

Mirosław Bieniecki, Piotr Kaźmierkiewicz,  
Mariusz Podgórski, Patrycja Matusz Protasiewicz

# KIERUNKI INTEGRACJI

Monitoring i ewaluacja  
działań integracyjnych w Polsce



MINISTERSTWO PRACY  
I POLITYKI SPOŁECZNEJ



INSTYTUT STUDIÓW  
MIGRACYJNYCH

# KIERUNKI INTEGRACJI

Monitoring i ewaluacja  
działań integracyjnych w Polsce

Instytut Studiów Migracyjnych

# KIERUNKI INTEGRACJI.

Monitoring i ewaluacja  
działań integracyjnych w Polsce

Piotr Kaźmierkiewicz  
Miroslaw Bieniecki  
Mariusz Podgórski  
Patrycja Matusz Protasiewicz

Gliwice 2015

Przedruk materiałów Instytutu Studiów Migracyjnych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu Studiów Migracyjnych. Cytowanie oraz wykorzystanie danych dozwolone jest z podaniem źródła.

Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych jest dozwolone wyłącznie z podaniem źródła. Treść publikacji nie odzwierciedla oficjalnego stanowiska UE.

strona internetowa: <http://fism.pl/>

Publikacja powstała w ramach projektu „Kierunki Integracji. Monitoring i ewaluacja działań integracyjnych w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa.

Za treść publikacji w całości odpowiada Fundacja Instytut Studiów Migracyjnych oraz autorzy. Poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

**ISBN 978-83-62851-03-4**

Fundacja Instytut Studiów Migracyjnych  
Jabłoni 15  
44-105 Gliwice  
tel. +48 601 143 341  
[fism@fism.pl](mailto:fism@fism.pl)  
[www.fism.pl](http://www.fism.pl)

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	7
<i>Mirostaw Bieniecki, Piotr Kaźmierkiewicz</i>	
1. Kierunki rozwoju krajowego systemu integracji: perspektywy centralna i lokalna .....	11
<i>Mirostaw Bieniecki</i>	
2. Wskaźniki monitoringu i oceny działań skierowanych na integrację obywateli państw trzecich w Polsce .....	17
<i>Patrycja Matusz-Protasiewicz</i>	
3. Realizacja potrzeb imigrantów w ramach działań finansowanych ze środków EFI .....	27
<i>Mariusz Podgórski</i>	
4. Możliwości kierunkowania działań integracyjnych: ujęcie systemowe .....	43
<i>Piotr Kaźmierkiewicz</i>	
5. Możliwości wykorzystania Indeksu Miast Międzykulturowych w planowaniu i ocenie działań integracyjnych w Polsce .....	55
<i>Mariusz Podgórski</i>	
Kluczowe wnioski i rekomendacje .....	65
Aneks .....	69
Indeks Miast Międzykulturowych Rady Europy: przypadek Lublina (wybrane fragmenty)	
Noty o autorach .....	87

## WSTĘP

*Mirosław Bieniecki, Piotr Kaźmierkiewicz*

### **Wprowadzenie**

Już kilka lat temu obserwacje prowadzone przez nas w kilku krajach i instytucjach (Pawlak, Bieniecki 2009; Bieniecki, Pawlak 2010) skłoniły nas do konkluzji, 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; rzetelna ewaluacja prowadzonych działań.

Skuteczna polityki integracyjna ma szanse być realizowana tylko tam, gdzie zdiagnozowane zostały potrzeby migrantów i społeczności lokalnych a podejmowane działania zostały do tych potrzeb dostosowywane. Dobra diagnoza potrzeb jest nieodzowna dla planowania działań integracyjnych i projektowania ich pod kątem celów, które można w później kontrolować i z których można ją rozliczać.

Skuteczne działania integracyjne wymagają współdziałania wielu partnerów a ich efektywność jest zależna od sprawnego współdziałania tych partnerów. Koordynacja działań pozwala zaangażowanym w nie instytucjom nie dublować swoich działań a także wzajemnie się uzupełniać. Przy skoordynowanej polityce integracyjnej łatwiej wykrywane są braki w podejmowanych działaniach, a wymiana informacji o podejmowanych przez różne instytucje działaniach skutecznie eliminuje złe praktyki i promuje wyższe standardy pracy.

Bardzo istotnym założeniem jest także to, że polityka integracyjna nie jest projektem zamkniętym i musi być poddawana są ciągłej ewaluacji na różnych szczeblach oraz modyfikowana w celu poprawy swojej efektywności. Prowadzone prace powinny być ewaluowane także po to, aby sprawdzić na ile zrealizowano postawione sobie cele.

Warto przy tym podkreślić, że polityki (w tym także polityka integracji) 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, czas, kiedy dane efekty powinny zostać osiągnięte oraz instrumenty, które będą użyte do tego celu. Skuteczność polityki integracyjnej jest uwarunkowana właściwym rozumieniem samych

procesów integracji oraz jej politycznie umocowaniem i wsparciem zaplanowanym na cały okres ich realizacji (Bieniecki, Pawlak 2010)

Po kilku latach prowadzonych działań integracyjnych, potrzebne jest usystematyzowanie wniosków oraz określenie kryteriów do oceny skuteczności czyli odpowiedź na pytanie „co działa”. Projekt zakładał przegląd obecnego systemu zbierania danych oraz monitoring i ocenę działań skierowanych na integrację obywateli państw trzecich w Polsce poprzez wypracowanie zestawu narzędzi umożliwiających ocenę prowadzonych działań. Celem projektu było opracowanie systemu wdrażania założeń narodowej strategii integracji cudzoziemców w oparciu o kluczowy w kontekście określenia założeń i wytycznych dla polskiej polityki integracji cudzoziemców dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjęty przez Radę Ministrów dnia 31 lipca 2012 r. oraz wypracowane przez Grupę Roboczą ds. Integracji Cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji założenia i wytyczne polskiej polityki integracji cudzoziemców. Tym samym projekt miał służyć opracowaniu bardziej skutecznych mechanizmów wdrażania, budowie potencjału instytucjonalnego instytucji zaangażowanych w integrację imigrantów oraz wypracowaniu mechanizmów kontroli i monitoringu zgodności prowadzonych programów ze strategią migracyjną Polski oraz z wytycznymi UE.

### **Cele i metody badania**

Jak pokazują doświadczenia krajów, które wypracowały już pewne mechanizmy integracji, skuteczna polityka integracyjna wymaga zarówno dobrego planowania i koordynacji prowadzonych działań jak i ciągłej oceny ich skutków (zob. Pawlak, Bieniecki 2009; Bieniecki, Pawlak 2010).

Ewaluacja w Polsce rozwija się coraz intensywniej, jednak sądzimy, że nie ma pełnej świadomości, jak bardzo przydatnym jest narzędziem, zwłaszcza gdy projektuje się i wdraża programy, mające w jakiś sposób zmieniać rzeczywistość. Postulat ewaluacji działań integracyjnych mógłby właściwie dotyczyć także każdej innej dziedziny polityki społecznej w Polsce. Brak przy tym skutecznego mechanizmu koordynacji, monitorowania i oceny postępów całej polityki.

W przypadku Polski nadal uderza brak precyzyjnie 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 ochro-

ną uzupełniającą oraz wymaganiami Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Poza tym termin „integracja” rozumiany jest jako pomoc imigrantom, nauczanie języka polskiego, życzliwość i pozbawiona dyskryminacji obsługa imigrantów, etc.

Z jednej strony, integracja definiowana szeroko pozwala na objęcie wielorakiej gamy zjawisk, uściślanie definicji w przypadku kreowania polityki integracyjnej wiąże się z obawą, że spowoduje pominięcie pewnych aspektów związanych z relacjami migrantów i społeczeństwa przyjmującego. Z drugiej strony, celowe działania, aby były racjonalne, muszą być jasno określone, ponieważ 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 wdrażaniem Polskiej 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.

Nadal brakuje w Polsce instytucji lidera działań integracyjnych a dotychczasowe działania integracyjne są ciągle systemowo rozproszone i nieskoordynowane. Tymczasem, o czym pisaliśmy już przy okazji poprzednich naszych raportów, doświadczenia krajów, które wypracowały już mechanizmy integracji imigrantów, pokazują, że skuteczna polityka integracyjna musi opierać się na koordynacji działań zaangażowanych w nią podmiotów oraz ciągłej ewaluacji stosowanych rozwiązań. W projekcie Monitor Integracji nasz zespół wstępnie zidentyfikował systemowe problemy we wdrażaniu EFI. Projekt „Kierunki integracji. Monitoring i ewaluacja działań integracyjnych w Polsce” dążył do sformułowania wniosków i rekomendacji w oparciu o rozpoznane potrzeby instytucji państwowych i wychodził naprzeciw tym potrzebom proponując bieżącą ewaluację działań prowadzonych w Polsce w ramach EFI oraz wypracowanie zestawu narzędzi umożliwiających ocenę prowadzonych działań.

Celem projektu było doskonalenie metod ewaluacji oraz wypracowanie systemu wdrażania założeń narodowej strategii integracji cudzoziemców w oparciu o dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Niniejszy raport przedstawia wnioski z tego projektu.



Nasza praca została podzielona na następujące podstawowe obszary: (1) analiza projektów integracyjnych prowadzonych w Polsce pod kątem ich spójności z założeniami polskiej polityki integracyjnej; (2) analiza informacji dostępnych na temat projektów skierowanych do obywateli państw trzecich oraz społeczeństwa przyjmującego; (3) monitoring projektów integracyjnych realizowanych w Polsce; (3) monitoring lokalnych polityk integracyjnych.

Nasze badania miały za zadanie wykazać w jakim stopniu działania prowadzone w ramach projektów integracyjnych wpisują się w priorytety przyjętej polityki integracyjnej. Ocenie poddano w pierwszej kolejności informacje na temat projektów integracyjnych prowadzonych wobec obywateli państw trzecich jak i członków społeczeństwa przyjmującego w Polsce. Analiza dokumentów zastanych obejmowała główne założenia i cele projektów, sposób ich implementacji oraz, w miarę możliwości ocenę skuteczności prowadzonych działań.

Uzupełnieniem i poszerzeniem analizy dokumentów zastanych oraz formą monitoringu aktualnie prowadzonych działań były badania socjologiczne w ramach których prowadziliśmy wywiady z przedstawicielami instytucji prowadzących projekty integracyjne. Ich celem było zlokalizowanie „białych plam” w sferze realizacji polityki integracyjnej oraz zdiagnozowanie obszarów, w których może zostać ona wzmocniona oraz tych, które wymagają szerszej koordynacji w celu zwiększenia efektywności i ogólnej jej poprawy.

W ramach badań przeprowadziliśmy ponad 60 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami OPT oraz z przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego, w tym ekspertami i pracownikami instytucji zaangażowanych w integrację.

Lokalne polityki integracyjne zostały poddane ocenie poprzez przeprowadzenie serii spotkań z przedstawicielami samorządów w regionach, w których rejestrowana jest obecność zwiększonej ilości imigrantów oraz takich, w których podejmowane były już kroki zmierzające do stworzenia lokalnej polityki integracji (np. Lublin, Lesznowola, Wrocław, Warszawa). Spotkania te miały na celu odnalezienie motywacji do podejmowanych zadań oraz problemów, z jakimi borykają się lokalne władze w czasie tworzenia polityki integracji. Zadaniem badania będzie przyjrzenie się procesowi tworzenia lokalnych polityk i wpływu czynników zewnętrznych (fundusze unijne, Polska Polityka Migracyjna) na kształt podejmowanych działań a także wymianę doświadczeń udanych partnerstw samorządowo-pozarządowych w terenach gdzie zauważaliśmy niską aktywność samorządów.

## 1. KIERUNKI ROZWOJU KRAJOWEGO SYSTEMU INTEGRACJI: PERSPEKTYWY CENTRALNA I LOKALNA

### **1.1. Potrzeba przyjęcia właściwej definicji integracji**

Myśląc o polskiej polityce integracyjnej powinniśmy myśleć z jednej strony o tworzeniu pewnej ogólnej, odgórnej wizji, ale także, że o tym, że tworząc tą wizję warto wykorzystać doświadczenia zebrane w ramach działań prowadzonych dotychczas przez wiele różnych podmiotów w całym kraju. Wykorzystanie wiedzy i doświadczeń instytucji praktykujących integrację na szczeblach lokalnych daje szansę na dopracowywanie założeń narodowej polityki integracyjnej. Po kilku latach prowadzonych działań integracyjnych, potrzebne jest usystematyzowanie wniosków oraz określenie kryteriów do oceny skuteczności czyli odpowiedź na pytanie „co działa”?

W przypadku Polski uderza brak jasno określonych celów działań integracyjnych oraz określanie mianem integracji wielu różnych aktywności. Cel jest wytyczony na poziomie strategicznym – jest nim integracja – jednak na poziomie operacyjnym przybiera tak wiele różnych form, że w praktyce rozmywa się zakres przedmiotowy tego celu. Integracja rozumiana jest przede wszystkim zgodnie z zapisami odpowiednich przepisów, czyli Rozporządzenia regulującego zasady realizacji indywidualnych programów integracji uchodźców i cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą<sup>1</sup> oraz wymaganiami Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

Brak precyzji co do znaczenia terminu „integracja” można zauważyć w działaniach prowadzonych na różnych poziomach (od centralnego, poprzez lokalne, do celów poszczególnych organizacji). Przykładowo, w trakcie wywiadów przeprowadzonych z urzędnikami samorządowymi oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych okazało się, że integracja jest przez nich bardzo różnie definiowana. W czasie prowadzo-

<sup>1</sup> 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.

nych w ramach projektu wywiadów nasi rozmówcy wskazywali na takie aspekty integracji jak m.in. pomoc imigrantom, nauczanie języka polskiego, życzliwa i pozbawiona dyskryminacji obsługa imigrantów, etc.

Nie można jednoznacznie ocenić obecnego stanu rzeczy, w którym integracja definiowana jest tak szeroko. Z jednej strony, tak pojemna definicja odzwierciedla rzeczywistą różnorodność aktualnie prowadzonych działań. Zdaniem praktyków integracji (urzędników oraz przedstawiciele trzeciego sektora) stanowi to walor gdyż pozwala na uwzględnienie wielorakiej gamy zjawisk prowadzących do osiągnięcia przez imigranta „życiowej samodzielności, której wyrazem i miarą jest obecność i uczestnictwo w kluczowych sferach życia społecznego, takich jak: rynek pracy, konsumpcja, społeczeństwo obywatelskie i in.”<sup>2</sup> Respondenci jednocześnie wyrażają obawę, że zbyt daleko posunięte uściślenie definicji w przypadku kreowania polityki integracyjnej spowoduje pominięcie pewnych aspektów związanych z relacjami migrantów i społeczeństwa przyjmującego.

Z drugiej strony, zbyt szeroka definicja integracji stanowi istotną przeszkodę na drodze do wypracowania całościowej koncepcji integracji na poziomie strategicznym. Z punktu widzenia planistów, celowe działania, aby były racjonalne, muszą być jasno określone, ponieważ konieczne jest rozpisanie ich na podcele; operacjonalizacja, określenie stanu pożądanego; wytworzenie wskaźników, dzięki którym będzie można stwierdzić stopień realizacji tych celów. Wywiady przeprowadzone z urzędnikami wskazują, że na obecnym etapie budowy zrębów polityki państwa w zakresie integracji cudzoziemców, konieczne jest ukierunkowanie działań w taki sposób by składały się one na bardziej spójny katalog oraz wpisywały się w założenia kompleksowej polityki migracyjnej<sup>3</sup>.

Wydaje się, że rozwiązaniem tego paradoksu mogłoby być wprowadzenie wyraźnego podziału zadań w obrębie polityki integracyjnej. Państwo powinno wyznaczać cele ogólne i kierunki, które pragnie wspierać (dlatego wiążemy takie nadzieje wdrażaniem Polskiej 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.

---

<sup>2</sup> T. Kaźmierczak *Ramowy program integracji uchodźców*

<sup>3</sup> Szerzej kwestię tę porusza rozdział P. Kaźmierkiewicza „Możliwości kierunkowania działań integracyjnych: ujęcie systemowe”.

## 1.2. Koordynacja i współdziałanie na szczeblu centralnym

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 kilka lat temu nazwaliśmy w jednej z naszych wcześniejszych publikacji „wołaniem o koordynację” – jasne określenie instytucji odpowiedzialnej za politykę integracyjną, za formułowanie celów integracji, koordynację działań integracyjnych oraz ich ewaluację. Brak takiego organizacyjnego lidera, wydaje się być największą obecnie bolączką kształtującego się systemu integracji, ale też szerzej – obsługi cudzoziemców w Polsce (zob. Bieniecki, Pawlak 2010).

Instytucja takiego lidera – koordynatora niezbędna jest na trzech poziomach: kreowania państwowej polityki (tutaj naturalnym liderem powinien być Departament Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS lub odpowiednia instytucja powstała w ramach implementacji Polityki Migracyjnej Polski), na poziomie samorządów lokalnych, a także na poziomie współdziałania trzeciego sektora.

Funkcję lidera **na szczeblu centralnym** może pełnić jedna z kilku instytucji państwa, posiadająca odpowiednie kompetencje, określone przepisami prawa oraz zasoby kadrowe i odpowiednie doświadczenia. Obowiązujące przepisy stanowią, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest odpowiedzialne za całość działań państwa w zakresie integracji cudzoziemców. Z kolei, komórki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pełnią funkcje planowania strategicznego, zbierania oraz analizy danych statystycznych a także nadzoru nad wydatkowaniem środków w obszarze migracji.

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 integracyjnej jest koordynowany przez Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z drugiej strony narzędzia do realizacji tej polityki (Funduszu Azylu, Migracji i Integracji FAMI, który miał finansować te działania) leżą w rękach Centrum Obsługi Projektów Europejskich (COPE) oraz nowego aktora na tej scenie: Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich.

Żadna z tych instytucji nie jest w chwili obecnej w stanie pełnić funkcji lidera. MPiPS oraz MSW ogranicza szereg czynników, zarówno wewnętrznych jak też zewnętrznych. W trakcie oceny systemu prawno-instytucjonalnego, prowadzonej w ramach kolejnych projektów Instytutu jako konieczne wskazywano przede wszystkim wzmocnienie potencjału MPiPS czemu powinny posłużyć: zwiększony zasób kadrowy przy niskiej rotacji personelu oraz organizacja pracy, pozwalająca na specjalizację w kwestiach związanych z potrzebami specyficznej grupy docelowej, jaką są cudzoziemcy. Kroki te pozwoliłyby na bardziej aktywny nadzór merytoryczny (w tym na inspekcje w ramach projektów) oraz na skuteczniejsze powiązanie projektów finansowanych ze środków zewnętrznych (EFI, EFU, teraz FAMI) oraz z założeniami Polskiej Polityki Migracyjnej (zob. Bieniecki, Kaźmierkiewicz, Matusz Protasiewicz 2013).

Remedium w sytuacji istnienia wielości ośrodków decyzyjnych na szczeblu centralnym mogłoby być wypracowanie mechanizmów koordynujących ich działania. Jednak w oparciu o przeprowadzone badania można stwierdzić, że skuteczną koordynację uniemożliwia przede wszystkim niespójny podział kompetencji. Problem ten nie dotyczy wyłącznie samej polityki integracyjnej, lecz utrudnia też wypracowanie zasad instytucjonalnych określających funkcjonowanie cudzoziemców w Polsce.

Obecnie obserwujemy w polu polityki integracyjnej rozproszenie, niejednokrotnie dublowanie się przedsięwzięć podejmowanych przez różne instytucje. Wynika to przede wszystkim z niskiego poziomu wiedzy podmiotów prowadzących działania integracyjne o sobie nawzajem, a także z braku skutecznego mechanizmu koordynacji, monitorowania i oceny postępów całej polityki. Skuteczna polityka integracyjna musi opierać się na koordynacji działań wielu podmiotów oraz ciągłym ewaluowaniu ich pracy w celu wypracowania skuteczniejszych metod i ogólnej poprawy polityki integracyjnej.

W tym kontekście, warto zauważyć 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 MSW), czy rozbieżności dotyczące polityki dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy (część w MSZ, część w MPiPS, a część w MSW).

### **1.3. 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. Respondenci zauważają postęp w tym zakresie, wskazując na kluczowe znaczenie prac nad dokumentem „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Należy oczekiwać, że dalsze, systemowe rozwiązania dot. wykonania ww. rekomendacji będą realizowane w 2015 r. – po przyjęciu dokumentu.

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. Warszawskie Centrum Wielokulturowe). 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 Europejskiej Stolicy Kultury).

W tym kontekście, warto zadać pytanie w jakim stopniu działania prowadzone lokalnie wpisują się w założenia przyjęte na szczeblu centralnym. W szczególności, należy prześledzić spójność z zaakceptowaną przez Radę Ministrów koncepcją polskiej polityki migracyjnej, wraz z przedstawionymi w niej założeniami polityki integracji cudzoziemców napisana była z uwzględnieniem doświadczeń społeczności, które wdrażały już programy integracji lokalnie i w dużej mierze odnosi się do ich doświadczeń, niemniej jednak, jako gotowy dokument, to właśnie Polska Polityka Migracyjna wpływa teraz bardzo mocno na kształt strategii integracji (czy, jak w Lublinie: Strategii zarządzania wielokulturowością kulturową) tworzonych lokalnie. Następuje w ten sposób pewne odbicie idei, które podpatrzone w jednej społeczności, poprzez wchłonięcie ich w strategię krajową pojawiają się po jakimś czasie w nowych społecznościach. W innych sytuacjach, pomysły pojawiają się oddolnie i niekoniecznie są spójne ze strategią zaplanowaną na szczeblu centralnym.

Dla zapewnienia spójności działań oraz ich długoterminowego wpływu, istotne jest wyłonienie liderów polityki integracyjnej na szczeblach lokalnych. 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.

Brak koordynacji widoczny jest w działalności organizacji pozarządowych. Ich przedstawiciele sami są tego świadomi i potwierdzają, że potrzebne jest większe współdziałanie między nimi. Jest to tym ważniejsze, że jeśli trzeci sektor chce uczestniczyć w działaniach administracji, wpływać na nie i nawet je współkreować, musi mówić silnym oraz relatywnie spójnym głosem. W związku z tym zachodzi pilna potrzeba koordynacji działalności organizacji pozarządowych (włączając w to organizacje migrantów). Warto przy tym zwrócić uwagę na inicjatywę Polskiego Forum Migracyjnego, w ramach której w wyniku wyborów powstała reprezentacja organizacji pozarządowych, pełniąca rolę partnera administracji centralnej w zakresie planowania kierunków działań integracyjnych<sup>4</sup>.

Sądzimy 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 aprobowane.

W trakcie rozmów z praktykami lokalnymi za kluczowe zadanie z punktu widzenia trwałości (sustainability) działań integracyjnych uznano też ich przydatność dla społeczności przyjmującej oraz powiązanie tych działań z priorytetami instytucji samorządowych.

