Bywają też inicjatywy z założenia długoterminowe, skierowane do konkretnych grup, albo ukierunkowane na rozwiązanie konkretnych problemów, wynikających z funkcjonowania imigrantów w Polsce; niestety są one pozbawione wsparcia środkami zaplanowanymi na dłuższy (choćby kilkuletni) okres. Brak określonej polityki połączonej ze stabilnymi zasadami jej finansowania skutkuje tym, że te bardzo często cenne inicjatywy nie kończą się widocznymi efektami; są systemowo rozproszone i brakuje im koordynacji.

Indywidualne Programy Integracji – (jedyny polski model?)

Jedynym przykładem działań integracyjnych podejmowanych dotychczas przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest – jak już wspominaliśmy – Indywidualny Program Integracji, adresowany do uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą. Sposób realizacji tych programów, szczególnie w Warszawie i Lublinie, ale także w kilku innych, może być punktem odniesienia przy rozważaniach nad kształtem całościowej polityki integracyjnej.

Zawartość indywidualnych programów integracji jest określona rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹. Programy wsparcia są finansowane

¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, Dz.U. z 2009 r. Nr 45 poz. 366. Rozporządzenia regulujące zasady prowadzenia indywidualnych programów integracji były kilka razy wydawane. Obowiązujące obecnie rozporządzenie zastąpiło Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielenia pomocy uchodźcom (Dz.U. z 2005 r. Nr 201 poz. 1669.), które z kolei zastąpiło Rozporządzenie

przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, regionalnie koordynowane przez Urzędy Wojewódzkie, a lokalnie realizowane przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie.

Zakres wsparcia w ramach programów jest ustalany indywidualnie. Podpisywany jest kontrakt, z założenia przystosowany do indywidualnych potrzeb, w którym szczegółowo określone są obowiązki uchodźcy i pracownika socjalnego, a konkretne punkty takiego kontraktu zależą od okoliczności, w jakich znajduje się uchodźca. Programy dla uchodźców trwają rok i obejmują pomoc w zakresie: znalezienia miejsca zamieszkania, opieki zdrowotnej, wsparcia finansowego i kursów języka polskiego. Po zakończeniu programu, dla rodzin kwalifikujących się dostępne są już tylko zasiłki, na zasadach ogólnie obowiązujących wszystkich mieszkańców Polski.

Indywidualne Programy Integracji wymagają od uchodźcy określonych działań: musi się zameldować; zarejestrować jako bezrobotny w lokalnym urzędzie pracy; jeśli to konieczne, uczęszczać na opłacane przez państwo lekcje języka polskiego; odbywać regularne spotkania z pracownikiem socjalnym, co najmniej raz na dwa tygodnie; spełniać wszystkie inne wymagania, określone indywidualnie. Zaniechanie jakiegokolwiek z tych wymagań, może być powodem do ograniczenia, lub nawet odebrania wsparcia.

Wsparcie w ramach Indywidualnych Programów Integracji dostępne jest – jak już wspominaliśmy – tylko dla uchodźców oraz osób objętych ochroną uzupełniającą. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że nawet osoby objęte Indywidualnymi Programami Integracji, nie są w stanie osiągnąć pożądanego stopnia integracji (np. samodzielności finansowej) przed wygaśnięciem umowy o wsparcie 12-miesięczne programy nie są wystarczające dla rozwinięcia umiejętności kulturowych, ani znalezienia pracy².

Jednym z podstawowych pozostaje więc pytanie, czy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej może zdefiniować, czemu konkretnie ma służyć integracja uchodźców, tzn. jaki jest stan oczekiwany po zakończeniu procesu integracyjnego? Wydaje się, że obecnie integracja jest procesem samym dla siebie; celem działań są roczne programy integracyjne. Brakuje sprecyzowanych celów, do których realizowany program ma doprowadzić.

Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy (Dz.U. z 2000 r. Nr 109 poz. 1160).

² Por.: Justyna Frelak, Witold Klaus, Jakub Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Założenie, że program jest projektowany centralnie i finansowany ze środków ministerstwa ale realizowany lokalnie, po dostosowaniu do indywidualnych potrzeb jego beneficjentów jest zgodne z postulatami Rinusa Penninx (*nota bene*, programy te zaprojektowano na wzór programów holenderskich), a instytucjonalne mechanizmy stworzone w ramach tego programu mogłyby być podstawą do tworzenia skoordynowanych ośrodków działających na rzecz integracji cudzoziemców na szczeblu powiatu (pozostawiając tymczasem na marginesie kwestie usytuowania programów integracyjnych w strukturze pomocy społecznej). Nasze badania nie wskazują jednak na realną szansę rozszerzania IPI na inne kategorie imigrantów niż te, które obejmuje on dotychczas. Sami również nie uważamy, że takie rozwiązanie byłoby dobre. Jest to jednak model, któremu warto uważnie się przyglądać i rozważać go w kontekście planowania działań integracyjnych wobec innych grup cudzoziemców osiedlających się w Polsce.