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. Szczerze 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 obecnym mieszkańcom naszego kraju, jak i tym, którzy tu przyjeżdżają i będą nadal przyjeżdżać.

<sup>4</sup> Wywiad z Agnieszką Kosowicz.

## 2. WSKAŹNIKI MONITORINGU I OCENY DZIAŁAŃ SKIEROWANYCH NA INTEGRACJĘ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH W POLSCE

*Patrycja Matusz-Protasiewicz*

### **2.1. Uwarunkowania ewaluacji integracji cudzoziemców**

Integracja jest procesem złożonym i długofalowym, dlatego polityka integracyjna i jej efekty powinny być analizowane w długofalowej perspektywie. Jak pokazują doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich, tworzenie polityki w tym obszarze jest niezwykle skomplikowane z kilku względów: po pierwsze zagadnienia związane z imigracją stają się w Europie coraz bardziej upolitycznione, co prowadzi do używania tego tematu w walce politycznej, a co za tym idzie częstych zmian koncepcji integracji, oraz braku akceptacji politycznej dla działań długofalowych. Jak piszą R. Penninx i H. Vermeulen „polityczne pragnienie osiągnięcia szybkich rozwiązań problemów nie sprzyjają procesom o charakterze długofalowym” takimi jak proces integracji.<sup>5</sup>

Jak podkreślają M. Pawlak i M. Bieniecki najważniejsze zasady pomagające prowadzić skuteczną politykę integracyjną to: „jasne formułowanie celów, koordynacja prowadzonych działań, współdziałanie pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w integrację, rzetelna ewaluacja prowadzonych działań.”<sup>6</sup> Jak już wcześniej wspomniano, integracja jest procesem długofalowym, dlatego polityka integracyjna, z jednej strony nie powinna podlegać gwałtownym zmianom, z drugiej jednak powinna być na bieżąco ewaluowana i korygowana, jeśli założone cele nie są realizowane, lub nie wpływają na skuteczną integrację imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym, badaną przy pomocy przyjętych wskaźników.

Większość autorów podkreśla, że formułowanie wskaźników ilościowych, szczególnie w obszarach takich jak przynależność do społeczeństwa, poczucie integracji etc., jest niezwykle trudne. Bardziej skutecz-

<sup>5</sup> H. Vermeulen, R. Penninx (eds.), *Het democratisch ongeduld: de emancipatie and integratie van zes doelgroepen abd het Minderhedenbeleid*, Het Spinhuis, Amsterdam 1994.

<sup>6</sup> M. Bieniecki, M. Pawlak (red.), *Praktyki integracji. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2012.



ne jest formułowanie celów i ewaluacja stopnia ich realizacji. W dokumencie „Indicators of integration. Final reports” przygotowanym przez A. Agera i A. Stranga dla Home Office w Wielkiej Brytanii, autorzy proponują 4 działy z których każdy zawiera obszary, będące kluczowe dla integracji imigrantów.

Proponowany schemat analizy został przedstawiony w tabeli 2.

**Tabela 2. Wskaźniki w integracji.**

<b>Działy</b>	<b>Obszary</b>
Środki i wskaźniki	<ul style="list-style-type: none"> <li>· zatrudnienie</li> <li>· mieszkalnictwo</li> <li>· edukacja</li> <li>· zdrowie</li> </ul>
Połączenia społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>· pomostowy kapitał społeczny</li> <li>· łączący kapitał społeczny</li> <li>· połączenia społeczne</li> </ul>
Narzędzia	<ul style="list-style-type: none"> <li>· język, wiedza o kulturze</li> <li>· bezpieczeństwo i stabilizacja</li> </ul>
Fundament	<ul style="list-style-type: none"> <li>· prawa i obywatelstwo</li> </ul>

Źródło: Home Office Development and Practical Reports, no 28, *Indicators of integration. Final report*, 2004.

Autorzy zwracają uwagę, że fundamentem skutecznej integracji są prawa zagwarantowane imigrantom w państwie przyjmującym. Wskazują jednocześnie, że wszystkie wymienione przez nich obszary przenikają się i wzajemnie na siebie oddziałują, dlatego trudno analizować je w oderwaniu od siebie.

Ewaluacja skuteczność prowadzonych działań integracyjnych jest nierozdzielnie związana z jasnym sformułowaniem celów długoterminowych, określeniem grup docelowych prowadzonych działań, czy wreszcie stworzeniem narzędzi i instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. Stworzenie polityki integracji imigrantów, wymaga w pierwszej kolejności zrozumienia potrzeby prowadzenia takich działań oraz woli politycznej wprowadzenia odpowiednich mechanizmów prawnych umożliwiających ich realizację. Jak pisze R. Penninx, polityka zmierza do kierowania procesu integracji w pewnym określonym kierunku.<sup>7</sup> W krajach zachodnioeuropejskich kształtowanie się debaty publicznej, której wynikiem była decyzja o wprowadzeniu polityki integracyjnej było w większości przypadków procesem długotrwałym i niezwykle złożonym, zależnym od wielu czynników, grup imigranckich osiedlających się w danym kraju, systemu politycznego etc.

<sup>7</sup> R. Penninx, *An analytical, heuristic approach to the study of integration processes of immigrants: dimensions, determinants and modes of incorporation. Consequences for the study of policies in this domain*, Contribution to the conference “Debating the immigration-integration nexus in Germany and Turkey: where to go from here?”, Koc University, Istanbul, 23-24 September 2011.

Dodatkowym utrudnieniem w formułowaniu jasnych i długofalowych celów polityki integracyjnej jest złożoność procesu. Integracja odbywa się na trzech zasadniczych poziomach: prawno-politycznym, społeczno-ekonomicznym i kulturowo-religijnym, co w strukturze państwa wymaga współpracy między różnymi instytucjami. Jak pokazuje doświadczenie krajów zachodnioeuropejskich dochodzenie do konsensusu między wieloma instytucjami publicznymi i różnorodnymi aktorami na wielu poziomach władzy, często prowadzi do pominięcia imigrantów jako partnera tych negocjacji. W kształtowaniu polityki integracyjnej i wypracowywaniu długofalowych i mierzalnych jej celów, istotne jest również określenie odbiorców poszczególnych działań. Imigranci jako grupa nigdy nie są jednorodni, ich potrzeby i możliwości adaptacyjne znacznie się od siebie różnią. Integracja jak pisze R. Penninx zachodzi zarówno na poziomie indywidualnym, koncentrując się głównie w obszarze rynku pracy, edukacji, mieszkalnictwa itd. ale dotyczy również poziomu kolektywnego czyli całych grup imigranckich.<sup>8</sup> Organizacje imigranckie mogą odgrywać istotną rolę w przygotowywaniu i implementowaniu polityki integracyjnej, będąc partnerem dla instytucji państwa przyjmującego. Mogą również dążyć do budowania silnych relacji wewnątrzgrupowych służących izolacji określonej grupy, co w perspektywie długofalowej może prowadzić do wykluczenia ze społeczeństwa przyjmującego.

Jak już wcześniej wspomniano dochodzenie do potrzeby tworzenia polityki integracji imigrantów, bywa długotrwałe i trudne, wymaga bowiem nie tylko uświadomienia sobie samego problemu, ale również uzyskania akceptacji politycznej dla wprowadzenia niezbędnych rozwiązań legislacyjnych. W wielu przypadkach brak polityki wobec imigrantów, jest unikaniem problemu i często trudnej debaty nad tym zagadnieniem. Długotrwały proces integracji jest często sprzeczny z procesem politycznym w państwach demokratycznych, który jest nastawiony na efekty mierzalne w okresie między jednymi a kolejnymi wyborami. Dodatkowe utrudnienie mogą stanowić rosnące w Unii Europejskiej nastroje antyimigranckie i strach obywateli państw przyjmujących przed imigrantami.

## **2.2. Ewaluacja systemu wskaźników w funduszu EFI w Polsce**

We wszystkich dokumentach odnoszących się do integracji imigrantów Komisja Europejska zwraca uwagę, na systematyczne prowadzenie monitoringu i dokonywanie ewaluacji prowadzonych działań, w celu eliminowania błędów i dokonywania koniecznych korekt śródkresowych, szczególnie w programach wieloletnich. Wprowadzenie wspólnych ram

---

<sup>8</sup> Ibidem.

integracji obywateli państw trzecich oraz wspólnych podstawowych zasad, miało służyć wspieraniu państw członkowskich w wypracowywaniu dobrych praktyk, wymianie informacji i wypracowaniu wspólnych wskaźników pozwalających mierzyć skuteczności prowadzonych działań integracyjnych. Komisja zobowiązuje również państwa członkowskie do „informacji na temat priorytetów i ich celów szczegółowych. Cele te określa się ilościowo z wykorzystaniem ograniczonej liczby wskaźników, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Wskaźniki umożliwiają mierzenie postępu w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz skuteczności realizacji priorytetów poprzez osiąganie celów szczegółowych.”<sup>9</sup>

Władza Wdrażająca Programy Europejskie przygotowała formularz wskaźników (patrz tabela ), który stanowił jeden z dokumentów aplikacyjnych. Wskaźniki zostały podzielone na 3 kategorie: wskaźniki dla wszystkich prowadzonych działań, wskaźniki dla poszczególnych działań oraz wskaźniki dodatkowe. Formularz wniosku był uzupełniony dodatkowymi informacjami w jaki sposób można mierzyć realizację celów w działaniach odpowiadających poszczególnym priorytetom, określonym w programie rocznym. Takie uzupełnienie było bez wątpienia pomocne dla piszących wnioski. Uwzględniając wytyczne Komisji Władza Wdrażająca skupiła się na ilościowym określeniu wskaźników, które w wielu przypadkach było możliwe. Dotyczy to chociażby liczby przeprowadzonych szkoleń, godzin przeprowadzonych konsultacji, udzielonych porad prawnych czy liczby przeprowadzonych konferencji. Analizując zarówno wnioski projektowe, jak również raporty końcowe z realizacji finansowanych projektów, można odnieść wrażenie, że najtrudniej było beneficjentom określić liczbę użytkowników materiałów wytworzonych w trakcie realizacji projektu. Jeśli chodzi o materiały elektroniczne, w tym przede wszystkim strony internetowe skuteczność dotarcia do beneficjentów ostatecznych można mierzyć liczbą wejść na stronę, czy wysłania zapytania w formie elektronicznej, czy wreszcie liczbą użytkowników for internetowych moderowanych przez zarządzającego stroną. Jeśli chodzi o materiały drukowane, takie jak ulotki, foldery, informatory czy książki, będące wynikiem przeprowadzonych badań, to jedyną pewną jest liczba wydrukowanych egzemplarzy. W przeliczeniu liczby wydrukowanych egzemplarzy na liczbę osób do których takie egzemplarze trafiły są dwie zasadnicze trudności. Po pierwsze Władza Wdrażająca nie może mieć pewności, czy wszystkie wydrukowane egzemplarze zostały rozdyskrebowane, czy dotarły do określonej grupy docelowej, po drugie ile

---

<sup>9</sup> Ibidem art.17 pkt.1e.

osób skorzystało z jednego wydrukowanego egzemplarza. Różnica dotyczy również samych materiałów, jeśli chodzi o raporty z badań, udostępniane w bibliotekach, rozdawane w trakcie konferencji czy dodatkowo reklamowane w mediach, zasięg ich oddziaływania może być większy niż materiałów informacyjnych rozdawanych imigrantom w trakcie konsultacji czy szkoleń. Reasumując przeliczając liczbę beneficjentów ostatecznych korzystających z materiałów drukowanych wypracowanych w trakcie projektów, należy przyjąć stały przelicznik lub podawać jedynie liczbę wydrukowanych egzemplarzy.

Z punktu widzenia skuteczności dotarcia do beneficjentów ostatecznych (rozumianych jako obywatele państw trzecich i społeczeństwo przyjmujące) istotne wydaje się udostępnianie wersji elektronicznych wypracowanych w projektach materiałów informacyjnych. W większości projektów beneficjenci dysponują stronami internetowymi swoich organizacji, na których umieszczają informacje o projektach. Większe publikacje jak na przykład raporty z badań znajdują się na stronie Władzy Wdrażającej. Zasadne wydaje się znalezienie miejsca gdzie mogłaby powstać biblioteka materiałów z projektów realizowanych ze środków funduszu EFI, stanowiących źródło wiedzy o sytuacji integracyjnej w Polsce.

Tabela 3. Wskaźniki w Programie Rocznym 2012.

### **Wskaźniki w Programie Rocznym 2012:**

• **Działanie 1**

Liczba wypracowanych wzorów działań i programów integracji

Liczba użytkowników materiałów informacyjnych

Liczba utworzonych jednostek informacyjnych i doradczych (np. infolinia, punkt udzielający poradnictwa prawnego, strona internetowa)

Liczba obywateli państw trzecich, którzy wzięli udział w szkoleniu

Liczba osób, które wzięły udział w szkoleniu

Liczba zajęć poświęconych kulturze obywateli państw trzecich i wielokulturowości, prowadzonych w szkołach i innych instytucjach

Liczba działań mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji (łącznie z konferencjami, spotkaniami i spotami reklamowymi)

Liczba utworzonych platform współpracy

Liczba wydarzeń w ramach działań na rzecz budowy dialogu międzykulturowego

• **Działanie 2**

Liczba utworzonych wyspecjalizowanych organizacji

Liczba przeprowadzonych badań

Liczba użytkowników materiałów informacyjnych

Liczba obywateli państw trzecich, którzy wzięli udział w badaniach

Działania zmierzające do poprawy zdolności do zbierania, analizy i rozpowszechniania statystyk związanych z integracją

• **Działanie 3**

Liczba przeprowadzonych badań

Liczba przygotowanych sprawozdań

Liczba opracowanych narzędzi

• **Działanie 4**

Liczba przeszkolonych pracowników

Liczba godzin szkoleniowych

Liczba użytkowników materiałów informacyjnych

• **Działanie 5**

Liczba sieci współpracy

Liczba opublikowanych materiałów

Liczba spotkań

Liczba wypracowanych „dobrych praktyk”

Źródło: Władza Wdrażająca Projekty Europejskie 2012.

Jeśli chodzi o organizowane w ramach projektów spotkania otwarte, to trudno precyzyjnie określić liczbę uczestników (szczególnie w przypadku imprez plenerowych), ale można w przypadku inicjatyw lokalnych zobowiązać beneficjentów do współpracy z mediami lokalnymi i instytucjami publicznymi w celu promowania i nagłośnienia takich działań, co może skutecznie zwiększyć ich zasięg. Jak również wpływać na budowanie pozytywnego przekazu dotyczącego imigrantów, co jest jednym z priorytetów EFI. Bez wątplenia ważnym kryterium obecności projektu w świadomości odbiorców mogą być artykuły medialne, czy liczba uczestników oglądających danych projekt lub informacje o nim w mediach społecznościowych. Prowadzenie konta w portalach społecznościowych nie wiąże się z dodatkowymi kosztami, a znacznie zwiększa zasięg oddziaływania realizowanych projektów.

Reasumując ze względu na fakt, że integracja jest procesem złożonym i długotrwałym, a Polska nie sformułowała jasnych celów polityki w tym obszarze, instytucje realizujące fundusz EFI, stoją przed trudną próbą oceny skuteczności prowadzonych działań. Wydaje się, że najlepszym sposobem byłoby mierzenie efektów finansowanych działań, bez przekładania wszystkich działań na wskaźniki ilościowe.

**Tabela 4. Przykład formułowania celów w projekcie.**

<p>Przykład 1: Opracowanie zajęć językowych dla obywateli państw trzecich.</p> <p>Cel: określona liczba uczestników kursu</p> <p>Rezultat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- liczba obywateli państw trzecich, którzy wzięli udział w kursie (ilościowy wskaźnik realizacji zadania)</li> <li>- liczba obywateli państw trzecich, którzy pozytywnie zdali egzamin językowy (jakościowa ocena skuteczności)</li> </ul> <p>Przykład 2: Przeprowadzenie szkoleń doskonalenia zawodowego</p> <p>Cel: Liczba obywateli państw trzecich biorących udział w szkoleniach 100</p> <p>Rezultat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wykonanie założonego celu (ilościowy wskaźnik)</li> <li>- liczba imigrantów, którym udało się znaleźć pracę po odbyciu szkolenia (jakościowy wskaźnik)</li> </ul>
---

Opracowanie własne.

W wymaganiach dotyczących projektów, powinny znaleźć się zapisy skłaniające beneficjentów do monitorowania prowadzonych działań i ich wsparcia przy wykorzystaniu nowych mediów, dzięki którym można osiągnąć większy zasięg i zainteresowanie projektami, zarówno wśród obywateli państw trzecich, jak również obywateli polskich. Budowanie pozytywnego przekazu odnośnie integracji imigrantów wydaje się być szczególnie ważne w państwie, w którym to zagadnienie jest na wstępnym etapie rozwoju.

### **2.3. Wskaźniki**

Mierzenie procesów społecznych jest zadaniem niezwykle złożonym. W przypadku integracji możemy mówić o dwóch ważnych wymiarach, włączaniu imigrantów do życia społeczeństwa przyjmującego i zmianach jakie zachodzą w związku z obecnością zróżnicowanych etnicznie i kulturowo jednostek i grup w społeczeństwie przyjmującym.

Wypracowanie wskaźników pozwalających skutecznie mierzyć skuteczność procesu integracji, wymaga również zdefiniowania istotnych elementów przed rozpoczęciem okresu prowadzenia obserwacji. Po pierwsze istotne jest zdefiniowanie, co rozumiemy pod pojęciem integracji, kto jest grupą docelową podejmowanych działań. Nie wszyscy obcokrajowcy przybywający do kraju przyjmującego są definiowani jako grupa docelowa prowadzonych działań. Dobrym przykładem będzie tu rozróżnienie dokonane na potrzeby funkcjonowania europejskich funduszy integracyjnych. Rozróżniają one dwie grupy docelowe: uchodźców (EFU) i obywateli państw trzecich (EFI). Przyjęcie takiego kryterium przez KE, skutkowało objęciem dokładnie tych samych grup działaniami na poziomie narodowych w Polsce. Tym samym działania integracyjnych nie zostali objęci obywatele państw członkowskich UE, mieszkający na terenie RP.

Rozpoczynając tworzenie wskaźników mierzących skuteczność prowadzonych działań, należy zdefiniować potrzeby i status grup docelowych. Imigranci (w Polsce częściej używa się terminu cudzoziemiec, co ma uzasadnienie prawne) nie są grupą jednorodną, wśród wielu kategorii wyróżnić można kilka najważniejszych, pracownicy zarobkowi, osiedlający się na stałe, pracownicy sezonowi, cyrkulacyjni, rodziny cudzoziemców, azylandzi, zagraniczni studenci itd.

W krajach o długiej historii napływu imigrantów, działaniami integracyjnymi objęci są również przedstawiciele drugiego i trzeciego pokolenia, narażeni na wykluczenie ekonomiczno-społeczne czy kulturowe.

Poza zdefiniowaniem grup docelowych prowadzonych działań, należy również w oparciu o trzy główne obszary integracji: społeczno-ekonomiczny, prawno-polityczny i kulturowy, wyznaczyć cele prowadzonych działań.

Wyznaczenie krótko i długoterminowych celów prowadzonych działań integracyjnych powinno uwzględniać następujące czynniki:

- Czas – integracja jest procesem długofalowym, w którym efekty są widoczne po pewnym, dłuższym czasie po osiedleniu się cudzoziemców w kraju przyjmującym. Cudzoziemcy w zależności od długości pobytu zmagają się ze zróżnicowanymi problemami i potrzebami.
- Płeć cudzoziemców może warunkować ich zróżnicowane potrzeb. Kobiety, szczególnie matki, są szczególnie narażone na problemy związane z edukacją, włączaniem dzieci w system edukacyjny etc.
- Profil społeczno-ekonomiczny i wykształcenie cudzoziemców- im lepsze wykształcenie i znajomość języka kraju przyjmującego, tym łatwiej cudzoziemcom odnaleźć się w kraju przyjmującym, i tym mniejszej pomocy od strony państwa oczekują.
- Kraj pochodzenia- cudzoziemcy z krajów różniący się w sposób zasadniczy kulturowo, religijnie i językowo od mieszkańców kraju przyjmującego mogą wymagać dodatkowego wsparcia, szczególnie w obszarze działań antidyskryminacyjnych.
- Polityka krajowa- istotne jest nie tylko zdefiniowanie grup docelowych ale obszarów i celów planowanych działań.

Wśród najważniejszych obszarów integracji wymienić należy:

- Zatrudnienie
- Edukacje
- Inkluzje społeczną
- Obywatelstwo

Wypracowywanie wskaźników integracje ma za zadanie obserwowanie kilku zjawisk po pierwsze miejsca i pozycji imigrantów w społeczeństwie przyjmującym, po drugie wyników działań integracyjnych, po trzecie ewaluacji prowadzonej polityki integracyjnej i realizacji jej celów.



### 3. REALIZACJA POTRZEB IMIGRANTÓW W RAMACH DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW EFI

*Mariusz Podgórski*

Poniższy artykuł jest wynikiem badań prowadzonych w ramach projektu Kierunki Integracji. Artykuł oparto na obserwacji własnej, obserwacji uczestniczącej, analizie materiałów zastanych oraz na rozmowach formalnych i nieformalnych przeprowadzonych w okresie od stycznia 2014 r. do czerwca 2015 r. Głównym celem poniższego tekstu było zbadanie realizacji polskiej polityki migracyjnej przez organizacje pozarządowe oraz władze na szczeblu lokalnym. Celem pośrednim było także przeanalizowanie w jaki sposób na polską politykę skierowaną wobec cudzoziemców może wpłynąć transfer pomiędzy Europejskim Funduszem na rzecz Obywateli Państw Trzecich (EFI) a Europejskim Funduszem Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). W stosunku do roku 2013, gdy ukazał się Monitor Integracji, w środowisku podmiotów realizujących projekty skierowane do cudzoziemców zaszły zmiany, które zostały opisane w kolejnych podrozdziałach artykułu.

#### **3.1. Realizacja potrzeb Obywateli Państw Trzecich**

W dobie końca okresu finansowania projektów integracyjnych z Europejskiego Funduszu na rzecz Obywateli Państw Trzecich, i transferu dotychczasowych działań w tym zakresie do nowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, można stwierdzić, że zarówno administracja odpowiedzialna za zarządzanie Funduszem, jak i dotychczasowi realizatorzy projektów, dobrze i trafnie diagnozowali faktyczne oczekiwania i potrzeby integracyjne migrantów.

Jak wynika z badań wykonanych podczas projektu „Monitor Integracji”, projektami finansowanymi ze środków EFI, które sprawdzają się w integracji cudzoziemców były przede wszystkim oferowane obcokrajowcom kursy języka polskiego, poradnictwo prawne oraz kursy zawodowe. Zostało to ponownie potwierdzone w ramach rozmów o charakterze zarówno formalnym, jak i nieformalnym, także z osobami badanymi w 2013 r., których losy, 2 lata później, zostały prześledzone.