W wybranych przypadkach realizacja Indywidualnych Programów Integracji pokazuje całościowe podejście do zagadnienia integracji. Ilustruje to przykład lubelskiego Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, który współpracuje z Centrum Pomocy Migrantom i Uchodźcom Caritas Archidiecezji Lubelskiej oraz Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie, zaangażowanego w realizację IPI w Warszawie. Oba ośrodki pokazują, jak dobrze funkcjonujące instytucje świadczące usługi na rzecz integracji imigrantów (choć w obu wypadkach pomoc jest ograniczona przede wszystkim do uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą) potrafią zaangażować do współpracy szereg innych instytucji (urzędy miast, organizacje pozarządowe), spełniając tym samym wiele postulatów praktycznych związanych z budowaniem polityki integracyjnej, na które zwraca uwagę w swoim tekście Rinus Penninx: (1) Mobilizowanie grup migrantów, a nie tylko jednostek, (2) Angażowanie organizacji większości, (3) Właściwe określenie priorytetów, (4) Monitorowanie wyników, (5) Stosowanie zestawów narzędzi do promocji integracji.

Przykłady wybranych powiatowych (choć tutaj akurat miejskich) instytucji są jednak tylko wyjątkami na mapie państwowych/samorządowych instytucji zaangażowanych w integrację imigrantów w Polsce. Większość działań prowadzona jest przez rozproszone i nieskoordynowane organizacje pozarządowe, które, mimo częstych prób budowania lokalnych i ponadlokalnych koalicji, pozostają organizacjami skupionymi na wykonywaniu własnych celów i zabieganiu o potrzebne na tę działalność fundusze.

Tworzenie polityki integracyjnej

Tymczasem sytuacja, w której wobec braku odgórnie określonych ram i wskazań dla integracji, inicjatywy podejmowane są oddolnie, w reakcji na zidentyfikowane problemy i potrzeby pojawiające się lokalnie, prowadzi do konkluzji, że myśląc o polskiej polityce integracyjnej, powinniśmy uwzględnić konieczność sformułowania pewnej ogólnej, odgórnej wizji – z jednej strony – także najszerszej wykorzystywać doświadczenia zebrane w ramach działań prowadzonych dotychczas przez różne podmioty w całym kraju – z drugiej.

Wykorzystanie wiedzy i doświadczeń instytucji praktykujących integrację na szczeblach lokalnych pozwoli bowiem na stworzenie skutecznego systemu i opracowanie wiarygodnych założeń polityki integracyjnej. Dotychczasowa praca istniejących instytucji może stanowić dorobek „poligonu doświadczalnego”. Należałoby tylko stworzyć swego rodzaju mapę dotychczasowych inicjatyw i katalog doświadczeń z realizacji projektów w zakresie integracji. Taka mapa pozwoliłaby na zdiagnozowanie zarówno „białych plam” oraz miejsc, w których inicjatywy się powielają, a katalog doświadczeń – na opracowanie systemu wymiany informacji i ewaluacji prowadzonych działań.

Tworzenie polityki na podstawie doświadczeń zebranych podczas prowadzenia wielu nieskoordynowanych działań, w dużym stopniu odpowiadałoby założeniu, że pierwsze lata wykorzystania funduszy unijnych skierowanych na działania integracyjne wobec cudzoziemców miały być (używając znowu militarnego porównania) „rozpoznaniem poprzez walkę”.

Nie zmienia to wcale naszej opinii, że bardziej właściwym momentem na tworzenie polityki integracyjnej był okres przed otwarciem funduszy na rzecz integracji (EFI, EFU) – przecież już wtedy istniało wiele organizacji ze sporym doświadczeniem w rozwiązywaniu problemów imigrantów, i znane były wyniki badań prowadzonych na ten temat zarówno w kraju jak i za granicą. Skoro jednak nie udało się opracować własnego, odpowiadającego polskim potrzebom, planu wykorzystania funduszy, takich jak EFI, przed ich uruchomieniem, to teraz nie powinniśmy już zwlekać. W obecnym kształcie, kiedy Fundusz realizowany jest ściśle według wytycznych europejskich samoistnie pojawiające się inicjatywy wskazują obszary, w których potrzeba prowadzenia działań integracyjnych jest szczególnie paląca. Do zrobienia pozostaje analiza efektów dotychczas prowadzonych inicjatyw, sformułowanie jasnych celów na przyszłość a potem wprowadzenie tego planu w życie: koordynacja, wspieranie współdziałania i bieżąca ewaluacja prowadzonych działań. Warto przy tym zauważyć, że integracja imigrantów nie jest w Polsce

przedmiotem bieżących sporów politycznych, dzięki czemu nie podlega „demokratycznej niecierpliwości”. Założenia polityki integracyjnej mogą więc być opracowywane merytorycznie, przy udziale ekspertów i organizacji zaangażowanych w działania integracyjne. Nie w ramach debaty politycznej, ale w debacie publicznej prowadzonej przez wszystkie kompetentne i zaangażowane strony.