Pomimo tego, że znaczna część, socjologicznie niemierzalna, cudzoziemców przebywających w Polsce do momentu wdrażania projektów realizowanych ze środków EFI, realizowała swoje główne potrzeby w ramach własnych, migranckich powiązań sieciowych (tzw. Migrancki networking), to w ciągu ostatnich lat coraz większa liczba obywateli państw trzecich trafiała w zasięg projektów EFI. Należy zauważyć, że w omawianym okresie poprawiła się nie tylko jakość usług, ale diametralnej zmianie, od momentu ostatniej ewaluacji w 2013 r., uległa liczba organizacji pozarządowych oferujących swoje usługi cudzoziemcom. Można zauważyć, że jest to nowa tendencja.

W ciągu ostatnich dwóch lat (2013–2015), w wyniku realizacji niektórych projektów integracyjnych, coraz bardziej zauważalna jest działalność organizacji, jak i samych działaczy, migranckich. Świadczy to o coraz większej ich aktywizacji, co jak wynika z poczynionych obserwacji, jest rezultatem synergii działań skumulowanych w konkretnych organizacjach. Przykładem aktywizacji, która jest efektem projektów EFI, jest projekt realizowany przez Fundację dla Somalii – Międzykulturowy Inkubator Organizacji Migranckich, w ramach którego realizowane są także projekty dla społeczeństwa polskiego. W wyniku realizacji projektu, udało się zaktywizować działaczy migranckich i założyć migranckie organizacje pozarządowe. Są to jednak najczęściej osoby prowadzące swoją działalność na poboczu normalnego życia codziennego, charakteryzujące się cechami lidera społeczności lokalnej.

*„W Fundacji prowadzimy inkubator dla organizacji cudzoziemskich i w związku z tym rozmawiam z Kenijczykami, Azerami, reprezentantami różnych narodowości. I ja widzę, że większość szuka pracy, z której może się utrzymać i normalnie żyć. A człowiek, który szuka takiej pracy, nie myśli o działaniu w organizacji<sup>10</sup>”.*

Działania organizacji pozarządowych tego typu pozwala nie tylko na aktywizację cudzoziemców, ale także na możliwość normalizacji kontaktów nowoprzybyłych ze społeczeństwem przyjmującym:

*„Widzę, że zmienia się nastawienie cudzoziemców, którzy do nas przychodzą. Poprzez nasze działania dużo z tych osób wchodzi w kontakt z Polakami na polu zawodowym czy podczas różnych spotkań, które organizujemy. Jedną z pozytywnych zmian, która z tego wynika to fakt, że imigranci zaczynają dobrze się czuć w środowisku Polaków<sup>11</sup>”.*

W dobie coraz większych przyływów migranckich do Polski, szczególnie zauważalna jest jednak aktywizacja zarówno starszego, jak i młodszego pokolenia ukraińskich migrantów. Warte odnotowania jest to, że pomiędzy tymi grupami dochodzi do różnego rodzaju konfliktów.

<sup>10</sup> KL\_W\_NGO\_1501015\_MP\_1

<sup>11</sup> KL\_W\_NGO\_1501015\_MP\_1

W perspektywie wzrostu ilości migrantów pochodzących z Ukrainy, wymagałoby to w przyszłości odrębnych badań, zdiagnozowania źródeł problemów i ewentualnych sposobów na ich rozwiązania, chociażby w ramach projektów realizowanych ze środków funduszy europejskich.

W dalszym ciągu jednak odnotowywany jest brak świadomości uczestniczenia w działaniach finansowania przez EFI. Cudzoziemcy pytani o uczestniczenie w konkretnych projektach, pamiętają jedynie ich treść merytoryczną, zapominając wręcz o nazwie organizacji która projekt przeprowadzała, a czasem nawet nazwę samego projektu.

Zauważali jednak, że *„Raczej czułam, że jest to część czegoś większego. Bo oferowali różne kursy i szkolenia. To nie była tak po prostu pomoc i tyle. W swojej ofercie oni mieli różne propozycje dla obcokrajowców, kursy językowe, m.in. języka polskiego, darmowe w małych grupach. Więc mi się wydawało, że ich działania nie były skierowane na jednorazową pomoc, a na ciągłe wsparcie. Wsparcie obcokrajowcy<sup>12</sup>”*. Z powyższego wynika, że ci najbardziej świadomi beneficjenci EFI nie tylko realizują swoje najbardziej priorytetowe potrzeby w ramach realizowanych projektów (pomoc prawna, doradztwo, szkolenia i kursy), ale także oczekują od organizacji pozarządowych stabilnej ciągłości oferty.

### **3.2. Realizacja potrzeb Obywateli Państw Trzecich przez organizacje pozarządowe a dokumenty strategiczne dotyczące celów i priorytetów polityki państwa polskiego w stosunku do migracji i integracji cudzoziemców**

W ten sposób, niewywoływani do odpowiedzi obywatele państw trzecich (OPT), sami poruszyli najważniejszą kwestię realizacji swoich potrzeb przez polskie podmioty. W lipcu 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument strategiczny jakim jest *„Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”*, ramowo formułujący ogólne priorytety i cele polityki migracyjnej i integracyjnej cudzoziemców w Polsce. Od 2011 r. trwają działania na rzecz powstania kolejnego, bardziej szczegółowego dokumentu, który byłby poświęcony wyłącznie kwestiom integracyjnym. Od tej pory trwają prace nad ostatecznym opublikowaniem i przyjęciem dokumentu *„Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”*.

Organizacje pozarządowe dostrzegają fakt przyjęcia dokumentów strategicznych, a także czynnie uczestniczą w konsultacjach związanych z ich powstawaniem. Należy jednak zauważyć, że, jak wynika z obserwacji realizowania projektów finansowanych z EFI, a także z przeprowadzonych rozmów o charakterze zarówno formalnym, jak i nieformal-

<sup>12</sup> KI\_W\_OPT\_29052015\_MP\_1

nym z przedstawicielami NGO, podstawową obserwacją było realizowanie przez NGO potrzeb OPT, które zostały zdiagnozowane samodzielnie przez same organizacje, a nie realizowanie wytycznych i rekomendacji narzucanych im odgórnie przez państwo polskie.

Kwestię realizowania przez organizacje pozarządowe wytycznych i rekomendacji zawartych w dokumentach o charakterze strategicznym dobrze opisuje komentarz ekspertki:

*„Do tej pory byłam święcie przekonana, że to nie państwo polskie tworzy polską politykę migracyjną. Ale że tworzą ją same organizacje pozarządowe zajmujące się integracją cudzoziemców i migrantami w ogóle. To nie my stosujemy się do odgórnych wytycznych. To my wykreowaliśmy te wytyczne. My zbadaliśmy potrzeby migrantów. My je odkryliśmy i my staramy się przez te wszystkie lata te potrzeby realizować. Podczas prac, konsultacji nad polityką migracyjną Polski, nasz wkład w dział integracji, i w ogóle, był znaczący, jeżeli po prostu nie największy. Dlatego też pytanie czy NGO realizują rekomendacje i wytyczne polskiej polityki uważam za krążące wokół tematu. Nie możemy ich nie realizować, skoro sami jesteśmy ich autorami. I co ważniejsze, jesteśmy bliżej cudzoziemców niż urzędnicy, którzy te wytyczne przelali na papier<sup>13</sup>”.*

Nadrzędność samodzielnie zdiagnozowanych wytycznych i sposobów realizacji potrzeb OPT nad dokumentami państwowymi wyraźnie przebijają się z wypowiedzi przedstawicieli NGO.

*„Mam wrażenie. I oczekiwanie administracji, żebyśmy się ustosunkowali do planowania w kontekście programów, których nie ma, jeszcze, albo nie znamy ich finalnych kształtów jest troszeczkę absurdalne<sup>14</sup>”.* Powyższy komentarz został wypowiedziany w kontekście transferu pomiędzy EFI a FAMI.

*„Z tego względu też nie jest moim celem dokuczanie. Ale chodzi mi, że żadna organizacja pozarządowa nie ma zapisane w swoim statucie, że powstała po to, żeby realizować rządowy plan krajowy czy program krajowy czy jakkolwiek inny dokument. Ja mam w swoim statucie jako główny cel integrację cudzoziemców i zabieganie o przestrzeganie praw cudzoziemców. I martwię się, że jedynym źródłem finansowania w moim kraju, tego zadania, są środki europejskie, które nie wiadomo kiedy będą. Nie wiadomo kiedy będzie konkurs. Nie wiadomo kiedy Komisja Europejska zatwierdzi ten program. W związku z tym wydaje mi się, że grono pozarządowe stanowi bardzo ważny element czegoś o czym mówimy jako o systemie. Tymczasem ten ogromny moduł, tego systemu, wisi na włosku<sup>15</sup>”.*

<sup>13</sup> KI\_W\_NGO\_13022015\_MP\_1

<sup>14</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP2

<sup>15</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP2

Jak widać, same organizacje pozarządowe wyrażają wyraźną potrzebę uczestniczenia w systemie integracji cudzoziemców w Polsce, który życzyliby sobie, by był jak najbardziej klarowny i jasny. Przede wszystkim ma być on, jak wynika zarówno z wypowiedzi NGO, jak i samych beneficjentów ostatecznych, trwały i charakteryzujący się kontynuacją.

*„Zabiegając o kształt tego naszego systemu, chciałabym, żeby здаwać sobie sprawę z tego, że martwimy się o naszą własną kontynuację. Wielu się podpisze pod tym co mówię. Może nie mówię tego w sposób wystarczająco ministerialny, ale jest to dla nas realny problem. Nie planować, czy ja będę wypełniała takie, czy inne założenia programu. Szczerze mówiąc, to gdzie mieszczą się moje działania w tym programie, interesuje mnie tak średnio. Mnie interesuje czy osoby, które do mnie przyjdą i mają konkretne problemy, sprawy, czy ja będę miała możliwości im udzielić pomocy. To jest mój priorytet. I wydaje mi się, że to jest właśnie jakby nasz punkt wyjścia. Kiedy administracja mówi o wytycznych i programach krajowych, sądzę, że większość z nas jednak kształtuje nasze programy w innym kierunku, od innego kierunku. W tej chwili nasza główna obawa jest taka, że się nie spotkamy. Że jakby te opóźnienia, sposób funkcjonowania w tej chwili paru departamentów... też rozumiem wszystkie nieudogodnienia i utrudnienia, nie obarczam nikogo odpowiedzialnością za to<sup>16</sup>”.*

Szczególnie ostatnia uwaga przedstawiciela NGO, związana z ewentualnym rozejściem się dróg NGO i administracji w zakresie realizacji potrzeb OPT budzi słuszny niepokój o perspektywy budowania i funkcjonowania systemu integracji cudzoziemców w Polsce w perspektywie krótko i średnioterminowej.

Z drugiej strony wytyczne państwowej polityki migracyjnej nie są przez przedstawicieli NGO całkowicie ignorowane. Organizacje zdają sobie sprawę, że muszą wpisywać się w odgórne wytyczne, chociażby w tym celu, by spełniać wymagania pod kątem kontynuowania realizacji dotychczasowych dobrych praktyk.

*„Zgadząmy się co do tego, że polityka migracyjna jest bardzo ważna, chociażby ze względu na aktualne wydarzenia i na sytuację, która jest nieprzewidywalna. Można ona wpłynąć na nas i na naszą pracę i na przyływ cudzoziemców do Polski. I na to, że będziemy mieć coraz więcej pracy. Zgadząmy się z tym, że bardzo ważne jest budowanie systemu. Nie tyle pewnego rodzaju zabezpieczenie etatów, co budowanie systemu, który będzie miał realne wsparcie dla osób, które właśnie przybywają do Polski<sup>17</sup>”.*

<sup>16</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP2

<sup>17</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP\_3

„Można planować różnego rodzaju działania, bo doświadczenie i wiedza jest zebrane jak to wygląda, co działa, a co nie działa w integracji w Polsce. Natomiast myślę, że dobrze by było, abyśmy wiedzieli jaki kształt będzie miała polityka integracyjna państwa, jakie są główne wytyczne. Bo to co wiemy jako organizacje pozarządowe, międzyrządowe, to jak wyglądał dokument który był opiniowany dwa lata temu.

Teraz słyszymy że jest perspektywa taka, że był opiniowany przez zespół ds. migracji i ma być przedstawiony po uwzględnieniu [konsultacji] chyba jak rozumiem zespołu ds. migracji znowu zespołowi i potem do akceptacji Rady Ministrów. Jestem bardzo ciekawa co jest w tym dokumencie, bo pracowaliśmy nad tym dwa lata temu jako członkowie grupy roboczej i nie mamy teraz wiedzy, jak ten dokument będzie wyglądał, co jest priorytetem, jakie państwo wyznacza kierunki. Myślę, że to jest ważne z punktu widzenia spójności całej polityki migracyjnej, ale też tak naprawdę prac wszystkich podmiotów, organizacji pozarządowych i administracji. Musimy wiedzieć jak ta polityka ma wyglądać, żeby móc w ogóle coś zaplanować<sup>18</sup>.

Żądania ze strony NGO co do jasnych wytycznych i rekomendacji nie pozostają bez odpowiedzi ze strony rządowej. Należy jednak cały czas brać pod uwagę, że wytyczne te nie zmieniły się w stosunku do dotychczasowego brzmienia dokumentów o charakterze strategicznym, które wymuszają działania w sferze integracji cudzoziemców jak najmniejszego kosztu, rozumianego jako koszt finansowy.

„Dokument [polityka integracyjna Polski – aut.] ze strony merytorycznej nie zmienił się bardzo mocno. Tak naprawdę wszystkie zapisy które są w dokumencie plan wdrażania do polityki migracyjnej, znalazły swoje odzwierciedlenie. Nie ma tam niczego, jakby nowego. Bo nie może być niczego nowego. Pamiętajmy, że niestety, ale na razie, działania muszą być w większości finansowane z FAMI. Także trudno było pokusić się o bardziej posunięte i bardziej może nawet konkretne, z tego względu, że nie da się ich w większości zrobić bezkosztowo<sup>19</sup>.”

Jednak najważniejszą i najbardziej problematyczną kwestią prowadzenia polskiej polityki migracyjnej jest właśnie jej „bezkosztowość”. Zwracają na to uwagę przedstawiciele NGO, postulując zmianę prowadzonej przez państwo polityki w tym zakresie, szczególnie w obliczu spodziewanego, zwiększonego przyływu migrantów w najbliższym czasie.

„Biorąc to wszystko pod uwagę, mam wrażenie, że wiemy, że polityka migracyjna kosztuje. Że nie da się wdrożyć pewnych rekomendacji i nie da się zbudować systemu całkowicie bezkosztowo. I też nie da się, mam wrażenie, zbudować tego tylko ze środków FAMI, które są w tym momen-

<sup>18</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP\_1

<sup>19</sup> KI\_W\_MPiPS\_16032015\_MP\_1

*cie dla nas zagadką. Bo my, jako organizacja pozarządowa, nie możemy do końca planować naszych działań, nie wiedząc w jakich ramach czasowych będziemy dalej procedować. I jak to będzie wyglądało. (...) była mowa o tym, że budżet państwa jest... trudno jest żeby pozyskać stamtąd jakieś środki. Ja mam wrażenie, że to nie jest kwestia zainteresowania, żeby [państwo] wsparło politykę migracyjną. To nie jest kwestia tego, żeby w jakiś sposób upominać się o to. Tylko to jest po prostu obowiązek państwa, żeby w tym budżecie były zabezpieczone środki finansowania na politykę migracyjną.*

*Dlatego, że jeżeli my bierzemy pieniądze z Komisji Europejskiej, to są to środki komplementarne, uzupełniające. To nie jest tak, że możemy zbudować system pomocy prawnej czy system pomocy generalnie, system polityki migracyjnej, na pieniądzech, które pochodzą od Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej. Więc to traktujemy komplementarnie do środków państwowych. Jeżeli w tym momencie nie ma tych środków w budżecie państwa, to jest to pewnego rodzaju problem niedopełnienia obowiązków państwa, a nie kwestia pewnego widzimisie. Ja mam wrażenie, że to jest obowiązek<sup>20</sup>.*

Niestety, wydaje się, że jest to myślenie typowo życzeniowe, zaś polscy decydenci nie zmieniają w perspektywie krótkoterminowej swojego podejścia do kwestii finansowania polskiej polityki migracyjnej ze środków budżetu państwa, decydując się na przeznaczanie na to wyłącznie środków unijnych.

### **3.3. Realizacja potrzeb OPT na poziomie lokalnym**

W przeciwieństwie do sytuacji zastanej na poziomie krajowym, gdzie wyłącznym trendem jest finansowanie polityki migracyjnej ze środków unijnych, pozytywną zmianą w ciągu ostatnich lat jest podejście niektórych samorządów, które decydują się na prowadzenie aktywnej polityki w tym zakresie.

Najlepszym przykładem prowadzenia aktywnej polityki miejskiej jest miasto Lublin. Było to sygnalizowanie we wcześniejszych artykułach autorstwa zespołu i osób współpracujących z zespołem FISM. Chociaż realizowany w latach 2014–2015 projekt C4I – Komunikacja dla Integracji, którego celem była identyfikacja plotek i przygotowanie strategii komunikacyjnej, był w rzeczywistości finansowany przez Radę Europy w ramach Programu Miast Międzykulturowych i Komisję Europejską w ramach EFI. Wpisywał się on w budowany od ponad dwóch lat system zarządzania różnorodnością kulturową w Lublinie<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP\_3

<sup>21</sup> KI\_L\_UM\_122014\_MP\_1

Kolejnym przykładem realizowania dobrych praktyk na poziomie lokalnym jest miasto Warszawa. Po latach pilotażu, w maju br. otwarto wreszcie Warszawskie Centrum Wielokulturowe. Nie obyło się to jednak bez próby uwrażliwiania tkanki miejskiej na tego typu projekty, co zaznaczyła sama pełnomocnik prezydenta m.st. Warszawy ds. równego traktowania Karolina Malczyk-Rokocińska:

*„Były różne głosy, ale tych pozytywnych na szczęście było więcej. Są tacy, którzy nas absolutnie popierają, jednak część wciąż jest sceptyczna. Jeden pan pytał swoich sąsiadów o to czy nie boją się burd, awantur i ciągłych interwencji policji. Mamy świadomość, że różnorodność i wielokulturowość to coś, co w niektórych może budzić lęk. Po prostu boimy się tego, co jest nam obce. Jeśli się już z tym oswoimy, zaczynamy co akceptować. To dlatego już na samym początku zorganizowaliśmy spotkanie u burmistrza, na które przyszedli przedstawiciele zarządu wspólnoty mieszkaniowej oraz pozarządowcy. Opisywaliśmy, jakie to ma być miejsce i jakie wiążemy z nim plany. Później przedstawiciele NGO-sów uczestniczyli w plenarnym spotkaniu wspólnoty. Bardzo zależy nam aby w proces tworzenia WCW włączyć także mieszkańców. Myślę też, że właśnie tak powinny być przygotowywane podobne społeczne inicjatywy<sup>22</sup>”.*

Jak zauważa przedstawiciel NGO, wypowiadając się na temat Centrum:

*„Migracja nie powinna być postrzegana w kategoriach problemu, lecz raczej jako okazja czy szansa. W założeniach Miasta Stołecznego Warszawy, Centrum Wielokulturowe będzie kierować swoje działania przede wszystkim do mieszkańców stolicy. Głównym celem jest podwyższenie poziomu świadomości mieszkańców na temat wielokulturowości m.in. poprzez opracowanie przewodnika po kulturach współczesnych warszawskich społeczności imigranckich.*

*(...) Centrum naturalnie zwróci się do środowisk cudzoziemskich. Będą organizowane zajęcia integracyjne (nauka języka polskiego, polskiej kultury i obyczajów), ale też wspierające pielęgnowanie własnej tożsamości narodowej czy integrację międzykulturową dzieci i młodzieży z różnych środowisk. (...) Dzięki Centrum Wielokulturowemu, Warszawa będzie postrzegana w Polsce i na świecie jako miasto otwarte na nowo-przybyłych<sup>23</sup>”.*

Ten sam przedstawiciel środowiska warszawskich NGO zauważa jednak, że:

*„Integracja jest długotrwałym i trudnym procesem, który wymaga mądrego planowania. Niestety, ani wielokulturowość, ani kwestie związane z integracją migrantów nie zostały uznane jako priorytetowe w strategii*

<sup>22</sup> KL\_W\_UM\_2014\_CWwW\_MP\_1

<sup>23</sup> KL\_W\_NGO\_122014\_MP\_1



rozwoju Warszawy (Strategia Rozwoju m.st. Warszawy do 2020 roku). Elementy te można odnaleźć jednak w dokumentach strategicznych dotyczących poszczególnych obszarów działalności stolicy (m.in. w dokumentach *Miasto kultury i obywateli. Program rozwoju kultury w Warszawie do roku 2020; Program rozwoju edukacji w Warszawie w latach 2013–2020*).

Dzięki temu od kilku lat organizacje pozarządowe mogą pozyskiwać środki na prowadzenie działań na rzecz migrantów oraz z zakresu wielokulturowości. Warszawskie Centrum Wielokulturowe wpisuje się w te działania<sup>24</sup>.

Powyższe, przy zastosowaniu metody komparatywnej, własnej analizy dokumentów zastanych oraz przy zestawieniu z opiniami innych badaczy, potwierdza tezę FISM o nieprzystających do siebie dokumentach programowych w zakresie polityki miejskiej w stosunku do cudzoziemców i osób innych kulturowo.

Można mieć obecnie jedyną nadzieję, że Warszawskie Centrum Wielokulturowe faktycznie spełni pokładane w nim nadzieję. Jednak należy zauważyć, że WCW w obiegu urzędniczym stało się niejako panaceum – uniwersalnym rozwiązaniem na wszystkie problemy, co świadczy o jego głębokim zmitologizowaniu. Potwierdzają tą tezę uwagi innych badaczy, monitorujących sytuację zastaną w Warszawie<sup>25</sup>.

Niepokojący jest także problem, zasygnalizowany w rozmowie z wyżej wymienionym badaczem, wynikający z nieobecności urzędniczki Magdaleny Wojny z Urzędu Miasta (związany z jej wyjazd zagranicę), który spowodował natychmiastowy problem z realizacją projektu monitoringowego. Można to interpretować jako personalizację państwowej (prowadzonej na szczeblu lokalnym) polityki w stosunku do obywateli państw trzecich, która jest zależna od woli i chęci pojedynczych osób, bezpośrednio zaangażowanych w realizację skierowanych do nich działań.