W tym rozdziale chcielibyśmy zderzyć postulaty dotyczące tego, jak powinna wyglądać racjonalna polityka integracyjna, postawione przez nas w pracy *Laboratoria integracji. Lekcje z doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich*, z doświadczeniami, refleksjami i obserwacjami polskich praktyków działających na polu integracji. Omawiając wyniki naszych obserwacji w wybranych krajach, postawiliśmy 3 ogólne postulaty oraz 3 tezy dotyczące optymalnego (naszym zdaniem) kształtu polityki integracyjnej. Są to kolejno postulaty: formułowania celów działań, koordynacji i współdziałania oraz ewaluacji, i tezy mówiące, że: działania integracyjne powinny być poprzedzone *oprowadzeniem po domu*, polityka integracyjna powinna być realizowana na poziomie lokalnym oraz należy podkreślać jej przydatność dla społeczności przyjmujących i ich instytucji.

Formułowanie celów działań

W przypadku Polski uderza brak jasno określonych celów działań na różnych poziomach (od centralnego, poprzez lokalne, do celów poszczególnych organizacji) oraz określanie mianem integracji wielość różnych aktywności. Cel jest wytyczony – jest nim integracja – jednak znaczy ona tyle różnych rzeczy, że w praktyce cel ten rozmywa się. Integracja rozumiana jest przede wszystkim zgodnie z przepisami ją regulującymi, czyli Rozporządzeniem regulującym zasady realizacji indywidualnych programów integracji uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą¹ oraz wymaganiami Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Poza tym termin „integracja” rozumiany jest jako pomoc imigrantom, nauczanie języka polskiego, życzliwa i pozbawiona dyskryminacji obsługa imigrantów, etc. Praktycy podkreślają wiele różnych aspektów związanych z integracją. Przede wszystkim dwustronność procesu, kwestie związane z rynkiem pracy, kwestie kulturowe. Wyłania się jednak z tego obraz niesłychanie zamazany.

Rozmówcy zwracali uwagę na reaktywność polskiej polityki integracyjnej, która przejawia się między innymi tym, że wiele działań podejmowanych w jej ramach wynika przede wszystkim z ram nakreślonych przez instytucje działające na poziomie Unii Europejskiej. Zatem przyjmowane są cele wyznaczone np. przez Eu-

¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, Dz.U. z 2009 r. Nr 45 poz. 366.

ropejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, a nie ma dostosowywania tych działań do innych potrzeb imigrantów, ani do innych elementów polityki migracyjnej.

Pewne nadzieje na zmianę takiego podejścia związane są z przygotowywanym na szczeblu międzyresortowym dokumentem, który ma nadać kształt całości polityki związanej z migracjami obcokrajowców do Polski. Dokument ten, „Strategia Polityki Migracyjnej”, ma zostać przedstawiony do konsultacji społecznych jesienią bieżącego roku i, według wielu naszych rozmówców, ma szansę być przełomem, który spowoduje, że polityka ta już nie będzie reaktywna, ale zacznie się realizacja określonych, własnych celów. Dzięki przyjętej Strategii (zakładając, że w końcu zostanie ona przyjęta przez Radę Ministrów) możliwe będzie również myślenie o integracji w perspektywie długookresowej. Zarówno wobec obecnych migrantów, do których działania kierowane trwają rok (np. indywidualne programy integracji dla uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą), lub są niesystematyczne (np. dlatego, że oparte są na czasowym finansowaniu z Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich), jak i do przyszłych imigrantów. W planowaniu strategii i celów długookresowych konieczne wydaje się przyjęcie założenia, że Polska, ze względu na sytuację na rynku pracy, za jakiś czas będzie zmuszona przyciągać imigrantów, konkurując o nich z innymi państwami. Dobrze przemyślane programy integracyjne oraz „pakiety powitalne” mogą okazać się jednym z czynników decydujących o ewentualnym wyborze naszego kraju.

Uważamy, że należy również zwrócić uwagę na problem stawiania celów o szerszym horyzoncie, wśród których integracja cudzoziemców ma być tylko pewnym aspektem. Wiąże się to z filozofią myślenia o *social cohesion* (spójność społeczna). Projektując lokalną politykę społeczną należy w różnych jej wymiarach brać pod uwagę, że może ona dotyczyć również grup imigrantów. Sceptyk powiedziałby, że w Polsce jest za wcześnie na ten etap, jednak – naszym zdaniem – nie należy o nim zapominać. Wiąże się to z hasłem transwersalności, które pojawiło się w opisywanej przez nas lekcji katalońskiej: każde działanie agend publicznych powinno uwzględniać to, że ono może mieć wpływ na procesy integracji imigrantów.

Nasi rozmówcy – polscy praktycy integracji – podnosili także problem, który my także już sygnalizowaliśmy: wiele prowadzonych działań nie ma określonych oczekiwanych stanów dojścia. Przykładem najczęściej podawanym w tym kontekście był Indywidualny Program Integracji, w którym horyzontem kończącym jest jeden rok, a nie osiągnięcie pewnych konkretnych kompetencji lub samodzielności. Oczywiście horyzont czasowy jest konieczny, gdyż program, z którym wiązałyby

się przywileje dla jego beneficjentów, mający za cel ich usamodzielnienie, okazały się najprawdopodobniej przeciwnie – jego uczestnicy nie mieliby motywacji do usamodzielnienia. Należy jednak podkreślić (na co szczególną uwagę zwracali nasi rozmówcy), że czas trwania programu nie może być jedyną jego miarą.