Najprawdopodobniej podobny efekt miałyby odejście z pracy osób w „Beniaminku” miejskiej polityki integracyjnej, tj. z UM Lublin. Najprawdopodobniej ich nagłe zniknięcie spowodowałyby załamanie się dotychczasowych działań skierowanych do cudzoziemców. Należy wziąć pod uwagę, że specjalne zaangażowanie osób zainteresowanych zmianą stanu obecnego, przy jednoczesnym braku działań systemowych, doprowadziłoby do organizacyjnego chaosu, w którym podmioty pozarządowe znów pozostałyby same.

pozytywnym zjawiskiem w sferze polityk lokalnych jest zorganizowanie od października 2013 r. do maja 2015 r. czterech forów ds. lokalnych polityk miejskich. Odbyło się ono do tej pory w Krakowie (paździer-

<sup>24</sup> KI\_W\_NGO\_122014\_MP\_1

<sup>25</sup> KI\_W\_KDS\_NGO\_13052015\_MP\_1

nik 2013 r.), w Lublinie (marzec 2014 r.), w Warszawie (we wrześniu 2014 r.) oraz we Wrocławiu (maj br.). Stanowi to unikalną platformę dla integracji środowisk organizacji pozarządowych, wypracowywania rekomendacji w ramach grup roboczych oraz dla kontaktów pomiędzy sektorem rządowym i pozarządowym. Jak zauważają sami organizatorzy, w forach migranckich ok. 30% wszystkich uczestników stanowili cudzoziemcy, co z perspektywy dotychczasowej nikłej ich obecności w środowisku NGO w zakresie migracji, jest sporym sukcesem. Warto odnotowania jest także wyróżnianie w ramach forum nagrodą „Miasta Otwarte”, wręczanej przedstawicielom samorządów miejskich za działania na rzecz integracji imigrantów. Można to interpretować jako miękkie narzędzie działania na rzecz aktywizacji i uświadamiania przedstawicieli miast w zakresie polityki prowadzonej przez samorząd w stosunku do cudzoziemców na szczeblu lokalnym<sup>26</sup>.

Wagę organizowania forum przez organizacje pozarządowe (niestety finansowanych głównie ze środków zagranicznych) dostrzegają także przedstawiciele administracji państwowej:

„(...) takie fora wydają mi się bardzo dobrą inicjatywą, bo po pierwsze, pozwalają się poznać i zintegrować w gronie osób, które zajmują się cudzoziemcami, które mają bardzo różne perspektywy. I poznanie się, czasami ścieranie się, kłótnie nawet czy wymiana poglądów jest bardzo też kreatywna i zasieje czasem ziarno, które potem kiełkuje dobrymi rozwiązaniami.

Z mojego punktu widzenia, jako pracownika administracji, to jest taki bardzo dobry papierek lakmusowy, na co trzeba zwracać uwagę. Co może być problematyczne, a co może być pożyteczne i pożądane przez organizacje cudzoziemców czy organizacje zajmujące się wspieraniem cudzoziemców<sup>27</sup>”.

### **3.4. Problemy związane z realizacją potrzeb OPT i projektów finansowanych ze środków unijnych przez NGO**

Odgórna decyzja administracyjno-polityczna dotycząca inwestowania niewielkich środków finansowych w szeroko rozumiany system polityki migracyjnej Polski negatywnie wpływa jego faktyczny kształt i skuteczność funkcjonowania.

To, że niedofinansowanie polityki migracyjnej w Polsce jest wynikiem decyzji politycznej, potwierdziła sama urzędniczka Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, najbardziej dotkniętego obecnym wzrostem fali cudzoziemców w Polsce.

<sup>26</sup> Kl\_komentarz\_dot\_miast\_otwartych\_i\_forow\_migracyjnych\_042015\_MP\_1

<sup>27</sup> Kl\_L\_MPiPS\_032014\_MP\_1

*„(...) to są decyzje polityczne, oczywiście, że tak<sup>28</sup>”.*

Przedstawiciel MSW oświadczył, że *„staramy się o zapewnienie środków krajowych na działania w zakresie integracyjnym i azylowym<sup>29</sup>”*. Pomimo tego, *„do tej pory nie udało się go nam zapewnić”*. Urzędnik MSW przyznaje, że *„tak naprawdę duża część opóźnień wynikała z tego, że nie było zgody na zwiększenie budżetu poszczególnych instytucji na działania związane z kwestiami migranckimi i azylowymi<sup>30</sup>”*.

Lokowanie małej ilości pieniędzy w system, opieranie go przede wszystkim na środkach zewnętrznych, takich jak Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) w latach 2007–2014 czy Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) na lata 2014–2020, powoduje w pierwszej kolejności olbrzymią rotację kadr. Jest to wynikiem najbardziej prozaicznych, życiowych potrzeb beneficjentów pośrednich, tj. organizacji pozarządowych i ich pracowników.

Brak długoterminowej perspektywy zabezpieczenia potrzeb, identyfikowanych jako środki na pensje pracownicze i środki pozwalające na funkcjonowanie organizacji, zapewniające bezproblemowe świadczenie usług (m.in. poradnictwo prawne i kursy języka polskiego), prowadzi do dramatycznej rotacji kadr w momencie przejściowym pomiędzy końcem jednego Funduszu (EFI), a wprowadzeniem nowego (FAMI). Jest to najbardziej widoczny efekt funkcjonującego obecnie, quasi systemu migracyjnego.

Zastaną na początku 2015 r. sytuację dobrze opisuje wypowiedź przedstawicielki sektora pozarządowego:

*„Wydaje mi się, że to z czym my teraz mamy do czynienia, to jest proces, który może bardzo poważnie uszczuplić nasze grono. I po prostu taka sytuacja, kiedy my działamy w oparciu o bardzo duży brak danych, w takich warunkach niewiedzy, naprawdę będzie trudno planować, jak by będziemy działać. Część z nas po prostu teraz zastanawia się czy się pakować. I część z naszych organizacji, jeżeli te konkursy nie będą ogłoszone wcześniej niż w maju, po czerwcu po prostu nie będzie działała<sup>31</sup>”.*

Urzędnik MSW przyznaje, że zarówno organizacje pozarządowe, jak i administracja państwowa, że *„nie da się zbudować czegoś z niczego i że bez pieniędzy nie da się budować systemu<sup>32</sup>”*. Widzi jednocześnie uprzywilejowaną pozycję urzędników nad pracownikami organizacji pozarządowymi, która bezpośrednio wpływa na beztróskę decydentów w kontekście planowania i myślenia długoterminowego.

<sup>28</sup> KI\_W\_MUW\_16032015\_MP\_1

<sup>29</sup> KI\_W\_MSW\_16032015\_MP\_1

<sup>30</sup> KI\_W\_MSW\_16032015\_MP\_1

<sup>31</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP2

<sup>32</sup> KI\_W\_MSW\_16032015\_MP\_1

„Rozumiem, że organizacje pozarządowe są w sytuacji trudniejszej, bo pracują za pieniądze, które się pojawiają w najbliższej perspektywie w ramach Funduszu, a administracja pracuje w ramach etatów budżetowych. Nasza praca nie jest tak zależna od tego cyklu konkursów, wniosków i tak dalej<sup>33</sup>”.

Kolejny cytat z wypowiedzi powyższego przedstawiciela resortu udowadnia, że nawet dobra wolna poszczególnych jednostek nie jest w stanie zmienić podejścia decydentów do procesu jakim jest budowanie, tworzenie i funkcjonowanie systemu.

„Nie zmienia to tego, że... nie byliśmy w stanie sobie sami pomóc w tym zakresie. Z przyjemnością upomniemy się po raz kolejny o organizacje pozarządowe, ale nie wiem czy to coś da w obecnej sytuacji<sup>34</sup>”. Ta wypowiedź nie buduje jednak pozytywnej atmosfery wobec transferu pomiędzy Funduszami, zwłaszcza, że padła w najgorętszym okresie, tj. w marcu 2015 r., przed ogłoszeniem terminów konkursów FAMI. Urzędnik przyznał, że „podobnie jak NGO pokładamy w dziewięćdziesięciu procentach swoje nadzieje, plany i możliwości budowy rozwiązań systemowych, w tych funduszach, które są dedykowane dla Polski z funduszy europejskich. Tak funkcjonujemy już ileś lat<sup>35</sup>” co dobitnie świadczy, że stan obecny najprawdopodobniej nie ulegnie zmianie w perspektywie krótko ani średnioterminowej.

Pracownicy, niebędący wolontariuszami, mogący sobie pozwolić na wielomiesięczne świadczenie usług bez uzyskiwania z tego tytułu pieniężnej gratyfikacji, zostają zmuszeni do poszukiwania nowych źródeł zarobkowych, które niekoniecznie są powiązane z dotychczasową branżą. Rezultatem ich fizycznego odpływu do innych sektorów jest najprawdopodobniej trwała utrata wykwalifikowanego kapitału ludzkiego, z niezbędnymi umiejętnościami i doświadczeniami w zakresie dotychczas świadczonych, szeroko rozumianych, usług.

Dobitnie powyższą sytuację oceniła przedstawicielka NGO:

„Natomiast cały czas odnoszę wrażenie, że jesteśmy w takiej klasycznej sytuacji, że najedzony nie zrozumie głodnego. I trochę nasza rozmowa [z sektorem rządowym] rozbiega się<sup>36</sup>”.

A także:

„(...) stan rzeczy jest taki, że efektem finalnym obecnego sposobu kontynuowania prac nad FAMI, może spowodować to, że znakomita część tego środowiska przestanie istnieć. Sądzę, że to samo w sobie, byłoby dużym uszczerbkiem dla systemu, który budujemy. I tak uważam,

<sup>33</sup> KI\_W\_MSW\_16032015\_MP\_1

<sup>34</sup> KI\_W\_MSW\_16032015\_MP\_1

<sup>35</sup> KI\_W\_MSW\_16032015\_MP\_1

<sup>36</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP2

że jest to bardzo nieekonomiczne. Ponieważ to środowisko, natura nie znosi próżni. Ale ilość pieniędzy unijnych, nie rządowych, nawet z tymi dziesięcioma procentami wkładu, która została wpompowana w potencjał, w intelekt, kompetencje, zespół, ludzi, pomijając nawet wszystkie inne gadzety integracyjne, jest ogromny. Jest marnotrawstwem narażanie całego tego dobra, na jakiś uszczerbek<sup>37</sup>.

Można postawić tezę, że wynika to w pierwszej kolejności z braku perspektywicznego myślenia głównych decydentów odpowiedzialnych za polską politykę migracyjną, a także ich bezpośrednich zwierzchników. Nie widzą oni zasadniczej potrzeby inwestowania pieniędzy budżetowych w sektor, który nie jest z ich punktu widzenia perspektywiczny i nie prowadzi do widocznych, politycznych profitów.

W momencie nagłej zmiany trendów i fluktuacji migranckich w Europie Środkowo-Wschodniej, która jest zauważalna w okresie ostatnich dwóch lat (przedział czasowy 2013–2015), która wynika z kryzysu ukraińskiego nakładającego się na badany okres, efekty braku perspektywicznego myślenia mogą być w perspektywie średnioterminowej i długoterminowej szkodliwe dla państwa polskiego, polskiej polityki migracyjnej i integracji cudzoziemców.

Powyższe zostało odnotowane także przez przedstawicieli sektora pozarządowego, którzy krytycznie odnieśli się do definiowania problemu migracyjnego, który grozi obecnie Polsce:

*„Zasadniczym problemem tej (...) był brak chęci zdefiniowania sytuacji jako kryzysowej. (...) Wiadomo że to wszystko jest procesem, ale co zauważyłam na samym początku, to niechęć do tego, żeby powiedzieć po prostu – tak, mamy problem. Niestety, na tym etapie, nie umiemy sobie z tym poradzić<sup>38</sup>”.*

W przypadku nieoczekiwanego splotu wydarzeń na wschód od granic Polski, wybuchu konfliktu zbrojnego na szeroką skalę lub ewolucji obecnej wojny hybrydowej w ukraińskim Donbasie i rozprzestrzenienia się konfliktu na kolejne, bardziej zachodnie i centralne obwody Ukrainy, gwałtownego spadku poziomu życia w tym kraju, możemy oczekiwać wzrostu przepływów migracyjnych z państwa ukraińskiego. Migrantami niekoniecznie będą osoby pochodzące z obszarów bezpośrednio dotkniętych konfliktem (obwody doniecki i ługański), ale także dotychczas osoby dobrze sytuowane, mieszkające w największych ukraińskich aglomeracjach (Kijów, Charków, Odessa, Dniepropietrowsk) położonych w centrum i na południu kraju. Jeszcze bardziej prawdopodobne, że migrantami będą osoby pochodzące z obwodów zachodnich Ukrainy (wo-

<sup>37</sup> KI\_W\_NGO\_16032015\_MP2

<sup>38</sup> KI\_WR\_NGO\_052015\_MP\_1

łyński, rówieński, tarnopolski, iwano-frankowski, lwowski, chmielnicki), których poziom życia spadł w dobie spadku realnej wartości nabywczej pieniądza i ogólnego pogorszenia się sytuacji makroekonomicznej. Jako osoby bliskie kulturowo i językowo kulturze polskiej, z łatwością mogące odnaleźć się w polskiej rzeczywistości, wybiorą w pierwszej kolejności nasz kraj jako państwo przyjmujące, rezygnując z ewentualnej migracji dalej na zachód Unii Europejskiej.

Przyrost osób pochodzących z Ukrainy, ubiegających się o pobyt w Polsce w przeciągu ostatnich dwóch lat został odnotowany przez polską administrację. Dotychczasowi migranci wizowi zaczęli ubiegać się o pobyt czasowy. Jak zauważyli sami pracownicy urzędów wojewódzkich, w br. nastąpił moment krytyczny, zaś każdy kolejny miesiąc jest miesiącem wzrostowym, a zasoby administracyjne są nieprzygotowane do obsługi takiej ilości migrantów.

*„Sytuacja jest bardzo napięta jeżeli chodzi o napływ cudzoziemców. Chciałabym powiedzieć, że ona nie jest już napięta. Napiętość to my mieliśmy pół roku temu. Myślę, że wszyscy mają tego świadomość, urzędy wojewódzkie czy miejsca, która bezpośrednio stykają się z cudzoziemcem, ale granice napięcia naprawdę minęły pół roku temu. W tej chwili to jest przekroczona, moim skromnym zdaniem, granica krytyczna. Krytyczna granica. W zasadzie w tej chwili mówimy o kryzysie systemu recepcji cudzoziemców w całym kraju. Mazowsze siłą rzeczy, od wielu, wielu lat, stanowiące centrum napływu cudzoziemców, przeżywa to w sposób najboleśniej. W związku z tym mnie troszczy niepokoi jedna rzecz. Tzn. uznawanie budżetu państwa, który tworzony jest przez rząd, przez parlament, on powstaje, można decydować. Niepokoi mnie brak pomysłu, żeby zacząć zastanawiać się nad taką potrzebą. Nad potrzebą innego myślenia o migracji w naszym kraju. Tak naprawdę sytuacja jest w tej chwili nieprzewidywalna. I nie wiemy z czym będziemy mogli mieć do czynienia. Pod koniec lutego, do wojewody mazowieckiego, wpłynęło 180% wniosków niż w 2013 r. w tym samym okresie, który był w miarę normalny. W związku z tym to pokazuje, jak naprawdę to co jest przed nami jest nieprzewidywalne. Ciągłość jest potrzebna. A przynajmniej w myśleniu o tym, że powinno być jakieś wsparcie. Ja wiem, że też są obwarowania i że inne kraje też korzystają w większości ze środków unijnych, ale myślę, że tutaj generalnie ja widzę, a także wojewoda mazowiecki, widzimy potrzebę zmiany sposobu myślenia o tym systemie. System w dotychczasowym kształcie w jakim w Polsce funkcjonował, już właśnie skończył swoje działanie. W związku z tym albo ruszy proces myślenia, w tym również na etapie tworzenia budżetu państwa. Tak jak mówię, to jest dokument*

który jest tworzony. To nie jest coś, co dostajemy. I przyjmujemy jako tabu. Nie decydujemy o budżecie. Ale to są decyzje polityczne, oczywiście, że tak. Natomiast ja pozwolę sobie wyrazić taki głos dramatyczny, potwierdzający że to jest już kryzys. W związku z tym on dotknie organizacji, które mogą przestać istnieć, więc nie będzie tego zaplecza. Ale dotknie także urzędy wojewódzkie. W pierwszej kolejności padną pod ciężarem, pod napływem wniosków od cudzoziemców<sup>39</sup>.

Podstawowym problemem są braki kadrowe, a także lokalowe. Zmiany systemu przyjmowania wniosków jedynie do pewnego stopnia unormowały sytuację i patologie wyrosłe na gruncie owego nieprzygotowania do obecnej sytuacji. Nie trudno sobie wyobrazić, że w sytuacji wzrostu napięcia na Ukrainie i innych państwach Europy Wschodniej, a nawet wybuchu kolejnej fazy kryzysu czy wojny, istniejący system okaże się jeszcze bardziej niewydolny do przyjęcia zwiększonej ilości imigrantów z państw wschodnich.

Brak sprawnie funkcjonującego systemu, stabilnie finansowanego w pierwszej kolejności ze środków państwowych, a nie zagranicznych (unijnych), przy niewystarczających zasobach kadrowo-lokalowych polskiej administracji, przy jednoczesnym braku pewności i stabilizacji funkcjonowania beneficjentów pośrednich realizujących projekty integracyjne

Z drugiej strony można przewrotnie stwierdzić, że świadczy to o stabilnej pozycji polskiej polityki migracyjnej w myśleniu politycznym polskich policy makers – znajduje się ona na jego totalnym marginesie.

W tym miejscu należy nadmienić, że minimalizacja kosztów i próba uniknięcia ich ponoszenia *de facto* wpisana jest w polskie dokumenty strategiczne:

*„W takich warunkach Polska nie miała ani czasu, ani możliwości tworzenia i planowania własnej polityki migracyjnej w naturalnym cyklu, charakterystycznym dla tych państw europejskich, które posiadają wieloletnią tradycję w zakresie przyjmowania migrantów. Ponadto, niektórych wzorców postępowania wypracowanych w tych krajach nie można było przyjąć z uwagi na brak środków finansowych, dostatecznej liczby odpowiednio wyszkolonych ekspertów, stosownej infrastruktury oraz innych licznych problemów związanych z transformacją ustroją państwa<sup>40</sup>”.*

Dotychczasowa nieodpowiedzialna polityka państwa polskiego, na którą składa się minimalizacja kosztów, przy jednoczesnym wypadkowym prowadzeniu polityki migracyjnej, połączonej z transferem projektów integracyjnych pomiędzy funduszami EFI i FAMI, w momencie

<sup>39</sup> KI\_W\_MUW\_16032015\_MP\_1

<sup>40</sup> Polityka Migracyjna Polski, s. 5.

coraz większej ilości cudzoziemców z Ukrainy, i innych krajów, przybywających na stałe do Polski, może prowadzić, w perspektywie krótko i średnioterminowej, do upadku tworzonych od lat zrębów polskiej polityki migracyjnej. Jest to szczególnie niepokojące, biorąc pod uwagę doniesienia medialne o przyjęciu do Polski uchodźców z Afryki Północnej i krajów Bliskiego Wschodu którzy to będą generalnym egzaminem sprawności strategii obranej przez Polskę w stosunku do cudzoziemców, a raczej egzaminem braku tejże klarownej i stabilnej strategii.



## 4. MOŻLIWOŚCI KIERUNKOWANIA DZIAŁAŃ INTEGRACYJNYCH: UJĘCIE SYSTEMOWE

*Piotr Kaźmierkiewicz*

### **4.1. Wprowadzenie**

Niniejszy rozdział rozwija oraz aktualizuje wnioski z wywiadów, przeprowadzonych w roku 2013 z przedstawicielami kluczowych resortów, zaangażowanych w planowanie i realizację działań integracyjnych. Wnioski te zostały zawarte w raporcie *Monitor integracji*. W publikacji tej podkreślono, że urzędnicy uznali dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu EFI za udane, wskazując na unikalną rolę Funduszu jako swoistego „laboratorium” działań integracyjnych, które następnie mogą być powielane w większej skali. Rozmówcy podkreślali też znaczenie Funduszu dla zbudowania potencjału i kompetencji organizacji pozarządowych. O ile panowała zgoda co do potrzeby utrzymania procedury konkursowej jako podstawowej formy wyłaniania pożądanych działań w ramach Funduszu, decydenci wyrazili też przekonanie o potrzebie większego ukierunkowania tych działań.

### **4.2. Metodologia**

Wnioski i rekomendacje przedstawione w raporcie *Monitor integracji* zostały poddane weryfikacji w toku dyskusji prowadzonych zarówno w formie indywidualnych wywiadów, grup fokusowych jak też regularnych konsultacji z przedstawicielami zarówno urzędów państwowych (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz COPE), organizacji pozarządowych i międzynarodowych a także ośrodków badawczych. Pomiedzy marcem 2014 a czerwcem 2015 przeprowadzono łącznie około 15 wywiadów indywidualnych i grup fokusowych oraz trzy okrągłe stoły (30 czerwca 2014, 15 stycznia i 8 maja 2015). Analizie poddano też proces konsultacji założeń polityki migracyjnej kraju oraz kształtu Funduszu Azylu, Migracji i Integracji

poprzez udział w spotkaniach konsultacyjnych, szkoleniach oraz ocenę formy i treści dokumentów i korespondencji, udostępnionych przez urzędników jak też przedstawicieli trzeciego sektora.

W trakcie spotkań z przedstawicielami administracji oraz obserwacji procesu konsultacji FAMI zostały wypracowane wstępne tezy oraz pytania, które stały się przyczynkiem do dyskusji na szerszym forum z udziałem głównych aktorów w procesie konsultacji założeń polityki integracyjnej oraz kształtu nowego funduszu. Nieformalny charakter spotkań sprzyjał zebraniu opinii poszczególnych respondentów oraz uwzględnieniu stanowisk zaangażowanych instytucji.

### **4.3. Definicja problemu**

Jak zauważono w raporcie *Monitor integracji*, jak dotąd nie został opracowany ani wdrożony system ewaluacji działań integracyjnych wobec cudzoziemców w Polsce, finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. W związku z tym, konieczne jest określenie warunków, w jakich taki system mógłby powstać oraz funkcjonować. Innymi słowy, należy odpowiedzieć na pytania, które są stawiane w ramach dwóch typów ewaluacji systemowych, stosowanych przy ocenie strategii publicznych. W ramach ewaluacji systemu tworzenia strategii oraz ewaluacji systemu realizacji celów, standardowo próbuje się ustalić czy przyjęte rozwiązania instytucjonalne, procedury oraz narzędzia monitoringowe pozwalają osiągnąć założone cele strategiczne.

W cytowanym raporcie, podsumowującym wyniki badań w zakresie działań integracyjnych, realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Integracji Obywateli Państw Trzecich, stwierdzono w oparciu o wywiady z urzędnikami zaangażowanymi w planowanie i wdrażanie Funduszu, że realizacja działań konkursowych stanowiła swego rodzaju proces rozpoznania potrzeb migrantów oraz budowy kompetencji zarówno urzędników jak też organizacji pozarządowych, realizujących działania projektowe. Warto jednak przy tym zauważyć, że na etapie planowania procedur konkursowych przyjęto założenie, że obszary tematyczne pomocy będą zdefiniowane na tyle szeroko oraz elastycznie aby objąć działania uprzednio prowadzone przez organizacje udzielające pomocy cudzoziemcom. Tym samym EFI nie miało za zadanie sygnalizować organizacjom pozarządowym pożądanym szczegółowych celów oraz form pomocy a raczej wychodzić naprzeciw inicjatywom samych beneficjentów. Świadczą o tym m.in. wypowiedzi przedstawicieli Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie, którzy za najbardziej pozytywny

aspekt wdrażania Funduszu uznali „zdobywanie pewnych doświadczeń, wypracowywanie pewnych metod pracy” a także rozpowszechnienie dobrych praktyk, które następnie mogły być powielane<sup>41</sup>. O znaczeniu Funduszu dla wypracowania skutecznych rozwiązań integracyjnych świadczy też opinia urzędnika MSW, który stwierdził, że doświadczenia we wdrażaniu kolejnych działań konkursowych mogą posłużyć wprowadzeniu takiego „zestawu działań, który w jakiś tam sposób zaczyna sobie funkcjonować i zaczyna działać w porządku”<sup>42</sup>.

Kolejną przesłanką szerokiego definiowania tematyki oraz metod wsparcia był brak określonych priorytetów krajowej polityki integracyjnej. Związane to było, z jednej strony, z faktem, że prace nad dokumentami strategicznymi w zakresie integracji cudzoziemców trwały w trakcie okresu wdrażania Funduszu a, z drugiej strony, z tym, że z budżetu państwa nie finansowano żadnych krajowych programów integracyjnych poza Indywidualnymi Programami Integracyjnymi, obejmującymi uchodźców. Rada Ministrów przyjęła 31 lipca 2012 roku dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” (zwana dalej Strategią), w którym znalazł się obszerny rozdział poświęcony integracji, który powstał we współpracy z organizacjami pozarządowymi, zaangażowanymi w działania pomocowe<sup>43</sup>. W dokumencie przyznano, że „nie podejmowano dotychczas innych kompleksowych działań na szczeblu rządowym, niż działania z zakresu integracji osób objętych ochroną międzynarodową” co uzasadniano niewielką liczbą cudzoziemców przebywających w kraju<sup>44</sup>.

Konstatując brak „programów i oferty integracyjnej ze strony administracji publicznej dla pozostałych kategorii migrantów”, autorzy dokumentu zadeklarowali podjęcie próby „określenia obszarów przyszłej działalności oraz zadań, które powinny być realizowane w perspektywie najbliższych lat”<sup>45</sup>. Traktując integrację jako „jeden z kluczowych elementów szeroko rozumianej polityki migracyjnej”, autorzy wskazują na potrzebę wypracowania strategicznej wizji oraz „przemysłanej odgórnej inspiracji”, które określałyby zasady prowadzenia polityki w tym obszarze, począwszy od etapu jej kształtowania poprzez jej wdrażanie i monitorowanie<sup>46</sup>.

Na uwagę zasługuje fakt, że za jedno z priorytetowych działań Strategia uznaje tworzenie założeń i rozwiązań systemowych a także prowa-

<sup>41</sup> *Monitor integracji*, s. 70.

<sup>42</sup> Tamże, s. 72.

<sup>43</sup> Zespół ds. Migracji, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. Dostępny na stronie <http://bip.msw.gov.pl/download/4/13763/PMPprzyjetaprzezRadeMinistrow31lipca20122.pdf>

<sup>44</sup> *Polityka migracyjna Polski...*, s. 70.

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Tamże, s. 72.

dzenie stałego monitoringu i oceny wdrażanych działań. Wśród szczegółowych rekomendacji znalazły się m.in.:

- wprowadzenie „kompleksowych rozwiązań” w stosunku do grupy „cudzoziemców pozostających poza systemem ochrony międzynarodowej”;
- opracowanie przez Zespół ds. Migracji założeń polityki integracyjnej przy udziale organizacji pozarządowych i ekspertów;
- „wypracowanie najbardziej właściwych dla polskich warunków wskaźników stopnia integracji migrantów”<sup>47</sup>.

Powyższe postulaty są zgodne z opiniami, wyrażanymi przez przedstawicieli administracji w badaniu *Monitora integracji*. Zdaniem urzędniczki MPiPS, rozdział poświęcony integracji jest pochodną zapisów z Programu Krajowego EFI<sup>48</sup>. Wielu rozmówców w roku 2013 zauważało ponadto potrzebę przejścia przez centralne instytucje państwa wiodącej roli w planowaniu działań, prowadzonych na szczeblu lokalnym zarówno przez samorządy jak też organizacje pozarządowe. Przedstawiciel MSW w następujący sposób zdefiniował postulat prowadzenia polityki integracyjnej państwa:

*Polityka integracyjna państwa określać powinna potrzeby, diagnozować sytuację, stymulować te samorządy, które przy zidentyfikowanej potrzebie nie garną się do pozyskiwania środków, wspierać powstawanie i wyposażanie w know how organizacji migranckich, w oparciu o mapę potrzeb integracyjnych dystrybuować środki krajowe i unijne*<sup>49</sup>.

Na początku 2014 roku pod konsultacje poddano dokument wykonawczy do krajowej strategii migracyjnej<sup>50</sup>. Niewątpliwie był to dokument, z którym organizacje pozarządowe wiązały znaczne nadzieje jednak w ostatecznym rozrachunku spotkał się on ze zdecydowaną krytyką. Uwagi, przedstawione zarówno w formie pisemnej<sup>51</sup> jak też na spotkaniu, zorganizowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w styczniu 2014 roku, dotyczyły ogólnej konstrukcji dokumentu oraz szczegółowych zapisów rozdziału, poświęconego integracji cudzoziemców. Z jednej strony, trudno uznać za strategiczny dokument, który w ogromnej większości przedstawia działania już zrealizowane bądź będące w trakcie realizacji. Partnerzy społeczni oczekiwali nie tyle sprawozdania z aktualnie wdrażanych działań a raczej dokumentu, za-

<sup>47</sup> Tamże, s. 74–76.

<sup>48</sup> *Monitor integracji*, s. 74.

<sup>49</sup> *Monitor integracji*, s. 75.

<sup>50</sup> „Plan wdrażania dla dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”, dostępny pod adresem: <http://bip.msw.gov.pl/download/4/22165/PlanwdrazaniaiprzyjetyprzezZespoluchwalazdnia28maja2014r.pdf>

<sup>51</sup> Uwagi ze strony partnerów społecznej można znaleźć na stronie <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529.Polityka-migracyjna-Polski.html>

rysującego kierunki działań prowadzonych w przyszłości. Z punktu widzenia potrzeb planowania strategicznego, dokument był krytykowany również za zbytnią szczegółowość przy jednoczesnym braku wiodącej idei oraz wizji na przyszłość.

Innym obszarem krytyki były zapisy poświęcone integracji. Zwrócono m.in. uwagę na to, że działania przewidziane w Planie finansowe miały być przede wszystkim nie z budżetu państwa (co pozwoliłoby na zapewnienie stabilnego wsparcia) ale ze środków nowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Ponadto wiele zapisów nie zostało uznane za wdrożone ze względu na opóźnienie w publikacji strategii sektorowej—dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców—założenia i wytyczne”. Dotyczyło to m.in. planowania działań integracyjnych, skierowanych do osób nie objętych ochroną międzynarodową, prowadzenia działań informacyjnych oraz orientacyjnych programów „oprowadzania po domu”, wdrażania kampanii informacyjnych i badań. Brak strategii sektorowej stał się także przyczyną określenia jako niewdrożone działań z zakresu badań i monitoringu, w tym wypracowania wskaźników stopnia integracji migrantów<sup>52</sup>.

Finalizacja dokumentu strategicznego w zakresie integracji ma pierwszorzędne znaczenie nie tylko ze względu na współzależność z krajową strategią migracyjną. Projekt tego dokumentu, opracowanego w ramach prac Zespołu ds. Migracji i zatwierdzonego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej 25 września 2013 roku, najpełniej bowiem przedstawia kluczowe elementy działań integracyjnych<sup>53</sup>. Projekt rozwija koncepcję polityki integracyjnej w czterech aspektach (politycznym, prawnym, instytucjonalnym oraz merytorycznym), uwzględnionych w pierwszym dokumencie strategicznym w zakresie integracji cudzoziemców, opracowanym przez resort polityki społecznej w okresie bezpośrednio po akcesji Polski do UE<sup>54</sup>. W projekcie pojawiają się elementy diagnozy niedostatków polskiego systemu integracji jednak należy zauważyć, że wnioski w tym zakresie są rozproszone w strukturze dokumentu i często pozostają nierozwinięte. Kluczową rekomendacją o charakterze przekrojowym i strategicznym, która znalazła się w projekcie stanowi postulat powołania „jednej instytucji, która byłaby odpowiedzialna za wdrożenie zapisów wynikających z polityki integracyjnej”<sup>55</sup>. W gestii takiej agencji,

<sup>52</sup> „Plan wdrażania dla dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”, ss. 83–99.

<sup>53</sup> *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*. Projekt. Szczegółowy opis treści dokumentu można znaleźć w: P. Babis, „Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w tworzeniu założeń polskiej polityki integracji cudzoziemców”, *Monitor integracji*, op. cit., ss. 128–135.

<sup>54</sup> „Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce”. Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 11 stycznia 2005 r.

<sup>55</sup> *Polska polityka integracji*, op. cit., s. 28.

która przejęłaby obowiązki wielu instytucji państwowej, leżałby szeroki zakres zadań, składających się na implementację i ewaluację przyjętych rozwiązań. Dokument definiuje je następująco:

*przygotowanie zmian prawnych umożliwiających przeprowadzenie proponowanych rozwiązań, następnie koordynowanie realizacji zaproponowanych i wprowadzonych instrumentów, wreszcie monitorowanie realizacji i dokonywanie niezbędnych korekcyj, które będą rezultatem monitoringu<sup>56</sup>.*

Rekomendacja ta nie została jak dotąd przyjęta. W obu dokumentach strategicznych (w zakresie polityki migracyjnej oraz integracyjnej) pojawia się zastrzeżenie, że w rzeczonym obszarze nie są dostępne dodatkowe środki budżetowe co wyklucza możliwość powołania organu koordynującego. Niestety, dotychczasowe rozwiązania instytucjonalne nie pozwalają na realizację tego postulatu. Jak zauważono w *Monitorze integracji*, skuteczność działań koordynacyjnych resortu pracy i polityki społecznej ogranicza przede wszystkim szczupłość kadrowa<sup>57</sup>. Kolejną barierę stanowi fakt, że, jak to zostanie rozwinięte poniżej, nadzór merytoryczny nad realizacją projektów w nowym funduszu został oddany w gestię Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zaś MPiPS zaledwie współuczestniczy w nadzorze.

#### **4.4. Ocena procesu konsultacji Programu Krajowego FAMI**

Biorąc pod uwagę opóźnienia w określeniu szczegółowych priorytetów krajowych w zakresie integracji, organizacje pozarządowe pokładały duże nadzieje w procesie konsultacji Programu Krajowego nowego funduszu, który miał stanowić kontynuację EFI. Pod koniec maja 2014 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawiło projekt Programu Krajowego FAMI, w którym znalazły się priorytety istotne z punktu widzenia zapewnienia spójności działań integracyjnych.

Kluczowe znaczenie dla procesu ukierunkowania działań integracyjnych miało uwzględnienie we wszystkich priorytetach tematycznych ujętych w ramach obszaru tematycznego „Integracja/Migracja legalna” ( „Migracja legalna”, „Integracja” oraz „Zdolność operacyjna” ) konieczności zapewnienia spójności działań ze strategiami oraz politykami na różnych szczeblach. W zakresie priorytetu „Legalna migracja” cel ten określono jako „Rozwijanie i wzmacnianie zdolności do opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny strategii, polityk i środków imigracyjnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym”. W obszarze szczegółowym „Integracja” postulat wyrażono jako „Two-

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Monitor integracji*, s. 76.

rzenie, wdrażanie, rozwijanie, spójnej strategii integracyjnej”. Z kolei w dziedzinie „Zdolności operacyjnej” (Capacity), uznano za konieczne „Rozwijanie i wzmacnianie zdolności do monitorowania i oceny strategii migracyjnych, polityk oraz środków na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym”<sup>58</sup>. Warto zauważyć, że zgodnie z deklaracjami zawartymi w dokumencie wykonawczym do krajowej strategii migracyjnej, działania zmierzające do przygotowania, wdrażania oraz monitoringu strategii w zakresie integracji miały być finansowane ze środków nowego Funduszu.

Instytucja odpowiedzialna za nowy Fundusz (Departament Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich MSW) wystosowała do organizacji pozarządowych prośbę o nadsyłanie uwag i komentarzy do dokumentu roboczego, obejmującego „zakres celów, szczegółowych priorytetów” oraz „szacunkowe wskaźniki”. Treść prośby wskazuje, że urzędnicy byli świadomi trudności, z którymi mogą się zetknąć beneficjenci w procesie konsultacji ze względu na bezprecedensowy format tego dokumentu, po raz pierwszy określającego kierunki działań w ramach poszczególnych obszarów tematycznych jeszcze przed ogłoszeniem konkursów projektowych. Obawa ta okazała się uzasadniona. Osiemnaście organizacji pozarządowych wystosowało 24 czerwca 2014 roku pismo z wnioskiem o spotkanie, które pozwoliłoby uczestnikom m.in. ustosunkować się do dokumentu roboczego. Spotkanie takie odbyło się 14 lipca 2014 roku.

W trakcie spotkania padły m.in. postulaty prowadzenia konsultacji w szerokim gronie organizacji pozarządowych—potencjalnych beneficjentów w formie spotkań z dużym wyprzedzeniem w stosunku do procesu tworzenia priorytetów w ramach obszarów tematycznych. Instytucja Odpowiedzialna wyraziła gotowość co do dyskusji kwestii nie tylko w zakresie programowania ale również wdrażania poprzez organizację spotkań z beneficjentami. Pojawiła się jednak kwestia możliwości modyfikacji zapisów m.in. w zakresie konkretnych priorytetów tematycznych biorąc pod uwagę fakt, że w nowym Funduszu zrezygnowano z tworzenia programów rocznych. Instytucja Odpowiedzialna zapewniła, że ze względu na dość szczegółowe określenie priorytetów tematycznych w wieloletnim Programie Krajowym FAMI, nie zajdzie potrzeba corocznego precyzowania kierunków działań. Ponadto, zadeklarowano, że jeszcze przed przeprowadzeniem obligatoryjnego standardowego śródkresowego przeglądu priorytetów Funduszu, będzie możliwe nanoszenie korekt w obszarach wdrażanych na poziomie projektów.

Proces konsultacji napotkał znaczące opóźnienie ze względu na uzgodnienia zapisów Programu Krajowego z Komisją Europejską.

<sup>58</sup> *Model National Programme AMIF*, opublikowany na stronie DWM MSW 27 maja 2014.

Kolejne spotkanie informacyjne w sprawie projektu Programu Krajowego FAMI odbyło się dopiero 26 marca 2015 roku. Poprzedziła je ankieta, skierowana do szerokiego kręgu potencjalnych beneficjentów, w której mieli oni określić priorytetowe działania, które nowy Fundusz miałby sfinansować w pierwszej kolejności. Równoległe w marcu 2015 roku poddano pod konsultacje zaktualizowany Plan działań w zakresie realizacji polskiej polityki migracyjnej oraz przedstawiono stan zaawansowania prac nad dokumentem strategicznym w obszarze polityki integracyjnej. W trakcie spotkań, urzędnicy po raz pierwszy wyraźnie przedstawili postulat ukierunkowania działań integracyjnych, finansowanych ze środków nowego Funduszu. Propozycja ta znalazła wyraz w konstrukcji pierwszych naborów konkursowych, które zgodnie z założeniem obu zaangażowanych resortów (MSW i MPiPS) miały zostać podzielone na obszary tematyczne, zgodne z koncepcją przedstawioną w prezentowanych dokumentach strategicznych.

Opóźnienie w ogłoszeniu Programu Krajowego poważnie wpłynęło na dialog administracji z organizacjami pozarządowymi. Wbrew oczekiwaniom przedstawiciele urzędów państwowych, którzy oczekiwali merytorycznych uwag do strategicznych dokumentów w zakresie polityki migracyjnej i integracyjnej, potencjalni beneficjenci byli w pierwszej kolejności zainteresowani kwestiami natury operacyjnej, dotyczącymi nowego Funduszu (terminami, alokacją środków oraz warunkami formalnymi). Instrument w postaci ankiety stał się przedmiotem krytyki, wyrażonej w piśmie skierowanym do Departamentu Współpracy Międzynarodowej. Z treści pisma jak też wypowiedzi na spotkaniu konsultacyjnym wynika, że organizacje pozarządowe nie przyjęły ze zrozumieniem propozycji ogłoszenia w pierwszej kolejności konkursów w wybranych obszarach tematycznych, uznanych za priorytetowe. Ograniczenie finansowania w pierwszej kolejności do pewnych priorytetów wprowadziło wątpliwość co do tego czy cele oraz priorytety pominięte w pierwszych naborach będą przedmiotem konkursów w kolejnych edycjach.

W toku dialogu poruszona została też szersza kwestia o fundamentalnym znaczeniu dla zagadnienia kierunkowania działań integracyjnych na etapie planowania. Przedstawiciele organizacji pozarządowych sugerowali konieczność konsultacji całości priorytetów i celów FAMI jak też wyrazili zainteresowanie tym by informacja zwrotna, przekazana przez nich została uwzględniona przy planowaniu kolejnych konkursów.

Bezpośrednią odpowiedzią na postulaty organizacji pozarządowych była rezygnacja z bardziej szczegółowego podziału na obszary tematyczne w ramach ogólnego priorytetu „Integracja”. Ostatecznie przyjęto podział na dwa konkursy—węższy, dotyczący pomocy prawnej oraz szerszy, obejmujący pozostałe działania integracyjne. W pierwszym naborze



ogłoszonym w czerwcu 2015 roku nie uwzględniono natomiast projektów o charakterze badawczym bądź monitoringowym. Tym samym zachowana została formuła konkursowa, stosowana wcześniej w konkursach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich zaś „koszyk” tematyczny wprowadzono wyłącznie w stosunku do wysoce wyspecjalizowanego obszaru pomocy prawnej.

Wywiady z urzędnikami MSW, MPiPS oraz COPE wskazują, że są oni zainteresowani powrotem do koncepcji podziału konkursów zgodnie z obszarami tematycznymi w kolejnych edycjach. Natomiast z treści wystąpień przedstawicieli organizacji pozarządowych wynika, że postulat ukierunkowania działań integracyjnych, finansowanych ze środków Funduszu, nie cieszy się poparciem wielu z nich. Biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie jakie dla realizacji tego postulatu ma zrozumienie oraz wsparcie ze strony beneficjentów, można powątpiewać czy bez przeprowadzenia konsultacji w szerszym zakresie niż dotychczas to było praktykowane, możliwe będzie osiągnięcie konsensusu w tej materii.

#### **4.5. Wnioski i pytania na przyszłość**

Powyższa analiza przebiegu konsultacji formalnych oraz wywiady przeprowadzone z ich uczestnikami a następnie okrągły stół z udziałem urzędników oraz partnerów społecznych pozwoliły na postawienie szeregu tez oraz dalszych pytań do dyskusji o pożądanym kształcie systemu polskiej polityki integracyjnej. Tezy i pytania te rozwijają niektóre z rekomendacji zawartych w *Monitorze integracji*, skupiając się na dwóch elementach wyjściowych budowy takiego systemu: możliwości wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych oraz kompetencji merytorycznych urzędników.

Jednym z założeń EFI było wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych w zakresie realizacji działań integracyjnych. Na potencjał składają się prócz kondycji finansowej m.in: kompetencje merytoryczne i sprawność organizacyjna.

*Kompetencje merytoryczne.* W zgodnej ocenie urzędników, z którymi przeprowadzono wywiady w 2013 roku, fundusz pozwolił określić, które organizacje posiadają niezbędne kompetencje w poszczególnych obszarach integracji, np. nauce języka, wprowadzaniu w rzeczywistość instytucjonalną, pomocy prawnej czy konsultacjach psychologicznych. U progu nowego funduszu warto jednak postawić sobie następujące pytania:

- Czy dotychczasowy sposób naboru i oceny wniosków oraz monitoring realizacji projektów pozwalał porównać stopień kompetencji grantobiorcy w poszczególnych obszarach—np. w zakresie kursów językowych?

- Czy wprowadzenie konkursów zawężonych do danego obszaru ma służyć takiemu porównaniu?
- Jakie mechanizmy należałoby wdrożyć docelowo by ocena potencjału organizacji była miarodajna i obiektywna?

*Sprawność organizacyjna.* Wnioski, postawione w *Monitorze integracji*, sugerują, że dotychczasowy sposób naboru i oceny wniosków oraz monitoringu realizacji projektów nie pozwalał jednoznacznie wskazać najbardziej efektywne metody wdrażania porównywalnych działań. Dlatego można zastanowić się czy na obecnym etapie rozwoju organizacji-beneficjentów nie jest uzasadnione wprowadzenie elementów oceny skuteczności i wydajności prowadzonych działań.

Rozmowy prowadzone w 2014 roku sugerują, że zdaniem urzędników kolejne konkursy EFI wyłoniły grupę organizacji pozarządowych, które wykazują niezbędny potencjał merytoryczny, organizacyjny i finansowy. Jednocześnie sugerują, że w nowej perspektywie finansowej organizacje muszą wzmocnić swój potencjał w stopniu pozwalającym na:

- pracę z o wiele większą liczbą beneficjentów ostatecznych gdyby zaszła taka potrzeba,
- realizację projektów w zdecydowanie większej skali,
- podejmowanie działań we współpracy z instytucjami państwowymi lub wręcz wdrażanie projektów, dotąd zarezerwowanych dla jednostek administracji,
- specjalizację w określonym obszarze integracji.

Jak zauważono też w raporcie *Monitor integracji*, w dotychczasowej formule konkursu, który był rozpisywany na bardzo szeroką paletę tematów, nie stosowano wyraźnych kryteriów oceny pod kątem zgodności z katalogiem konkretnych kryteriów. Wdrożenie nowego podejścia do programowania pomocy w ramach FAMI wymaga doprecyzowania priorytetów dla poszczególnych konkursów, wypracowania jednolitej interpretacji kryteriów, które mają być spełnione w działaniach projektowych oraz przyjęcia standardowych wskaźników sukcesu integracyjnego w poszczególnych obszarach pomocy.