Autorzy akademicki piszący o integracji celowo podają szeroką jej definicję. Rinus Penninx, w artykule zamieszczonym w niniejszej publikacji, określa integrację jako: „proces stawania się akceptowaną częścią społeczeństwa”. Z kolei Aleksandra Grzymała-Kazłowska i Sławomir Łodziński, w najbardziej wyczerpującym zagadnienie polskim omówieniu problematyki integracji, podkreślają, że jest to pojęcie wieloznaczne i otwarte².

Tutaj pojawia się paradoks. Z jednej strony, integracja jest celowo definiowana szeroko, tak, aby pojęcie to obejmowało wieloraką gamę zjawisk, co wiąże się to z obawą, że uściślanie definicji w przypadku kreowania polityki integracyjnej spowoduje pominięcie pewnych aspektów związanych z relacjami migrantów i społeczeństwa przyjmującego. Z drugiej strony, celowe działania, aby były racjonalne, muszą być jasno określone. Konieczne jest rozpisanie ich na podcele; operacjonalizacja, określenie stanu pożądanego; wytworzenie wskaźników, dzięki którym będzie można stwierdzić stopień realizacji tych celów.

Wydaje się, że rozwiązaniem tego paradoksu jest podział zadań w obrębie polityki integracyjnej. Państwo powinno wyznaczać cele ogólne i kierunki, które pragnie wspierać (dlatego wiążemy takie nadzieje z powstającą Strategią Polityki Migracyjnej, mającą ten postulat spełnić), natomiast na poziomie lokalnym, w zależności od miejscowych potrzeb, w porozumieniu istotnych lokalnych aktorów, powinny być określone bardzo szczegółowe cele działań. Z tego powodu podkreślamy związek postulatu formułowania celów z pozostałymi naszymi postulatami – przede wszystkim: ewaluacji prowadzonych działań, ich koordynacji oraz realizacji na poziomie lokalnym.

W tym miejscu można postawić nieco prowokujący temat do dyskusji: czy nie jest tak, że wiele działań integracyjnych podejmowanych jest, gdyż istnieje swego rodzaju moda na integrację oraz są na nią środki? Podejmujący te działania jednak nie zawsze wiedzą, co chcą osiągnąć – wiedzą tylko, że chcą „integrować”.

² Aleksandra Grzymała-Kazłowska, Sławomir Łodziński, *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa, 2008, s. 13-14.

Koordinacja i współdziałanie

Na podstawie wniosków z prowadzonych przez nas obserwacji twierdzimy, że skuteczne działania integracyjne wymagają współdziałania wielu partnerów, np. różnych wydziałów tak dużej struktury, jaką jest urząd wielkiego miasta, organizacje pozarządowe, przedstawicielstwa różnego poziomu władzy (rządowej, regionalnej czy lokalnej). Efektywność całościowo prowadzonych polityk integracyjnych zależy od sprawnego współdziałania tych partnerów, co wymaga koordynacji działań podejmowanych niezależnie.

Rozmowy z osobami zajmującymi się zagadnieniem integracji imigrantów w Polsce pokazały coś, co nazwalibyśmy „wołaniem o koordynację”. Brak organizacyjnego lidera wydaje się być największą obecnie bolączką kształtującego się systemu integracji, ale też szerzej – obsługi cudzoziemców w Polsce. Dlatego też tak wielkie nadzieje są związane z powstaniem dokumentu rządowego, jakim ma być Strategia Polityki Migracyjnej.

Po pierwsze (i nie dotyczy to tyle samej polityki integracyjnej, co zasad instytucjonalnych określających funkcjonowanie cudzoziemców w Polsce), obserwujemy wiele sprzeczności wynikających z różnych przepisów i celów funkcjonowania działów administracji podległych różnym ministerstwom. Przykładem może być tutaj wyłączenie kwestii integracji (pozostającej w domenie MPiPS) z działań prowadzonych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (podległy MSWiA), czy rozbieżności dotyczące polityki dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy (część w MSZ, część w MPiPS, a część w MSWiA).

Po drugie, brak koordynacji widoczny jest w działalności organizacji pozarządowych. Ich przedstawiciele sami są tego świadomi i potwierdzają, że potrzebne jest większe współdziałanie między nimi. Dofinansowanie z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich także niekiedy powoduje prowadzenie działań dublujących się (patrz: przykład wydania trzech, czy więcej, poradników dotyczących tych samych zakresów spraw – funkcjonowania „obywateli państw trzecich” w Polsce).

Po trzecie, dostrzegana jest konieczność zwiększenia współdziałania agend publicznych różnych szczebli.

Pojawia się pytanie o wyłonienie lidera koordynacji działań integracyjnych. Tacy liderzy potrzebni są na trzech poziomach: kreowania państwowej polityki (tutaj naturalnym liderem powinien być Departament Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS lub odpowiednia instytucja powstała w ramach implementacji Strategii Mi-

gracyjnej), na poziomie samorządów lokalnych, a także na poziomie współdziałania trzeciego sektora.