W raporcie zawarto również stwierdzenie, że warto wykorzystać doświadczenia przedstawicieli administracji państwowej, którzy podjęli refleksję nad pożądanymi kierunkami działań integracyjnych, uwzględniając skuteczność dotąd podejmowanych działań projektowych, potrzeby integracyjne cudzoziemców oraz założenia polityki państwa. W szczególności, urzędnicy odegrali kluczową rolę w zapewnieniu zgodności priorytetów tematycznych Programu Krajowego z założeniami krajowej polityki migracyjnej i integracyjnej.

Przedstawiciele administracji, zaangażowani dotąd w ocenę wniosków projektowych i/lub w opracowanie koncepcji pożądanych działań integracyjnych, posiadają doświadczenie, które warto wykorzystać na kolejnych etapach wdrażania FAMI:

- określenie zakresu tematycznego oraz kolejności ogłaszanych konkursów z uwzględnieniem długoterminowych celów polityki państwa oraz zmieniającej się sytuacji migracyjnej.
- doprecyzowanie kryteriów merytorycznych oceny, uwzględniających m.in. zgodność celów z założeniami polityki, rozpoznane potrzeby grup docelowych.
- autorefleksja i korekta założeń do kolejnych konkursów w oparciu o diagnozę problemów.

Zaangażowanie urzędników może przyjmować różne formy:

- udział w międzyresortowych grupach roboczych,
- uczestnictwo w tematycznych seminariach eksperckich,
- konsultacje warunków i procedur dla poszczególnych konkursów,
- dialog ze środowiskiem pozarządowym w zakresie doboru oraz interpretacji kryteriów oceny,
- ocena merytoryczna wniosków.

Warto postawić pytania o możliwości wykorzystania doświadczeń osób w administracji państwowej, które posiadają doświadczenie merytoryczne. Na przykład, można zastanowić się czy przyjęte założenia dotyczące podziału kompetencji w zakresie organizacji konkursów i oceny wniosków uwzględniają potrzebę wykorzystania doświadczenia merytorycznego przedstawicieli administracji. Ponadto warto rozważyć jakie inne czynniki mogą potencjalnie ograniczyć zaangażowanie urzędników w organizację konkursów oraz ocenę merytoryczną wniosków i w związku z tym jakiego rodzaju wsparcia ze strony ekspertów oczekują przedstawiciele administracji.

## 5. MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA INDEKSU MIAST MIĘDZYKULTUROWYCH W PLANOWANIU I OCENIE DZIAŁAŃ INTEGRACYJNYCH W POLSCE

*Mariusz Podgórski*

### **5.1. Wstęp**

Obecnie samorzady stoją przed szeregiem wyzwań związanych z przewidywanym wzrostem przepływów migracyjnych do Polski. W pierwszej kolejności muszą zdiagnozować faktyczne potrzeby nowoprzybyłych. Następnie, na podstawie wyciągniętych na tym etapie wniosków, powinny one dokonać wyboru priorytetów integracyjnych na poziomie miast, powiatów, gmin. Ostatecznie władze lokalne stykają się z kwestią wypracowania wskaźników osiągniętego stanu, świadczącego o ewentualnym sukcesie integracyjnym.

Jednak podstawowym problemem samorządów jest brak faktycznej realizacji powyższych zadań w oparciu o istniejące narzędzia. Ma to najprawdopodobniej dwie przyczyny. Pierwszą jest niewystarczająca moc sygnału dochodząca z poziomu centralnego do podmiotów na szczeblu regionalnym o konieczności podjęcia działań na rzecz budowania chociażby zrębów systemu integracyjnego. Brak jest szczegółowych definicji, odgórnych zarządzeń, a także wskaźników w dokumentach strategicznych typu Polityka Migracyjna Polski. Winne jest również opóźnienie prac na finalizacją dokumentu jakim ma być polityka integracyjna Polski. Niestety, drugą, prawdopodobną przyczyną, jest również brak świadomości urzędników samorządowych odpowiedzialności za przeprowadzenie tego typu procesów.

Wydaje się, że narzędzie jakim jest Indeks Miast Międzykulturowych, wytworzone przez ekspertów Rady Europy i Komisji Europejskiej, jest narzędziem gotowym i dopracowanym, które może chociażby częściowo pomóc decydom na poziomie samorządów w planowaniu i ocenie postępów działań integracyjnych.

## 5.2. Czym jest Indeks Miast Międzykulturowych?

Indeks Miast Międzykulturowych to narzędzie ułatwiające samoocenę, przegląd polityk, zarządzania i praktyk miast uczestniczących w Programie „Miast Międzykulturowych” realizowanym wspólnie przez Radę Europy i Komisję Europejską. Program ten promuje dialog międzykulturowy w środowiskach miejskich, zachęcając do rozwoju struktur, polityk i praktyk wykorzystujących potencjał tkwiący w zróżnicowanych kulturowo społecznościach. Dialog ten powinien być inicjowany przez władze lokalne przy wsparciu organizacji pozarządowych, organizacji kulturalnych oraz mediów.

Dzięki Indeksowi, osiągnięcia i postępy poczynione przez każde z partnerskich miast można poddać wizualizacji i porównania z innymi uczestnikami programu. Jednocześnie należy zaznaczyć, że kwestionariusz wypełnić może każde miasto, niezależnie od tego, czy jest członkiem programu.

Indeks opiera się na kwestionariuszu, który składa się z 66 pytań pogrupowanych w 14 wskaźników, scharakteryzowanych między innymi jako: zaangażowanie międzykulturowe, system edukacji, dzielnice, usługi publiczne, przedsiębiorczość i rynek pracy, polityka kulturalna i obywatelska, przestrzeń publiczna, mediacje i rozwiązywanie konfliktów, język, perspektywa międzynarodowa, kompetencje międzykulturowe, oraz przywitanie nowoprzybyłych.

Pierwszym polskim miastem biorącym udział w programie „Miast Międzykulturowych” był Lublin. Jak zauważa przedstawiciel Urzędu Miasta Lublin *„(...) pierwotnie to Indeks Miast Międzykulturowych był przyczynkiem dla Lublina do spojrzenia w formie mierzalnej na miasto. Przyłożenie międzykulturowej optyki do różnych obszarów działania miasta, związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych, usług, biznesu. Dzięki temu można zobaczyć, jaki poziom dostosowania mają obszary, zgodnie z zastosowaną metodologią, w kontekście życia miasta, życia społecznego (publicznych usług miejskich oferowanych ludziom). Zobaczyć w jakim jesteśmy punkcie. I porównać się jeszcze dodatkowo do innych miast europejskich”*<sup>59</sup>.

Jak jednak od razu zauważa urzędnik UM *„od samego początku były problemy z wypełnieniem tego indeksu”*<sup>60</sup>. Wynikały one w pierwszej kolejności z nieprzystawalności indeksu jako narzędzia do środowiska, które wymyka się pojęciom zachodnioeuropejskim:

*„(...) często jest tak, że w przypadku naszym było tak, że zupełnie nie mieliśmy jasnych odpowiedzi. Zaczynając od rzeczy podstawowo-*

<sup>59</sup> KL\_L\_UM\_12012015\_MP\_2

<sup>60</sup> KL\_L\_UM\_12012015\_MP\_2

wych, tj. danych. Danych ilościowych dotyczących liczby osób należących do szeroko pojętego pojęcia mniejszości. I właśnie od samego początku napotykały trudność. To co zawsze tłumaczę na forum miast międzykulturowych, że w przypadku polskim pojęcie mniejszości narodowych czy etnicznych jest bardzo jasno jakby skwalifikowane. I jest to 9 mniejszości zapisane w ustawie, żadne inne nie są w polskim prawie rozumiane jako mniejszość. Są one nierozpoznawalne prawnie. Nieuznanie prawne wyłącza daną mniejszość w związku z tym z ubiegania się o środki, które mogłyby być im przyznane. Więc to jest pierwsza różnica, podstawowa. Takie bardzo określenie tutaj jest: *different background*. Które zawiera wszystko. Po polsku bardzo trudno jest je skategoryzować, co to jest *different background*. Jest to chyba w odnośnikach do Indeksu Miast Międzykulturowych zdefiniowane co miał autor na myśli. To jest chyba do tego stopnia, że pierwsze pokolenie dzieci migrantów jest jeszcze uznawane za *different background*. Proszę zobaczyć, że przy samej definicji większościowej grupy etnicznej mamy do czynienia z innym sposobem patrzenia na to niż z polskiej pozycji. „To największa grupa etniczna w mieście”. To tylko proporcjonalne ujęcie. Zrobiono te pojęcia, ale nie dyskutowano z nami, na samym początku, na temat tych podstaw. Stworzyli tę metodologię. Dopiero później zaczęła się ta dyskusja, że nie każdemu psu burek. To jest taki pod Europę Zachodnią model. Takie ambicje ten program miał, jako że Rada Europy była jego inicjatorem, to jednak ambicje miał poza unijne. Większe niż Unia Europejska obejmuje. Jeżeli chodzi o migracje, to reprezentujemy jednak trochę inny scenariusz. Z początku były już jakieś ontologiczne problemy. Sposób definiowania”<sup>61</sup>.

Jak zauważył rozmówca, problematyczne było już samo pojęcia składu etnicznego: „Pytanie podstawowe jaka jest główna grupa etniczna w mieście, jaki procent populacji ona stanowi. Jaki procent mieszkańców miasta stanowią osoby deklarujące przynależność do innej narodowości niż polska? To dosyć proste. Bo np. tutaj można odwołać się do Spisu Powszechnego. Bo dodano te pytania o deklarowaną przynależność narodową. Na podstawie tego można było jakieś wnioski wyciągać. Można było wpisać inną niż polska. Jednak spisujący nie pytali o to często, dlatego że przychodzili do domów... bo to było wybiórcze, nie pytali, bo byli źle przeszkoleni. Nie pytali o narodowość na zasadnie: bo przecież widać! I ta osoba, która nie chciała się przyznać do tego, że jest narodowości ukraińskiej albo, że ma korzenie ukraińskie. Nawet jeśli się czuła, to nie musiała się do tego przyznać. Z kolei ankieter nie pytał o to. W ostatnim spisie to zostało podniesione, m.in. przez działaczy mniejszości w Polsce. MSW kierując się danymi uzyskanymi ze spisu również miało to wpływ

<sup>61</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_2

na wysokość środków udzielanych tym mniejszościom na podstawie proporcji mniejszości. A to fałszywe dane z tego wychodziły. To zależy od proporcji. A nie wszystkie narodowości, z różnych przyczyn, nie chciały się ujawniać. Wydaje mi się, że już tutaj jest problem. Aczkolwiek cały czas mówię, że Indeks Miast Międzykulturowych, jako pomysł i narzędzie spojrzenia na funkcjonowanie miasta na tle społeczności i publicznych usług jest potrzebny. Ale pokazuje na ile jesteśmy przygotowani, na ile instytucje życia publicznego i wszystkie służby są przygotowane do pracy w środowisku różnorodnym. A to nas nieuchronnie czeka.”<sup>62</sup>

Interlokutor uczciwie podkreślił negatywne strony Indeksu związane z zastosowaniem Indeksu w Polsce: „Pokazuje to нефunkcjonalność tego. Pytanie dotyczące edukacji... Chociażby to pytanie: **Czy pochodzenie etniczne urzędników odzwierciedla skład populacji miasta?** Przy tak zadanyim pytaniu i naszej wiedzy na ten temat, możemy szczerze powiedzieć – TAK, odzwierciedla. Ponieważ 98% populacji miasta jest homogeniczna. Więc wiemy, że w różnych urzędach pracują osoby, które mają inne pochodzenie niż polskie. Ile to jest procentowo trudno powiedzieć. Ale to odzwierciedla warunki, skład etniczny społeczeństwa, gdzie different background stanowi bardzo niewielki promil. Możemy odpowiedzieć na to pytanie z czystym sumieniem, ale to nie rozwiązuje żadnego problemu. Dobrze by było mieć już system. Nie jest istotne czy jest już osiągnięta masa krytyczna, tylko istotny jest sam problem”<sup>63</sup>.

### 5.3. W jakim stopniu Indeks spełnił pokładane w nim nadzieje?

W opinii osób zaangażowanych we wdrażanie Indeksu w Lublinie przeważa teza, że Indeks jest sprawdzonym i przetestowanym produktem, pozwalającym na dokonanie opisu sytuacji etnicznej w mieście i ewaluacji polityk miejskich w tym obszarze. Podczas jego wypełniania należy jednak brać pod uwagę, że został on stworzony w konkretnych warunkach społeczno-politycznych Europy Zachodniej. I właśnie w ten sposób trzeba interpretować wykorzystaną w nim metodologię, dobór wskaźników i formę zadanych w nim pytań. Jak zauważa urzędnik UM, Indeks jest sposobem prowadzenia spójnej i kompletnej polityki, wrażliwej na równościowy dostęp do przestrzeni publicznej:

„Indeks wykracza poza odgórną politykę, zawartą w dokumentach. Jest to idealna rzeczywistość: kompleksowość działań, myślenie o cudzoziemcach jako jednostkach pożądanym. Poddawanych integracji i wpi-sywanych w cokolwiek. Na poziomie centralnym są to polityki udające działania”, dopóki Polacy nie będą chcieli cudzoziemców, a ich liczba nie

<sup>62</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_2

<sup>63</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_2

osiągnięciu masy krytycznej”<sup>64</sup>. Dalej ten sam rozmówca podkreśla, iż „Narzędzie odzwierciedla pewien poziom myślenia o mieście i zaspokajania potrzeb jego mieszkańców przez samorząd. Indeks jest w nurcie międzykulturowości, a nie wielokulturowości”<sup>65</sup>.

W opinii urzędnika Indeks to „narzędzie stricte samoewaluacyjne, wewnętrzne. Dla samorządów do budowania własnej polityki. Indeks wymaga jedynie komentarzy i odpowiedzi”<sup>66</sup>.

Z drugiej strony ten sam urzędnik podkreśla, że pracownikom administracji samorządowej może jednak w rzeczywistości zabraknąć danych do wypełnienia Indeksu. Dlatego też należałoby centralnie ustalić, jakie dane samorządy faktycznie mogą posiadać, a następnie przeprowadzić szereg spotkań i szkoleń dla pracowników, by dowiedzieli się skąd takie dane się bierze. Tutaj pojawia się uwaga, że ewentualna dostępność danych może wymagać wszczynania całej formalnej procedury w stosunku do GUS-u i innych źródeł informacji, przede wszystkim ze strony Ministerstwa.

Żaden z urzędników, z którymi przeprowadzono wywiady, nie zaprzeczył użyteczności Indeksu:

„On jest użyteczny. Pokazuje ogólne bolączki. Chodzi o sam fakt, że tak postawione pytanie powoduje, że zaczynamy się zastanawiać, co nam to mówi w ogóle, to jest już jakimś plusem. Rzeczywiście nadrzędną myślą było to, że jest takie narzędzie, które na poziomie europejskim zostało wdrożone w bardzo wielu miastach, które przystąpiły do tego programu, jeżeli ta metodologia została w Europie zaimplementowana, to byłoby takim... nie wiem do końca. Ja nie jestem osobiście zwolennikiem, personalnie, tego Indeksu. Nie jestem jego entuzjastką. Uważam, że powinniśmy mieć prawo do zrobienia pochodnej tego Indeksu na poziomie ministerialnym. Właśnie przy tworzeniu polityki integracji, szczególnie przy jej ewaluacji. Jako, że dla waszego Instytutu jest zadaniem tworzenie zrębów do takiej ewaluacji polityki integracyjnej, więc ja uważam, że na poziomie tworzenia systemu do ewaluacji polityki integracyjnej Polski, należałoby korzystać z różnych doświadczeń i tworzyć jakieś tam, w oparciu o to, czy o inne, stworzyć jakieś proste narzędzie. Myślę, że kraj na tyle jest, Polska jest na tyle dużym krajem i może pozwolić sobie na własny system, w oparciu o to. Natomiast tutaj w mieście przyjmujemy tą zasadę, że jako, że jesteśmy w tej sieci miast międzykulturowych i że jest to jakiś wspólny mianownik, to możemy dalej się o to opierać w kolejnych działaniach. I nie będziemy tego zmieniać jakoś drastycznie dla samego miasta. W końcu wychodzi na to, że nie powstały u nas rekomendacje jak ten indeks zmie-

<sup>64</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

<sup>65</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

<sup>66</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1



nić. Zatrzymało się to na poziomie dyskusji. Natomiast fakt faktem, że zostało tutaj stworzonych w mieście kilka takich poddziałań, dotyczących stworzenia systemu zarządzania różnorodnością kulturową. Sam indeks jest nieruszony. Nie jest to zmienione. Jest to przyczynek szerszy do dyskusji. Powinien być dyskutowany na poziomie różnych polskich miast. Na poziomie każdego z tych pytań, można by nad każdym z nich się zastanowić i zastanowić się na ile jest ono ważne, na ile ważne jest takie postawienie sprawy dla naszej sytuacji w Polsce. Na ile to odzwierciedla sytuację w Polsce. Na ile to jest potrzebne? Te pytania dążą do tego, by dać nam obraz stanu i jeżeli jesteśmy poniżej jakiejś wartości mediany, to powinniśmy w obszarze tej wartości dążyć do poprawy. Jeżeli powyżej, to znaczy, że jest świetnie. Jeżeli to ma taki cel, to takie stawianie pytań, które dają fałszywe odpowiedzi, to daje nam fałszywy obraz. Na poziomie tych pytań należałoby się zastanowić. A jeżeli wyrzucimy jakieś pytania, to nam cały obszar pada”<sup>67</sup>.

W odpowiedzi na pytanie czy Indeks może posłużyć w realizacji Polityki Migracyjnej Polski urzędnik odpowiedział twierdząco: „ministerstwa porozumiewają się i stosując Indeks jako narzędzie do weryfikacji stopnia wprowadzania odgórnej polityki”, jednocześnie podejmując inny wątek: „Fundamentalnym pytaniem jest czy samorządy mają obowiązek wprowadzania tej polityki?”. W optyce urzędnika – „rekomendacje Polityki Migracyjnej Polski to dobra wola ministerstwa (...)”. Jak podkreśla: „Indeks mógłby pomóc we wdrożeniu rekomendacji MSW, ale samorządy wypięłyby się na działania centralne”<sup>68</sup>.

Jednocześnie od razu podaje rozwiązanie takiej sytuacji: „by można było stosować odgórnie i centralnie narzędzie ewaluacyjne, jeżeli chodzi o wprowadzenie pewnych polityk, to trzeba przekonać szczebel lokalny, że jest to po pierwsze w ich interesie, po drugie w ich kompetencjach. (...) Nakładanie na samorządy zobowiązania i budowanie narzędzie egzekwowania tego zobowiązania w sytuacji braku świadomości – jest pozbawione sensu”. Twierdzi, że najpierw konieczne jest zbudowanie świadomości w samych samorządach, by zadziałały odgórne zalecenia. „W obliczu nakładania nowych formalnych zadań – najpierw trzeba samorządy przygotować. Trzeba dać czas, by się do tego przygotowały, by zrealizowały sensownie to zadanie. Wsparcie z góry”<sup>69</sup>.

Z drugiej strony istnieje także poważne, a jednocześnie trywialne, zagrożenie dla ewentualnego zastosowania Indeksu:

„Istnieje niebezpieczeństwo, że samorządy, czytając Indeks, porządnie się wystraszą. Indeks pokazuje jak wiele jest obszarów, jak wiele

<sup>67</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_2

<sup>68</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

<sup>69</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

jest zadań powinno być realizowanych. Nie wszystkie z tych zadań będą mogły być realizowane. Indeks jest narzędziem bardzo partycypacyjnego budowania systemu. Wymaga współpracy ze szkołami, uczelniami, organizacjami pozarządowymi, kościołami”<sup>70</sup>.

Należy jednocześnie wyraźnie podkreślić myśl wyrażoną przez eksperta na temat Indeksu. W jego opinii Indeks jest *de facto* tzw. „projektem lubelskim”, który z jednej strony zakłada podzielenie się doświadczeniem z innymi miastami, ale nie ma większej ambicji „rozprzestrzeniania się dalej z Indeksom Miast Międzykulturowych i budowaniem „atmosfery”. To nie jest cel. Celem jest udostępnienie know-how, a nie samodzielnie przeprowadzanie Indeksu w innych miastach Polski”<sup>71</sup>. Musi to być uwzględnione w wypadku dalszego propagowania wykorzystania Indeksu jako wskaźnika do oceny stopnia wdrażania polityki migracyjnej w Polsce.

#### 5.4. Reakcje innych miast

Obecnie można stwierdzić, że w Lublinie *de facto* nad Indeksom pracuje trzech urzędników miejskich oraz przedstawiciele środowiska organizacji pozarządowych. To właśnie ta grupa podjęła wyzwanie zainteresowania Indeksom innych samorządów w Polsce. Z przeprowadzonych przez autora rozmów wynika, że reakcje ze strony innych polskich miast były różne, z szerokim spektrum od pozytywnych do negatywnych. Rozmówcy Podkreślali, że przedstawiciele miast, w I kwartale 2015 r., najchętniej skłaniali się do ignorowania zagadnienia, jako niepotrzebnego i wymagającego z ich strony zbędnego organizacyjnego wysiłku. Należy zauważyć, że ocena stanu zastanego dotyczyła okresu świeżo po wyborach samorządowych w Polsce, które odbyły się na jesieni 2014 r. Sytuacja ta może w czasie się dynamicznie zmieniać, zwłaszcza w przypadku ewentualnych zmian w dyskursie ogólnopolskim na temat cudzoziemców, migrantów zarobkowych i uchodźców.

Z przeprowadzonych rozmów wynikało, że najbardziej zainteresowanymi Indeksom miastami był Gdańsk i Białystok (w obu przypadkach na poziomie wiceprezydentów miast). W tych miastach już zbudowano relacje pomiędzy sektorem NGO a przedstawicielami miasta, lub właśnie nad tym pracowano. Zainteresowanie to można określić jako impuls ze strony władz samorządowych. Z kolei w innych miastach spotkano się z sytuacją, w której zastano konflikt pomiędzy przedstawicielami organizacji pozarządowych z Urzędem Miasta (Kraków) lub brak rzeczywistego podglebia do rozmów na temat Indeksu i problemów, które opisuje.

<sup>70</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

<sup>71</sup> KI\_L\_NGO\_12012015\_MP\_1

Zdarzało się także, iż nie usłyszano ze strony władz konkretnych propozycji i ocen. Najbardziej skrajnym przypadkiem były Katowice, gdzie przedstawiciele sektora NGO, drogą korespondencyjną z wydziałem kultury, dowiedzieli się, że miasto nie jest zainteresowane Indekssem, ponieważ w mieście „nie ma mniejszości”. Unaocznia to jedynie ogrom pracy jaki stoi przed podmiotami odpowiedzialnymi za uwrażliwianie urzędników oraz za budowanie i wdrażanie polityki migracyjnej, a następnie integracyjnej cudzoziemców w Polsce.

## 5.5. Podsumowanie

Indeks Miast Międzykulturowych ma przede wszystkim charakter uniwersalny i edukacyjny. Stanowi kompendium wiedzy dotyczącej integracji i jej mierzenia, pochodzącą od podmiotów zaawansowanych i doświadczonych w tym względzie.