Tymczasem obecnie, na poziomie państwa można dostrzec brak określenia w strukturach rządu wyraźnej odpowiedzialności za politykę integracyjną. Teraz leży ona w gestii Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Jednak ogół polityki migracyjnej jest koordynowany przez Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wytwarza to wręcz „naturalny” spór kompetencyjny (bądź spór o to, kto nie ma kompetencji, by pewne działania podejmować). Wreszcie, z oczywistych względów, wśród wielu obowiązków, które są zakresem działania Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, kwestie związane z integracją cudzoziemców nie znajdują się na priorytetowym miejscu.

Kolejna sprawa, to wyłonienie liderów polityki integracyjnej na szczeblach lokalnych. Jak podkreślali praktycy (z którymi przeprowadzono rozmowy) z różnych względów nie może być to odpowiedzialność organizacji pozarządowych. Po pierwsze, chodzi o to, aby organizacyjny lider miał możliwie najtrwalsze podstawy funkcjonowania – dlatego najlepsze wydaje się umieszczenie go w strukturach samorządu lokalnego, lub ewentualnie terenowych delegatur władzy centralnej (jak np. dzieje się na Mazowszu, gdzie funkcje takiego lidera w pewnym zakresie przyjmuje Wydział Spraw Cudzoziemców Urzędu Wojewódzkiego, chociażby poprzez koordynację Forum Cudzoziemców).

Po drugie, lider taki powinien mieć realny wpływ na prace wszelkich komórek administracji samorządowej, z którymi stykają się na danym terenie imigranci – pamiętajmy o transwersalności polityki integracyjnej, czyli o założeniu, że jest ona prowadzona przez wszystkie agendy i placówki publiczne.

Jeśli trzeci sektor chce uczestniczyć w działaniach administracji, wpływać na nie i nawet je współkreować, musi mówić silnym oraz relatywnie spójnym głosem. Dlatego również jest potrzebna koordynacja działalności organizacji pozarządowych (włączając w to organizacje migrantów).

Obecnie można zauważyć pojawianie się załączkowych form koordynacji działań na rzecz integracji, polegających przede wszystkim na wymianie informacji między poszczególnymi aktorami. Na poziomie centralnym są to przedsięwzięcia, takie jak Krajowa Platforma Współpracy na Rzecz Integracji (prowadzona przez IOM i Departament Polityki Migracyjnej MSWiA) oraz iMAP (inicjatywa Centrum Stosunków Międzynarodowych). Na poziomie lokalnym jest to, wspomniane już, Forum ds. Cudzoziemców przy Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim oraz Zespół Interdyscyplinarny Integracji Cudzoziemców, działający w ramach projektu

„Wspólny dom – Polska. Integracja azylantów, cudzoziemców ze statusem i ochroną uzupełniającą poprzez pomoc socjalną, psychologiczną, edukacyjną i prawną”³, grupa organizacji zaangażowanych w tworzenie Warszawskiego Centrum Wielokulturowego, a także inicjatywy powstające doraźnie, jak np. koalicja przedstawicieli organizacji pozarządowych negocjujących warunki ich finansowania z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie.

Sądzymy jednak, że jest na tym polu miejsce dla dużo większej liczby podobnych inicjatyw i wymienione gremia powinny stopniowo przekształcać się w ciała, w których będzie następował realny podział obowiązków i uzgodnienia dotyczące wspólnych celów działania wielu aktorów. Może to być skuteczne tylko wtedy, gdy zostanie zrealizowany pierwszy z naszych postulatów, czyli sformułowane jasne cele działania. Sformułowanie celów działania będzie z kolei możliwe poprzez lepszą koordynację, gdy cele będą wyznaczane wspólnie i przez wszystkich aktorów zaangażowanych w politykę integracyjną a) aprobowane.

Ewaluacja

Ewaluacja w Polsce rozwija się coraz intensywniej, jednak sądzymy, że nie ma pełnej świadomości, jak bardzo przydatnym jest narzędziem, zwłaszcza gdy projektuje się i wdraża programy, mające w jakiś sposób zmieniać rzeczywistość. Nasz postulat ewaluacji działań integracyjnych mógłby właściwie dotyczyć także każdej innej dziedziny polityki społecznej w Polsce.

Jak stwierdzali polscy praktycy (z którymi prowadziliśmy rozmowy), działania skierowane do cudzoziemców muszą opierać się na dobrej diagnozie ich potrzeb (np. jakiego rodzaju kursy i szkolenia są rzeczywiście przez nich oczekiwane, a które nie spotkają się z zainteresowaniem).

Zasygnalizowano konieczność prowadzenia nie tylko ewaluacji, ale również wstępnych diagnoz, na podstawie których dopiero mają być planowane działania integracyjne. Przykładem może być projekt „Witamy w Lublinie”, realizowany przez Fundację Homo Faber, na podstawie wniosków wyciągniętych z badań cudzoziemców studiujących w Lublinie, zleconych przez Urząd Miasta.