Należy jednak zauważyć, że z racji uwarunkowań prawnych, Indeks Miast Międzykulturowych nie może zostać bez konsultacji z jego twórcami poddany zmianom, które mogłyby pozwolić na jego przeszczepienie na grunt niezachodnioeuropejski. Jednocześnie, z obiektywnego punktu widzenia, Indeks w swojej obecnej formie, po dokonaniu w nim jakichkolwiek zmian o charakterze lokalizacyjnym, straciłby swoje walory, jakimi właśnie są wspomniane wyżej uniwersalność i edukacyjność.

Jedną z rekomendacji środowiska lubelskiego jest:

*„Doprowadzenie Indeksu do postaci jaką można upowszechniać. Uostępnić Indeks, podręcznik do Indeksu. Pakiet dobrych praktyk z poziomu Polski. Brak jest dostępu do takiego zbioru na poziomie samorządu”* <sup>72</sup>.

W tym celu potrzebna jest jednocześnie powołanie grupy osób z samorządu i organizacji pozarządowych, która po prostu służyć będzie konsultacjom eksperckim, zainteresowanym samorządom. W tychże zaś, zainteresowanych samorządach, niezbędna jest *„osoba w urzędzie, chętna i kompetentna, z narzędziem takim jak Indeks. [to ta osoba] kontaktuje się z otoczeniem instytucjonalnym i organizacjami pozarządowymi, a także w ramach Urzędu Miasta, by mieć wiedzę i koordynować działania”* <sup>73</sup>.

Jeżeli z kolei Indeks miałby być narzędziem do porównywania się samorządów między sobą, to w takim wypadku należałoby go przebudować. Jako, że na ingerencję w jego formę i treść musiałaby wyrazić zgodę struktura Rady Europy, najlepiej, by był on przedstawiany nadal w swojej niezmienionej formie, przygotowanej i przetłumaczonej przez środowisko urzędnicze miasta Lublin. Zaprezentowana wersja

<sup>72</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

<sup>73</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

Indeksu zostałyby natomiast wzbogacona komentarzami dotyczącymi poszczególnych pytań i zagadnień. Ponadto byłyby także wyposażona w pilotażowy, nieoficjalny zestaw odpowiedzi na przykładzie Lublina. Odpowiedzi zawierają komentarze, pozwalające na ukazanie kontekstu danego zagadnienia. Stanowi to jednocześnie rekomendację do ewentualnej, dostosowanej i udoskonalonej formy Indeksu na wypadek próby opracowania jej krajowej wersji.

Z kolei zasadniczą wadą Indeksu jest jego nieprzystawalność do polskich warunków. Mowa w tym momencie o liczbach – faktycznej ilości migrantów. Ponadto brak jest danych dotyczących migrantów drugiego, trzeciego pokolenia. *„Temat jest jednak kolosalnie ważny. Ludzie zarządzający na poziomie miasta muszą sobie zdawać z tego sprawę, bo drugie i trzecie pokolenie istnieje”*<sup>74</sup>.

W opinii urzędnika miasta Lublin trzeba stworzyć taki model funkcjonowania systemu wykorzystującego do prowadzenia i ewaluacji miejskich polityk w stosunku do cudzoziemców, żeby *„nie zabierać [indeksu] organizacjom pozarządowym, [ale jednocześnie] nie dublować [ich pracy]”*<sup>75</sup>.

Z drugiej strony, w opinii eksperta z sektora NGO zajmującego się Indekssem, *„nie należy go zmieniać, nie trzeba go dostosowywać do poszczególnych krajów. Należy wypełniać to samo, ale uwzględniając BRAK DANYCH lub odpowiedź – NIE DOTYCZY. Doprecyzować i tłumaczyć tę kwestię/opcję”*<sup>76</sup>. W obecnych uwarunkowaniach europejskich wydaje się, że jest to najbardziej trafna rekomendacja, ponieważ Indeks Miast Międzykulturowych pokazuje sposób rozwiązania coraz bardziej aktualnych w przyszłości dla Polski problemów. Pytania są w rzeczywistości jednocześnie rekomendacjami i mogą posłużyć za przykładowe rozwiązanie problemu, ponieważ są to wypracowane i testowane rozwiązania z innych krajów Europy. Należy jednak przetłumaczyć i wytłumaczyć niejasności, interpretować zagadnienia, podawać źródła do podawanych odpowiedzi, a każdy z kolejnych punktów dodatkowo rozwinąć.

Wydaje się jednak, że realne znaczenie Indeksu Miast Międzykulturowych, w związku z jego ograniczeniami w warunkach polskich, jest niskie. Indeks nie może zastąpić wskaźników wypracowanych w toku pracy nad polityką migracyjną i integracyjną, lecz je zaledwie uzupełnić. I w tej formule najprawdopodobniej sprawdziłyby się najlepiej.

---

<sup>74</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

<sup>75</sup> KI\_L\_UM\_12012015\_MP\_1

<sup>76</sup> KI\_L\_NGO\_12012015\_MP\_1

## KLUCZOWE WNIOSKI I REKOMENDACJE

\* Pomimo przyjęcia dokumentu strategicznego „Polityka migracyjna Polski” oraz planu działania, nie wprowadzono mechanizmów zapewniających spójność działań integracyjnych, realizowanych przez podmioty zewnętrzne z kierunkami polityki integracyjnej państwa. Wynika to przede wszystkim z faktu, że organizacje pozarządowe, wdrażające działania integracyjne, przede wszystkim kierują się własnymi doświadczeniami w doborze instrumentów oraz określaniu potrzeb beneficjentów ostatecznych. Ponadto dla wielu organizacji nie jest jasne w jaki sposób winny interpretować na poziomie realizacji projektu zapisy strategii migracyjnej w obszarze integracji. Wskazane jest więc przeprowadzenie spotkań konsultacyjnych, poświęconych interpretacji zapisów strategii, w szczególności sposobu rozumienia celów szczegółowych. Spotkania te mogłyby posłużyć wprowadzeniu korekt oraz ujednoczeniu interpretacji poszczególnych celów w ramach przeglądu śródk okresowego strategii migracyjnej.

\* Aktualna pozostaje kwestia, poruszona w *Monitorze integracji*, zapewnienia skutecznej koordynacji działań integracyjnych, prowadzonych przez instytucje centralne i samorządy oraz nadzoru merytorycznego nad projektami integracyjnymi, wdrażanymi przez organizacje pozarządowe. W okresie objętym oceną Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie otrzymało niezbędnego wsparcia kadrowego, które pozwoliłoby na efektywne pełnienie przez resort roli koordynacyjnej, planistycznej oraz monitoringowej. Skutkowało to m.in. opóźnieniami w finalizacji długo oczekiwanej strategii w zakresie integracji a także ograniczało możliwości resortu w zakresie prowadzenia bardziej intensywnego dialogu ze środowiskiem pozarządowym. Warto więc powrócić do idei wprowadzenia tzw. asystentów integracji, którzy zapewniliby wsparcie merytoryczne przy doborze wniosków, rozwiązywaniu problemów pojawiających się w projektach oraz w kontaktach z grupą docelową.

\* Zarówno urzędnicy jak też przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali na braki dotychczasowej formuły konsultacji wyboru priorytetów wsparcia konkursów nowego Funduszu. Beneficjenci oraz

operatorzy musieli zmierzyć się z szeregiem fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu systemu finansowania oraz nadzoru nad działaniami integracyjnymi. Złożyły się na to m.in. szerszy zakres tematyczny Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, przejęcie obowiązku organizacji konkursów oraz nadzoru formalnego przez inny resort oraz wprowadzenie zmian w procedurach konkursowych ze względu na wymogi formalne Komisji Europejskiej. Okazało się więc konieczne pogłębienie formuły konsultacji poprzez wprowadzenie regularnych spotkań przedstawicieli organizacji pozarządowych z urzędnikami, odpowiedzialnymi za planowanie oraz nadzór nad konkursami. Warto przy tej okazji rozważyć prowadzenie stałej ewaluacji procesu konsultacji w celu zdiagnozowania barier we współpracy, monitorowania jakości procesu (w szczególności, stopnia włączenia przedstawicieli grup docelowych, przejrzystości przyjętych procedur czy też uwzględnienia postulatów obu stron) oraz wypracowania konkretnych rekomendacji.

\* Formuła, w której zorganizowane zostały pierwsze konkursy w ramach nowego funduszu, nie przewiduje ukierunkowania działań co sprawia, że jeden z podstawowych postulatów, zawartych w *Monitorze integracji*, pozostaje w mocy. Naszym zdaniem mocniejsze powiązanie obszarów tematycznych konkursów z kierunkami polityki integracyjnej państwa pozwoliłoby na pełne wykorzystanie puli środków, uniknięcie dublowania działań w danym regionie lub wobec danej grupy oraz skierowanie działań do grup, określonych za najbardziej potrzebujące. Warto też zastanowić się nad uwzględnieniem specyfiki organizacji początkujących oraz bardziej doświadczonych poprzez wyodrębnienie dedykowanych ścieżek konkursowych. Ponadto, korzystając z doświadczeń EFU, rekomendujemy wydzielenie komponentu w trybie bezkonkursowym, w ramach którego instytucje publiczne oraz większe organizacje pozarządowe mogłyby prowadzić wieloletnie działania preintegracyjne o powtarzalnym i wyspecjalizowanym charakterze.

\* Nie notujemy również postępu w kierunku przyjęcia szerszej palety wskaźników oceny wpływu projektów. Działania prowadzone ze środków FAMI nadal będą oceniane przez pryzmat produktów i przynajmniej w pierwszych konkursach nie wprowadzono mechanizmów ewaluacji wpływu na poziomie programu w oparciu o ocenę sytuacji wyjściowej grupy ani o badania losów uczestników projektu. Podtrzymujemy nasze stanowisko, że jest wskazane aby w ramach oceny merytorycznej wprowadzono pewne elementy ewaluacji, np. wymóg tego by we wnioskach o kolejne projekty, organizacje identyfikowały potrzeby konkretnej grupy docelowej oraz wykazywały celowość zastosowania danych działań dla osiągnięcia mierzalnego wpływu na tę grupę.

\* Choć w warunkach dyscypliny budżetowej, Fundusz pozostanie głównym źródłem finansowania działań preintegracyjnych, w długoterminowej perspektywie dla osiągnięcia celów polityki integracyjnej państwa będzie konieczne zapewnienie również finansowania budżetowego. W szczególności, zobowiązanie państwa do prowadzenia stałych działań wobec określonych grup migrantów będzie wymagało wyodrębnienia komponentu, realizowanego ze środków skarbu państwa. Zaletami finansowania budżetowego jest możliwość prowadzenia działań w perspektywie wieloletniej oraz bardziej elastycznego stosowania procedur formalnych, uwzględniających specyfikę beneficjentów. Warto rozważyć stopniowe przechodzenie na system mieszany (funduszowo-budżetowy) w przypadku obszarów, stanowiących element preintegracji, takich jak kursy językowe, oprowadzanie po domu, czy bezpłatne poradnictwo w zakresie procedur pobytowych i praw pracowniczych.

\* W ostatnich miesiącach po raz pierwszy od lat kwestia integracji migrantów stała się przedmiotem burzliwej debaty i ujawniła niechęć wobec obecności w Polsce przybyszy pochodzących z innych obszarów kulturowych. Fakt ten stawia na porządku dziennym konieczność przeznaczenia większej puli środków w działania na rzecz społeczeństwa przyjmującego oraz skierowania przekazu do grup społecznych, dotąd pomijanych w działaniach informacyjnych. Realizatorzy projektów powinni być mobilizowani do zamieszczania informacji o prowadzonych działaniach w mediach lokalnych a także w mediach społecznościowych etc. Położenie nacisku na informowanie o działaniach prowadzonych przy wsparciu Funduszu powinno docelowo służyć budowaniu pozytywnych relacji między imigrantami a społecznościami lokalnymi.

Narzędzie ewaluacji miejskich polityk integracyjnych:

## ***Indeks Miast Międzykulturowych Rady Europy***

**Lublin (wybrane fragmenty)**

### **Krótki komentarz i wyjaśnienie dotyczące istoty Indeksu:**

Indeks Miast Międzykulturowych, jako narzędzie wytworzone przez ekspertów Rady Europy i Komisji Europejskiej, stanowi narzędzie gotowe i dopracowane.

Indeks jest **sprawdzonym i przetestowanym produktem, pozwalającym dokonać opisu sytuacji etnicznej w mieście i ewaluacji polityk miejskich w tym obszarze**. Podczas jego wypełniania należy brać pod uwagę, że został on stworzony w konkretnych warunkach społeczno-politycznych Europy Zachodniej. Tak należy interpretować wykorzystaną w nim metodologię, dobór wskaźników i formę zadań w nim pytań.

**Z racji uwarunkowań prawnych, Indeks Miast Międzykulturowych nie może zostać bez konsultacji z jego twórcami poddany zmianom**, które mogłyby pozwolić na jego przeszczepienie na grunt niezachodnioeuropejski.

Z obiektywnego punktu widzenia Indeks w swojej obecnej formie, po dokonaniu w nim jakichkolwiek zmian o charakterze lokalizacyjnym, straciłby swoje walory. Narzędzie ma przede wszystkim charakter uniwersalny i edukacyjny. Stanowi kompendium wiedzy dotyczącej integracji i jej mierzenia pochodzącą od podmiotów zaawansowanych i doświadczonych w tym względzie. Na ingerencję w jego formę i treść musiałaby wyrazić zgodę struktura Rady Europy, dlatego też został **przedstawiony w niezmienionej formie**, przygotowanej i przetłumaczonej przez środowisko urzędnicze miasta Lublin.

Zaprezentowana wersja Indeksu została natomiast wzbogacona komentarzami dotyczącymi poszczególnych pytań. Ponadto jest także wyposażona w pilotażowy, nieoficjalny zestaw odpowiedzi na przykładzie miasta Lublin. Odpowiedzi zawierają komentarze, pozwalające na ukazanie kontekstu danego zagadnienia. Stanowi to jednocześnie rekomendację do ewentualnej, dostosowanej i udoskonalonej formy Indeksu na wypadek próby opracowania jej polskiego odpowiednika.



## **B. Informacje o polityce integracji międzykulturowej, odpowiedzialnych za nią strukturach i podejmowanych działaniach.**

Proszę zauważyć, że w tym kwestionariuszu zajmujemy się działaniami podejmowanymi przez miasto na rzecz integracji międzykulturowej (*policy input*), a nie oceną ich skuteczności (*policy output*). Skuteczność podejmowanych działań będzie przedmiotem innych badań.

*I. W jaki sposób władze miasta pokazują zaangażowanie w integrację międzykulturową w mieście?*

W każdym mieście niewątpliwie istnieje wiele przykładów międzykulturowości, lecz często są one wyizolowane lub niewidoczne dla populacji ogólnej czy świata zewnętrznego. Optymalne miasto międzykulturowe to takie, w którym podjęto (samo)świadomą decyzję, że należy odnaleźć, zidentyfikować i dostrzec międzykulturowość, zaś samo podejmowanie tych działań stanowi cel polityczny oraz ma odzwierciedlenie w strategii rozwoju miasta. Istotne jest również otwarte i jednoznaczne komunikowanie oddania wartościom i zasadom międzykulturowym przez władze miasta, a także aktywne przekonywanie do włączenia się te działania przez różnorodne podmioty funkcjonujące w mieście.

Pytanie	Komentarz	Lublin
<p>4. Czy miasto formalnie ogłosiło publicznie, że jest miastem międzykulturowym?</p> <p>Tak/Nie</p>	<p>Jeśli "tak" prosimy o doprecyzowanie w jakiej formie, oraz o dołączenie linków.</p>	<p>Tak. W Strategii Rozwoju Lublina 2013–2020 (<a href="http://www.lublin.eu/Strategia_Rozwoju_Lublina_2020-1-1759.html">http://www.lublin.eu/Strategia_Rozwoju_Lublina_2020-1-1759.html</a>).</p>
<p>5. Czy miasto przyjęło strategię integracji międzykulturowej lub strategię zarządzania różnorodnością / inkluzji społecznej?</p> <p>Definicja strategii integracji międzykulturowej: strategia zobowiązująca każdy wydział i jednostkę miejską do wsparcia, włączania i budowania szans dla nowo przybyłych oraz osób o pochodzeniu migranckim. Celami szczegółowymi strategii są: pozytywne zarządzanie relacjami międzykulturowymi, zachęcanie do kontaktów i inicjatyw międzykulturowych, podejmowania wspólnych działań (<i>mixing</i>), wzmacnianie kompetencji kulturowych instytucji, organizacji i władz oraz promowanie wizji różnorodności jako zasobu miasta.</p>	<p>Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:</p> <p>Tak, strategia międzykulturowa</p> <p>Strategia integracji z elementami międzykulturowym</p> <p>Strategia integracji nie oparta na koncepcji interkulturowości</p> <p>NIE</p> <p>Proszę podać link bądź dołączyć dokument tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Miasto Lublin nie przyjęło strategii integracji międzykulturowej lub zarządzania różnorodnością. Trwają prace nad wdrożeniem szeregu działań mających usprawnić zarządzanie w tym zakresie. Pomaga w tym realizowany przez Urząd Miasta projekt Lublin dla Wszystkich (<a href="http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&amp;fid=12631">http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&amp;fid=12631</a>).</p>
<p>6. Czy miasto przyjęło plan działań międzykulturowych?</p>	<p>Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź:</p> <p>Tak</p> <p>Tylko plan integracji, który nie jest międzykulturowy</p> <p>Nie</p> <p>Proszę podać link bądź dołączyć dokument tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Nie.</p>

7. Czy został stworzony budżet strategii międzykulturowej i/ lub planu działań międzykulturowych?	Tak Nie Proszę podać link bądź dołączyć dokument tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Nie.
8. Czy w mieście istnieje proces ewaluacji w strategii międzykulturowej/ międzykulturowego planu działań? [Jeśli nie ma strategii międzykulturowej a tylko strategia integracji proszę odpowiedzieć „NIE” ]	Tak Nie Proszę podać link bądź dołączyć dokument tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Nie.
9. Czy oficjalne wystąpienia i komunikaty płynące z Urzędu Miasta mają jasne odniesienia do miejskiej polityki integracji międzykulturowej?	Często Rzadko Nigdy	Nigdy, ponieważ nie ma takiej polityki.
10. Czy miasto ma oficjalną stronę internetową komunikującą zaangażowanie międzykulturowe, strategię i/ lub plan działań.	Tak Nie Jeśli „TAK”, proszę podać link:	Nie. Istnieją zakładki na stronach miejskich, w których można znaleźć informacje na temat zaangażowania międzykulturowego, m.in.: – Projekt Miasta Międzykulturowe <a href="http://kultura.lublin.eu/projekty,1,276,Miasta_Międzykulturowe.html?locale=pl_PL">http://kultura.lublin.eu/projekty,1,276,Miasta_Międzykulturowe.html?locale=pl_PL</a> – Projekt Lublin dla Wszystkich <a href="http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&amp;fid=12631">http://www.um.lublin.pl/um/index.php?t=200&amp;fid=12631</a> – Kampania społeczna Twarze Lublina <a href="http://www.dlawszystkich.lublin.eu">www.dlawszystkich.lublin.eu</a>

<p>11. Czy miasto posiada wyspecjalizowane ciało lub międzywydziałową strukturę koordynującą, odpowiedzialną za strategię międzykulturową lub integrację międzykulturową?</p>	<p>Tak</p> <p>Nie</p> <p>Jeszcze nie, ale poważnie o tym myślimy</p> <p>Proszę podać link bądź dołączyć dokument tak by można było zweryfikować odpowiedź (np. notatki ze spotkań, nazwa struktury, formalne umocowanie struktury i podstawa prawna działalności, strona internetowa, na której wymienione są nazwiska członków/członkiń)</p>	<p>Jeszcze nie, ale jak wynika z wypowiedzi urzędników, jest to poważnie rozważane. W ramach projektu Lublin dla Wszystkich realizowane są systematyczne (comiesięczne) spotkania tzw. grupy wsparcia czyli osób zawodowo zajmujących się integracją (przedstawiciele urzędów i organizacji pozarządowych). Prace kierowane są przez Kancelarię Prezydenta Miasta.</p> <p>Spotkania grupy wsparcia pełnią ważną funkcję jeżeli chodzi o koordynowanie prac poszczególnych instytucji i organizacji, budowanie spójności podejmowanych działań, zapewnianie ich kompleksowości oraz przepływu informacji. Zakładamy, że grupa wsparcia wraz z przedstawicielami lubelskich mniejszości przerodzi się w zorganizowaną strukturę doradczą w zakresie polityki integracji.</p>
<p>12. Czy miasto ma wypracowane jakieś formy dostrzeżenia i/lub uhonorowania obywateli/ek, którzy działają na rzecz integracji międzykulturowej w społeczności lokalnej (nagroda, oficjalna uroczystość/święto, certyfikat)?</p>	<p>Często</p> <p>Rzadko</p> <p>Nigdy</p> <p>Proszę podać przykład lub dowód.</p>	<p>Brak odpowiedzi</p>

## II. Miasto z perspektywy międzykulturowej

Idea Miast Międzykulturowych zakłada przyglądanie się i zmienianie wszystkich, nawet najbardziej doraźnych i pozornie niezwiązanych z międzykulturowością, zadań miasta w taki sposób, by dostarczały wysokiej jakości usług wszystkim obywatelom i obywatelkom, niezależnie od ich zaplecza kulturowego. Niezwykle istotne jest zadanie sobie pytania: „Jak możemy pracować lepiej (inaczej), jeśli zależy nam na wzmacnianiu potencjału międzykulturowego miasta?”

a) Na ile międzykulturowy jest system edukacji?

Postawy wobec kultury i rasy są formowane we wczesnych latach życia. Ogromny wpływ ma tu szkoła, która może albo wzmacniać albo kwestionować uprzedzenia na wiele sposobów: zarówno poprzez środowisko społeczne jakie tworzy, jak i przekazywane treści i wartości.

Pytanie	Komentarz	Lublin
13. Czy prawie wszystkie dzieci w szkołach podstawowych są tego samego pochodzenia etnicznego? (włączając pochodzenie większościowe)?	Tak, we wszystkich szkołach Tak, w większości szkół Tak, w niektórych szkołach Nie	Tak, we wszystkich szkołach.
14. Czy pochodzenie etniczne nauczycieli w szkołach odzwierciedla skład populacji miasta?	Często Czasem Rzadko Nigdy Piotr / Ania	Często.
15. Czy szkoły starają się zaangażować rodziców dzieci wywodzących się z mniejszości etnicznych / pochodzenia cudzoziemskiego w życie szkoły?	Tak, większość szkół Tylko kilka szkół Nie Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.  Tu możemy poszukiwać odpowiedzi na pytania o sposób zapraszania do udziału w radach rodziców - czy są rady rodziców w szkołach, w których reprezentatywność rodziców brana jest w sposób systemowy pod uwagę? Czy prowadzone są zebrania, podczas których tematyka różnorodności wśród dzieci i ich rodziców jest poruszana? A może prowadzone są inne formy współpracy z rodzicami uwzględniającej tematykę międzykulturowości - np. warsztaty dla rodziców, kiermasze tematyczne, imprezy tematyczne na terenie szkoły, w które zaangażowani są rodzice reprezentujący mniejszości/inne kultury itp.	Tylko kilka szkół. Związane to jest z bardzo niewielką liczbą dzieci z mniejszości i brakiem procedur/doświadczenia. Dobrym przykładem jest Szkoła Podstawowa nr 31, do której uczęszczają dzieci uchodźców. Tam wdrażane są pewne systemowe rozwiązania (np. spotkania z rodzicami oraz warsztaty z wrażliwości kulturowej dla uczniów).