Warto w tym miejscu przytoczyć słowa dr Izabeli Koryś z Ośrodka Badań nad Migracjami UW: „z pewnością dodałabym dobrze skonstruowane wskaźniki suk-

³ Projekt jest prowadzony przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie i Centrum Pomocy Migrantom i Cudzoziemcom Caritas w Lublinie i finansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców oraz budżetu państwa.

cesu projektu (choć to zapewne kryje się pod enigmatycznym terminem ewaluacja) oraz zaprojektowanie jakichś rozsądnych kanałów artykulacji opinii/potrzeb i oceny jakości programu, kompetencji i uprzejmości prowadzących je osób dla samych migrantów. Oczywiście muszą one być skonstruowane w taki sposób, aby prowadzący je trenerzy nie byli zakładnikami emocji rozczarowanych imigrancką rzeczywistością uczestników kursu – ale w zaproponowanym modelu nie ma żadnych mechanizmów kontrolujących jakość usług dostarczanych migrantom – są oni po milczącej stronie uprzedmiotowionych uczestników projektu, którym można >>wszystko wcisnąć<< bez żadnych konsekwencji”.

Ta wypowiedź bardzo dobrze pokazuje, jak określanie celów działania powinno być powiązane z ciągłą oceną stopnia ich realizacji. Cele powinny być zaprojektowane w sposób pozwalający je oceniać: czy, lub w jakim stopniu, zostały osiągnięte. Zdajemy sobie sprawę, że pełne „owskaźnikowanie” działań integracyjnych nie jest możliwe. Jednak wydaje się, że ich projektowanie w sposób zakładający kryteria oceny, pozwoli na ciągłe ich polepszanie.

Konieczna jest stała ewaluacja wykorzystania dofinansowania dla organizacji pozarządowych i innych beneficjentów funduszy, takich jak EFI. Pozwoli to lepiej wyłonić projekty, które powinny być kontynuowane, które należy powielać jako dobre praktyki, które trzeba będzie wspierać również z innych źródeł finansowania. Wielu rozmówców zwracało uwagę na to, że nie jest w stanie skorzystać z doświadczeń innych beneficjentów Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, gdyż trudno jest ocenić efektywność realizowanych przez nich projektów. Wiąże się to także z wcześniejszym naszym postulatem koordynacji; systematyczna ewaluacja projektów i wymiana informacji na ich temat przyczyniłaby się do wytworzenia skutecznego „systemu” wsparcia i integracji imigrantów.

Potrzeba prowadzenia ewaluacji i badań jest dostrzegana przez coraz większą liczbę aktorów zaangażowanych w działania integracyjne. Przykładem może być ewaluacja dokonana przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej i dotycząca pracy Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego⁴, albo ankieta dotycząca integracji, przeprowadzona przez DPM MSWiA w ramach prac nad „Strategią Migracyjną”. Zgodnie z zapowiedziami twórców „Strategii”, w jej realizację ma być wpisany mechanizm ewaluacyjny. W naszej ocenie byłby to bardzo ważny krok do przodu w dziedzinie polityki integracyjnej.

⁴ Zob.: Witold Klaus (red.), *Przyjazny urząd. Ewaluacja funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2009.

Ewaluacją są także konsultacje z organizacjami lub jednostkami dysponującymi wiedzą na dany temat. Dlatego silne stowarzyszenia migranckie, artykułujące potrzeby społeczności, którą reprezentują, są bardzo potrzebnym partnerem w kreowaniu polityki integracyjnej. Mogą one najlepiej dotrzeć tam, gdzie nie uda się to przedstawicielom ani agend publicznych, ani organizacji pozarządowych, ani badaczom.

Oprowadzenie po domu – jako wstęp do innych działań

Podstawą działań integracyjnych jest, naszym zdaniem, *oprowadzenie po domu*, które może być nazywane również kursem orientacji społecznej, czy pakietem powitalnym. Uważamy, że *oprowadzenie po domu* nie jest *de facto* działaniem integracyjnym. Doskonale można sobie wyobrazić, że cudzoziemiec, który uzyska w trakcie *oprowadzenia po domu* informacje, jak funkcjonować w swoim nowym miejscu zamieszkania, podejmie inną niż integracja strategię adaptacyjną. Sądzymy, że jest to minimum, jakie ze strony naszego państwa i władz samorządowych powinno być zapewniane przybywającym imigrantom. Trzymając się metafory *oprowadzania po domu* można pokazać, że jest ono równie przydatne dla gościa jak i dla gospodarza. Gdy w odwiedzinach przyjeżdża osoba, która będzie nocować w naszym mieszkaniu, unikniemy później dodatkowego wysiłku, wyjaśniając jej, jak funkcjonują poszczególne sprzęty (np. jak używać czajnika, pozwoli, że nie będziemy musieli za każdym razem parzyć gościowi herbatę). Również jasne określenie zasad, jakie pragniemy zachować u siebie (np. prosimy nie palić w określonych pomieszczeniach lub wolelibyśmy, żeby chodzić po mieszkaniu w kapciach, nie w butach) pozwoli nam później uniknąć nieporozumień.

W kontekście integracji należy myśleć o *oprowadzeniu po domu* jako działaniu pre-integracyjnym.

Oprowadzenie po domu powinno być projektowane i realizowane na poziomie lokalnym. To władzom danego miasta (ewentualnie w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi) jest najłatwiej stworzyć mapę instytucji funkcjonujących na jego terenie (oczywiście nie chodzi tylko o instytucje miejskie, ale wszelkie, z jakimi może stykać się cudzoziemiec: instytucje publiczne, organizacje pozarządowe oraz komercyjne).

Oprowadzenie do domu może być oferowane różnym kategoriom cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce – nie tylko imigrantom. Chodzi o obywateli państw członkowskich Unii Europejskich, uchodźców, cudzoziemców przebywających czasowo, a także repatriantów.

W Polsce podejmowane są w różnych miejscach różnorakie działania, które można określić jako bliskie *oprowadzeniu po domu*. Przykładami takich działań są asystenci pracujący z uchodźcami, m.in. w Warszawskim Centrum Pomocy Rodzinie, w Fundacji Ocalenie czy w Lubelskim Centrum Wolontariatu.

Mniej systematycznym odpowiednikiem *oprowadzenia po domu* jest asysta mentorów w poruszaniu się imigrantów po różnych instytucjach publicznych. Jednak różnica z pierwotną ideą *oprowadzenia po domu* jest taka, że pomysł *oprowadzenia* zakładał dążenie do *normalizacji* sytuacji imigrantów. *Oprowadzenie po domu* wiąże się z dużą samoświadomością społeczności lokalnej. Nie chodzi w nim, ani o doraźną asystę w różnorodnych placówkach, ani o wycieczkę po mieście. Dotyczy ono spraw elementarnych, jednak przez to, że nieoczywistych, to bardzo trudnych do sprawnego podsumowania i przekazania oprowadzanym gościom. *Oprowadzenie po domu* wiąże się nie tylko z pokazaniem wiedzy o pewnych instytucjach, ale także z przećwiczeniem praktycznego kontaktu z nimi.

Odwołując się do definicji Rinusa Penninx, określającego integrację jako proces w efekcie, którego przybysz staje się akceptowanym członkiem społeczeństwa, można przyjąć, że *oprowadzenie po domu* ma być rodzajem elementarza, dzięki któremu będzie on wiedział, jak poruszać się i korzystać z instytucji tego społeczeństwa. Będzie mu dawało możliwość realnego wejścia w kontakty z nim. Jest to podstawa, gdyż przybysz będzie musiał chcieć z tej oferty dalej korzystać, a po drugie instytucje, po których zostanie oprowadzony, będą także musiały akceptować jego obecność.

Realizacja na poziomie lokalnym

Konieczność realizacji i planowania działań integracyjnych na poziomie lokalnym ma status prawdy banalnej dla naszych rozmówców. Jest to po prostu sprawa oczywista. Z poziomu polityki samorządów terytorialnych, wydaje się, że brak jeszcze pełnych narzędzi określonych przez akty prawa państwowego. Także w tym aspekcie widoczne jest oczekiwanie z nadzieją, że Strategia Polityki Migracyjnej nakreśli ramy polityki integracyjnej w taki sposób, że samorządy otrzymają większe możliwości i wsparcie finansowe na tym polu.

Należy zwrócić uwagę, że to przede wszystkim samorząd lokalny realizuje działania, do których jest zobligowany aktami prawnymi (np. Indywidualne Programy Integracji dla uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą) oraz związane z działalnością kulturalną. Widoczna jest aktywność Wydziału Kultury Urzędu Miasta Lublina oraz projekty organizacji pozarządowych, podejmowane

z finansowaniem Urzędu Stołecznego Miasta Warszawy (np. Wielokulturowe Street Party). Takich przykładów jest więcej, ale brakuje wśród nich przykładów systematycznej, zaplanowanej strategicznie pracy (wydaje się, że najbardziej przemyślane i zaplanowane są działania podejmowane w Lublinie, gdzie wpisują się one w szerszą strategię promocji Lublina jako miasta wielu kultur i kandydata do Europejskiej Stolicy Kultury w roku 2016).

Przydatność dla społeczności przyjmującej i jej instytucji

Sygnalizowanym przez wielu rozmówców problemem jest to, że bardzo trudno przekonać przedstawicieli lokalnych społeczności do prowadzonych na ich terenie działań integracyjnych. Najczęściej powtarzaniem w tym aspekcie postulatem jest prowadzenie działań o charakterze *public relations* (PR).

Przekonanie lokalnych społeczności i, szerzej, całego społeczeństwa polskiego do przydatności działań integracyjnych wydaje się w oczach praktyków najtrudniejszym do zrealizowania zadaniem. Z racji relatywnie niedużej liczby imigrantów w Polsce, wielu naszych rozmówców przyznawało, że obecne działania integracyjne są nastawione przede wszystkim na imigrantów, a instytucje społeczeństwa przyjmującego nie czują jeszcze presji związanej z ich obecnością, zmuszającej do zmiany. Są to więc działania wybiegające w przyszłość, antycypujące sytuację, jaka nastąpi. Wątkiem przewijającym się nie tylko w naszych rozmowach, ale w całym dyskursie na temat imigracji do Polski, jest niepopelnianie błędów, jakie zdarzyły się już w niektórych krajach, o dłuższej tradycji imigracji. Szczególnie wierzymy, że realizacja powyższych postulatów, która już się rozpoczyna, i – mamy nadzieję – że również dzięki naszym publikacjom nabierze większego tempa, przyczyni się do tego, że w Polsce będzie się żyło lepiej, zarówno Polakom, jak i tym, którzy tu przyjeżdżają i będą nadal przyjeżdżać.

PODSUMOWANIE

Niniejsza publikacja miała na celu dodanie ważnego, naszym zdaniem, głosu do debaty o polityce integracji migrantów, jaka toczy się w Polsce. Nie jest to debata, jaką znamy z ekranów telewizyjnych, czy pierwszych stron gazet, gdyż kwestie związane z imigracją generalnie nie interesują polityków w Polsce. Wyjątkiem są lokalni politycy w Łomży, i ten przykład jest przestrożą, jak może w naszym kraju wyglądać debata polityczna na temat obecności migrantów wtedy, gdy stanie się tak zwanym gorącym tematem. Debata na temat integracji jednak się toczy. Jest ona prowadzona przez kompetentne strony zainteresowane kwestią. Biorą w niej udział przedstawiciele ministerstw, urzędów centralnych, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, środowisk naukowych, a coraz mocniejszym głosem włączają się do niej przedstawiciele grup migranckich. Jest zatem wielka szansa, aby wypracować w Polsce konsensus co do kształtu polityki integracyjnej, bez zagrożenia „demokratyczną niecierpliwością” i przy użyciu merytorycznych argumentów.

Sytuacja Polski jest o tyle komfortowa, że możemy uczyć się od państw o dłuższym doświadczeniu imigracji. Co więcej, możemy nawet uczyć się od krajów takich jak Hiszpania i Portugalia, które korzystały z doświadczeń innych, zatem możemy również nauczyć się, jak się tego uczyć. Możemy zrozumieć błędy popełnione gdzie indziej, a także przenieść do Polski osiągnięte tam sukcesy.

Warto to robić, gdyż już teraz można w Polsce obserwować, jak nieświadomie powtarzamy błędy innych, albo z wielkim trudem „ponownie wymyślamy koło”. Rozmowy i dyskusje z polskimi praktykami na co dzień pracującymi z migrantami oraz ekspertami zajmującymi się kwestiami integracji pokazały, że różnymi sposobami wprowadzane są praktyki podobne do tych, jakie pokazują nam *lekcje: brytyjska, belgijska, katalońska czy portugalska*. One jednak zwracają uwagę na braki w koordynacji prowadzonych działań. Jedną z ważnych przyczyn takiego stanu rzeczy z pewnością jest to, że zaangażowane strony nie dysponują jasno określonymi wytycznymi na poziomie polityki państwa. Szczątkowy „system” zaczął powstawać wokół interpretacji wytycznych Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Jednak nie uwzględnia on w pełni polskiej specyfiki, ani nie gwarantuje spójności i długofalowego prowadzenia działań. Przecież intencją leżącą u jego założenia jest tylko wsparcie działań krajowych, a nie ich zastępowanie!

Brak tej polityki (i brak koordynacji) powoduje, że wiele projektów finansowanych przez fundusz dubluje się; są wśród nich projekty chybione, ale i takie, które przyniosły wiele korzyści. Konieczne wydaje się ich podsumowanie po trzech latach funkcjonowania Funduszu w Polsce.

Wydaje się również, że choć istniejący w Polsce od 10. lat system wsparcia integracyjnego uchodźców nie może być podstawą do budowy systemu adresowanego do wszystkich migrantów, to warto jednak wyciągać wnioski z sukcesów i porażek. Paradoksalnie jednym z ważnych wniosków jest brak umocowania w tym systemie sprawnego mechanizmu oceny jego skuteczności. Dlatego postulujemy stałą ewaluację wszelkich działań prowadzonych na rzecz migrantów w Polsce.

Profesor Rinus Penninx daje w swoim artykule wskazówki dotyczące rozłożenia ciężaru polityki integracyjnej pomiędzy władze centralne państwa i samorządy lokalne. Wydaje się, że w Polsce występuje obawa przed pełnym zdecentralizowaniem odpowiedzialności za politykę integracyjną, wynikającą chyba z podejrzenia, że niektóre ośrodki lokalne bez kontroli z zewnątrz zaniechają działań integracyjnych. Jest to uzasadniona obawa, jednak należy sądzić, że presja trzeciego sektora, zachęty europejskie oraz dobrze zaprojektowany system krajowy uniemożliwi taką sytuację.

Obawa strony lokalnej może też wynikać z dotychczasowych polskich doświadczeń dotyczących decentralizacji; często przeniesienie odpowiedzialności na niższe szczeble administracji nie wiązało się z zapewnieniem finansowania nowych obowiązków.

Liczymy na to, że punktem zwrotnym debaty o integracji w Polsce będzie udostępnienie projektu Strategii polityki migracyjnej. Mamy nadzieję, że dyskusja na temat tego dokumentu doprowadzi do wypracowania podziału obowiązków pomiędzy stroną centralną i lokalną, a także trzecim sektorem, również w obrębie polityki integracyjnej.

Zamykając tę publikację chcemy jeszcze raz przypomnieć ideę *oprowadzenia po domu*, które naszym zdaniem jest warunkiem każdej skutecznej polityki wobec migrantów. Tworzenie lokalnych systemów *oprowadzenia po domu* w Polsce w wielu miejscach już trwa. Mamy nadzieje, że przyczyni się ono w przyszłości do sukcesu wdrażanej długofalowej polityki integracyjnej, której jest - naszym zdaniem - konieczną podstawą.