<p>16. Czy szkoły realizują projekty międzykulturowe (takie jak wymiany ze szkołami o innym składzie etnicznym, projekty nauczania międzykulturowego, projekty o innych kulturach i religiach, festiwale międzykulturowe, dostrzeganie zaplecza międzykulturowego poprzez dekoracje szkoły)?</p>	<p>Często</p> <p>Rzadko</p> <p>Nigdy</p> <p>Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p> <p>Czy w szkole prowadzone są zajęcia na temat różnorodności / warsztaty wrażliwości międzykulturowej dla uczniów i uczennic? Czy takie zajęcia prowadzone są programowo, czy w zależności od ich dostępności w ofercie organizacji pozarządowych? Czy szkoły współpracują z organizacjami mniejszości i wspólnie budują ofertę kulturalną/edukacyjną dla swoich uczniów i uczennic? Czy w programie wydarzeń kulturalnych / społecznych szkoły uwzględniane jest pochodzenie kulturowe uczniów i uczennic, tj. obchodzone przez nich święta religijne, rocznice ważnych dla danej grupy mniejszościowej wydarzeń historycznych itp.</p>	<p>Rzadko.</p> <p>Istnieją organizowane przez niektóre szkoły czy organizacje pozarządowe wymiany międzynarodowe czy warsztaty.</p>
<p>17. Czy Twoje miasto prowadzi politykę zwiększania etnicznego / kulturowego „wymieszania” (<i>mixing</i>) w szkołach (unikanie tworzenia wyłącznie białych szkół, jak również gettoizacji)?</p>	<p>Tak</p> <p>Nie</p> <p>Polityka jest w trakcie przygotowywania</p> <p>Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Z racji relatywnie niewielkiej liczby uczniów i uczennic należących do mniejszości etnicznych czy kulturowych, trudno mówić o zjawisku wyłącznie białych szkół czy szkół o nadreprezentacji jednej grupy etnicznej / kulturowej. Rejonizacja szkół wpływa jednak na to, że dzieci rodziców mieszkających w ośrodku dla cudzoziemców chodzą przede wszystkim do zlokalizowanej w pobliżu Szkoły Podstawowej nr 31; jest to jednak taki sam problem w przypadku dzieci z osiedla bloków socjalnych czy innych dzielnic zamieszkałych przez grupy społeczne o niższym statusie materialnym, które z konieczności zgromadzone są w pobliskich szkołach.</p>

b) Na ile międzykulturowe są osiedla mieszkalne (dzielnice)?

Przez dzielnicę rozumiemy jednostkę administracyjną w obrębie miasta, która ma pewien poziom autonomii administracyjnej a czasem również pewne struktury zarządzania politycznego, i jest traktowana jako jednostka w procesie miejskiego planowania. W większych miastach dzielnice składają się na ogół z kilku osiedli. Statystyczna definicja dzielnicy różni się w zależności od kraju. Generalnie obejmują one populacje wielkości 5 000 – 20 000 osób.

Miasta europejskie bardzo różnią się między sobą, jeżeli chodzi o wzorce osiedlania się i ich związek z kulturą kraju pochodzenia i etnicznością. Nie ma również zgody, co do tego czy i na ile państwo powinno włączać się w zbudowanie bardziej „wymieszanych” społeczności pod kątem społeczno-kulturowym, czy może jest to kwestia rynku i indywidualnych decyzji i wyborów mieszkańców dzielnic. Optymalne miasto międzykulturowe to niekoniecznie te idealnie skomponowane pod względem statystycznym. Enklawy etniczne nie stanowią przeszkody dla międzykulturowości miasta, pod warunkiem, że nie stanowią one bariery wolnego przepływu ludzi, idei i możliwości, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz tych enklaw.

Pytanie	Komentarz	Lublin
18. Jaki jest procent dzielnic, w których przeważająca większość (80% lub więcej) mieszkańców jest tego samego pochodzenia etnicznego? (włączając pochodzenie większościowe).	W przeważającej większości miast polskich dzielnice są jednorodne etnicznie i trudno mówić o co najmniej 20% grupach mniejszościowych. Tym niemniej bez wątpienia jest tak, że z racji choćby ulokowania ośrodka dla cudzoziemców, uczelni wyższych bądź ośrodków religijnych, pewne części miasta są częściej zamieszkiwane przez określone grupy mniejszościowe niż inne. Wiedzą na temat terytorialnego zróżnicowania mieszkańców i mieszkańek miasta podzielić się właśnie w tym punkcie (lub punkcie poniżej).	100% dzielnic.  Są jednak dzielnice Lublina, w których przedstawiciele mniejszości narodowych czy etnicznych jest więcej, niż w innych, np.: - Bronowice - z racji usytuowania Ośrodka dla Cudzoziemców - Wieniawa - z racji bliskości uniwersytetów - Śródmieście /Czechów Południowy - z racji bliskości Uniwersytetu Medycznego - okolice dworca PKS / targu na Ruskiej
19. Jaki jest procent dzielnic, w których osoby z mniejszościowych grup etnicznych stanowią większość mieszkańców?	Kilka dzielnic  Jedna lub dwie dzielnice  Nie	Nie.



<p>20. Czy miasto wspiera inicjatywy spotkań mieszkańców i różnych grup etnicznych z innych dzielnic?</p>	<p>Tak</p> <p>Nie</p> <p>Nie potrzebujemy takich działań, ponieważ nie ma segregacji etnicznej w ramach dzielnic</p> <p>Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Nie.</p>
<p>21. Czy Twoje miasto prowadzi politykę zwiększania różnorodności mieszkańców w dzielnicach (unikania koncentracji etnicznej)?</p>	<p>Tak</p> <p>Polityka jest w trakcie przygotowywania</p> <p>Zdarzają się sytuacje wyjątkowe</p> <p>Nie</p> <p>Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Nie</p>
<p>22. Czy Twoje miasto prowadzi politykę zachęcania mieszkańców o różnym pochodzeniu etnicznym do spotykania się i interakcji w dzielnicach (interakcji w obrębie dzielnic)?</p>	<p>Tak</p> <p>Polityka jest w trakcie przygotowywania</p> <p>Zdarzają się sytuacje wyjątkowe</p> <p>Nie</p> <p>Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Nie</p>

c) Na ile międzykulturowe są usługi publiczne?

Optymalnie zarządzany urząd miasta i wszystkie podległe mu instytucje miejskie powinno prowadzić politykę kadrową w taki sposób, by struktura osób zatrudnionych na wszystkich szczeblach zarządzania odzwierciedlała populację miasta z punktu widzenia pochodzenia etnicznego / kulturowego. Ponadto polityka urzędu i podległych mu instytucji musi zakładać, że dynamiczne zmiany struktury populacji nakładają konieczność okresowych przeglądów i wprowadzania usprawnień w samej specyfice usług publicznych. Miasto musi być otwarte na idee i innowacje wychodzące od grup mniejszościowych lub zaprojektowane z myślą o tych grupach, zamiast upierać się przy świadczeniu jednolitych usług i prowadzenia identycznych działań wobec wszystkich grup mieszkańców.

Pytanie	Komentarz	Lublin
23. Czy pochodzenie etniczne urzędników odzwierciedla skład populacji miasta?	Tak, na wszystkich szczeblach hierarchii.  Tak, ale tylko na niższych poziomach hierarchii.  Nie.	Nie. Zdarza się, że Urząd Miasta zatrudnia osoby z innym niż polskie obywatelstwem bądź należące do mniejszości etnicznych czy religijnych, jednak skala tego zjawiska jest zbyt mała by można było mówić o celowej polityce. Częściej dzieje się to w przypadku realizacji konkretnych projektów, do których niezbędne są osoby z konkretną wiedzą/ doświadczeniem (np. w znajomości specyfiki funkcjonowania danego kraju).
24. Czy miasto ma plan rekrutacji, by zapewnić reprezentację pracowników i pracowniczek odzwierciedlającą skład populacji miasta?		Nie.

25. Czy osoby, które nie są obywatelami Twojego kraju, mogą być zatrudnione w administracji publicznej?	Tak  Tylko na niektórych stanowiskach (oraz/lub tylko obywatele UE)  Nie	Tak.
26. Czy miasto podejmuje działania w celu zwiększenia „wymieszania” międzykulturowego i kompetencji międzykulturowych w przedsiębiorstwach prywatnych (np. miasto zachęca do przyjmowania Karty działań antydyskryminacyjnych, Karty różnorodności, prowadzenia szkoleń międzykulturowych dla kadry zarządzającej)?	Tak  Nie  Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Brak odpowiedzi.
27. Czy miasto zapewnia następujące usługi zgodnie z pochodzeniem etnicznym/kulturowym wszystkich jego mieszkańców i mieszkańek?	Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.  Pogrzeby/pochówek  Posiłki w szkołach  Wydzielona przestrzeń wyłącznie dla kobiet lub godziny wyłącznie dla kobiet w obiektach sportowych  Inne (wymienić)  Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Nie.

d) Na ile międzykulturowy jest biznes i rynek pracy?

Znaczna część gospodarki i rynku pracy jest niewątpliwie poza kontrolą władz miasta, co nie zmienia faktu, że miasto może mieć na nie pewien wpływ. Z powodu ograniczeń formalnych w dostępie do publicznego rynku pracy, dla przedstawicieli i przedstawicielek grup mniejszościowych sektor prywatny może stanowić o wiele łatwiejszą drogę do samodzielności ekonomicznej. Z kolei udział

grup mniejszościowych w rynku (np. sklepy, kluby, restauracje, ale również przemysł wymagających wysokich kwalifikacji i sektor badawczy) to doskonały sposób na integrację różnych grup społecznych w obrębie miasta. Badania pokazują, że różnorodność kulturowa, a nie homogeniczność, sprzyja kreatywności i innowacji.

Pytanie	Komentarz	Lublin
28. Czy istnieje biznesowa organizacja parasolowa, która wśród swoich celów ma promowanie różnorodności i niedyskryminacyjnej polityki zatrudnieniowej?	Tak Nie	Brak odpowiedzi.
29. Czy miasto przyjęło kartę lub inny wiążący dokument przeciwko dyskryminacji etnicznej w Urzędzie Miasta i jednostkach mu podległych?	Tak Nie Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Tak.
30. Czy miasto podejmuje działania mające na celu zachęcić przedsiębiorców z mniejszości etnicznych do „wyjścia poza” gospodarkę etniczną i wkroczyć do głównego nurtu gospodarczego i bardziej rentownych sektorów (pomaganie małym i średnim przedsiębiorstwom etnicznym w rozwoju, zdywersyfikowaniu ich produktów i wchodzeniu na nowe rynki – wsparcie w planowaniu, bankowości, mentoring?)	Tak Nie Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Brak odpowiedzi.
31. Czy miasto podejmuje działania w celu rozwijania „podstref ekonomicznych/inkubatorów przedsiębiorczości”, w których byłaby możliwość łatwiejszego mieszania się różnych grup kulturowych? [definicja: inkubator przedsiębiorczości to struktura, która gości i wspiera start-upy, w tym przypadku pytanie dotyczy tego, czy takie inkubatory podejmują działania ukierunkowane na wzmacnianie kontaktów i podejmowania wspólnych przedsięwzięć przez przedsiębiorców różnego pochodzenia)	Tak Nie Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Brak odpowiedzi.
32. Czy w ramach zamówień publicznych usług i produktów rada miasta daje priorytet przedsiębiorstwom, które mają strategię zarządzania różnorodnością?	Tak Nie Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Brak odpowiedzi.

e) Na ile międzykulturowe jest życie kulturalne i obywatelskie w mieście?

Czas wolny to często najlepsza okazja, by spotkać i zaprzyjaźnić się z reprezentantami innych kultur. Jednak jeżeli wzorce spędzania wolnego czasu wyznaczają podziały etniczne (np. W skład lokalnej drużyny piłkarskiej wchodzi wyłącznie reprezentanci jednej grupy etnicznej), niewątpliwie stanowi to czynnik wzmacniający segregację. Miasto może wpływać na sytuację zarówno poprzez własne bezpośrednie działania, jak i poprzez sposób dystrybucji zasobów wobec innych organizacji czy podmiotów.

Pytanie	Komentarz	Lublin
33. Czy rada miasta wykorzystuje międzykulturowość jako kryterium przy przyznawaniu grantów lokalnym organizacjom czy inicjatywom?	Tak Nie Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź. Prosimy o spojrzenie na pytanie dwutorowo: wspieranie inicjatyw o międzykulturowym charakterze oraz takie, które przygotowuje międzykulturowa grupa inicjatywna.	Nie.
34. Jeśli tak, ile spośród grantów na rzecz organizacji czy inicjatyw obywatelskich przyznawanych jest na podstawie kryterium międzykulturowości (w %)?	Prosimy o spojrzenie na pytanie dwutorowo: wspieranie inicjatyw o międzykulturowym charakterze oraz takie, które przygotowuje międzykulturowa grupa inicjatywna.	
35. Czy miasto organizuje wydarzenia i działania na polu kultury, sztuki i sportu, które mają na celu umożliwianie spotykania się ( <i>mixing</i> ) osobom z różnych grup etnicznych?	Regularnie Czasami Nigdy Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Czasami/regularnie? Przykładami są: - coroczny festiwal Wielokulturowy Lublin ( <a href="http://www.wielokulturowylublin.pl">http://www.wielokulturowylublin.pl</a> ) - zazwyczaj uczestniczą w nich jedynie przedstawiciele/ki danej grupy

36. Czy miasto zachęca organizacje kulturalne do mierzenia się z problematyką różnorodności i relacji międzykulturowych w ich produkcjach i organizowanych przez nie wydarzeniach (na przykład poprzez konkretne granty lub specjalne regulacje)?	Tak  Czasami  Nie  Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Brak odpowiedzi.
37. Czy miasto organizuje debaty publiczne lub kampanie na temat różnorodności kulturowej i wspólnego życia?	Tak, regularnie  Tak, od czasu do czasu  Zdarzyło się raz czy dwa  Nie  Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.	Tak, od czasu do czasu.  Wydarzenia takie mają miejsce głównie w ramach realizowanych przez miasto projektów bądź współpracy przy projektach organizowanych przez organizacje pozarządowe. Przykład: współorganizowane przez miasto śniadanie prasowe poświęcone wielokulturowości, w ramach którego odbyła się debata z przedstawicielami lubelskich mniejszości oraz organizacji działających na rzecz mniejszości.

f) Na ile międzykulturowa jest przestrzeń publiczna?

Przestrzeń publiczna i obiekty użyteczności publicznej są ważne z wielu powodów. Są miejscami, z których większość mieszkańców musi korzystać przynajmniej od czasu do czasu, a zatem to właśnie w nich rośnie prawdopodobieństwo spotkania "obcych". Sytuacje takie jak np. wzmożone zainteresowanie w związku z planowanym otwarciem lub zamknięciem danego obiektu, mogą również działać wsmacniająco na solidarność międzykulturową. Dobrze zarządzane i animowane przestrzenie publiczne mogą stać się orędownikiem międzykulturowych zamierzeń miasta. I przeciwnie, źle zarządzane przestrzenie mogą budzić podejrzenia i strach przed obcymi.

Pytanie	Komentarz	Lublin
38. Czy miasto podejmuje działania stymulujące spotkania przedstawicieli różnorodnych grup mniejszościowych ( <i>mixing</i> ) w:	<p><i>(Można wybrać więcej niż jedną odpowiedź)</i></p> <p>Bibliotekach publicznych</p> <p>Muzeach</p> <p>Placach zabaw</p> <p>Placach/parkach</p> <p>Innych (proszę wymienić)</p> <p>Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Nie.</p> <p>Jeśli takie spotkania się odbywają to odbywa się to przy okazji organizowanych i tak wydarzeń.</p>
39. Czy miasto bierze pod uwagę różnorodność populacji w projektowaniu i zarządzaniu nowymi obiektami użyteczności publicznej czy przestrzeniami publicznymi?	<p>Tak, zawsze</p> <p>Tak, w przypadku niektórych budynków czy przestrzeni</p> <p>Nie</p> <p>Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Nie.</p>
40. Czy w przypadku rewitalizacji jakiejś części, władze miasta zapraszają mieszkańców do różnorodnych form konsultacji społecznych, tak by zaangażować osoby o różnym pochodzeniu etnicznym/kulturowym?	<p>Tak</p> <p>Nie</p> <p>Proszę podać przykład, tak by można było zweryfikować odpowiedź.</p>	<p>Nie.</p> <p>Podczas organizacji konsultacji społecznych nie brane jest pod uwagę pochodzenie mieszkańców. Zdarza się współpraca z Urzędem Miasta w tym obszarze, jednak zainicjowana jest ona przez ngo (<a href="http://hf.org.pl/ao/index.php?id=1962">http://hf.org.pl/ao/index.php?id=1962</a>).</p>

<p>41. Czy w mieście są rejony, które wydają się być zdominowane przez jedną grupę etniczną (większościową lub mniejszościową) i gdzie inne osoby nie są mile widziane?</p>	<p>Tak, kilka Tak, jedna czy dwie Nie</p>	<p>Nie, nie ma takich obszarów z wyjątkiem akademików zamieszkiwanych przez zagranicznych cudzoziemców. Lubelscy Romowie zamieszkują w większości jedną dzielnicę.</p> <p>Nie prowadzone były badania dotyczące postrzegania i bezpieczeństwa cudzoziemców w poszczególnych dzielnicach.</p>
<p>42. Czy w mieście są obszary uznane za „niebezpieczne”?</p>	<p>Tak Nie Dookreślić kto to ma określić.</p>	<p>Nie.</p>



## NOTY O AUTORACH

**Mirosław Bieniecki** – Tematyką migracji i integracji cudzoziemców oraz mniejszości etnicznych zajmuje się od 1999 roku. Przez wiele lat pracował jako lata badacz i analityk w Instytucie Spraw Publicznych oraz specjalista Caritas Polska ds. integracji imigrantów. Autor i współautor wielu publikacji z dziedziny migracji.

**Piotr Kaźmierkiewicz** – absolwent wydziałów nauk politycznych Uniwersytetu Południowego Oregonu i Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego oraz filologii angielskiej (specjalność British Studies) Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Od 2002 roku badacz Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie, od 2013 roku współpracuje z Instytutem Studiów Migracyjnych w Gliwicach. Autor, współautor oraz redaktor kilkunastu raportów, ekspertyz oraz ewaluacji sektorowych poświęconych polityce migracyjnej w krajach Europy Środkowo-wschodniej Kaukazu i Azji Środkowej.

**Patrycja Matusz-Protasiewicz** – Doktor politologii; adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych, Zakładzie Badań nad Unią Europejską, Uniwersytetu Wrocławskiego Od roku 2009 członkini grupy badawczej CLIP koordynowanej przez EFEMs Uniwersytet w Bambergu. W roku 2009 ekspert Rady Europy. W latach 2009–2011 brała udział w grupie badawczej CLIP (Cities for Local Intergation Policies) finansowanej przez Eurofound.

**Mariusz Podgórski** – analityk polityczny i społeczno-gospodarczy, ekspert sektora pozarządowego i prywatnego, od 2013 r. związany z Instytutem Studiów Migracyjnych. Absolwent Studium Europy Wschodniej oraz Instytutu Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego.

## BIBLIOGRAFIA

Bieniecki, Mirosław, Mikołaj Pawlak. 2010. *Laboratoria integracji. Obserwacje i notatki praktyczne*. Gliwice: Caritas Polska.

Bieniecki, Mirosław, Piotr Kaźmierkiewicz, Patrycja Matusz Protasiewicz (red) 2013, *Monitor Integracji. Ewaluacja i ocena skuteczności działań prowadzonych w Polsce przy finansowym wsparciu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w latach 2007–2012*, Gliwice: ZW CHEMPRESS-SITPChem

DiMaggio, Paul J., Walter W. Powell. 2006 [1983]. *Nowe spojrzenie na żelazną klatkę: instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*. W: A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.). *Współczesne teorie socjologiczne*, t.1, Warszawa: Scholar, s.600–612.

Górniak, Jarosław, Karolina Keler. 2007. *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*. W: A. Haber (red.). *Ewaluacja ex-post: Teoria i praktyka badawcza*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s.155–181.

House, Ernest R. 1997 [1980]. *Demokratyzacja ewaluacji*. W: L. Korporowicz (red.). *Ewaluacja w edukacji*. Warszawa: Oficyna Naukowa, s.225–243.

Korporowicz, Leszek. 2001. *Rozumienie ewaluacji: Historia, która ma przyszłość*. W: J. Ł. Grzelak, M. J. Sochocki (red.). *Ewaluacja profilaktyki problemów dzieci i młodzieży*. Warszawa: Pracownia Profilaktyki Problemowej, s.101–116.

Olejniczak, Karol. 2008. *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*. W: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych: Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Profesjonalne i Akademickie, s.17–43.

Opolski, Krzysztof, Piotr Modzelewski. 2010. *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*. W: A. Haber, M. Szałaj (red.). *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s.23–37.

Pawlak, Mikołaj. 2011. *Termin „integracja” jako narzędzie legitymizacji. Neoinstytucjonalna analiza uprawomocniania działań w polu organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom w Polsce*. W: „*Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*” 2: 59–80.

Pawlak, Mikołaj, Mirosław Bieniecki. 2009. *Laboratoria integracji. Lekcje z doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich*. Gliwice: Caritas Polska.

Sulek, Antoni. 2002. *Ogród metodologii socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Szatur-Jaworska, Barbara. 2010. *Typologie ewaluacji*. W: B. Szatur-Jaworska (red.). *Ewaluacja w służbach społecznych*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, s.34–44.

Theiss, Maria. 2010. *Historyczne źródła i czynniki rozwoju ewaluacji*. W: B. Szatur-Jaworska (red.). *Ewaluacja w służbach społecznych*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, s.15–23.

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce powstała w ramach projektu „Kierunki integracji Monitoring i ewaluacja działań integracyjnych w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) i budżetu państwa.

Po kilku latach prowadzenie w Polsce działań integracyjnych wobec imigrantów możemy się już pokusić o odpowiedź na pytanie „co działa?” Projekt „Kierunki integracji” pozwolił na dokonanie przeglądu krajowego systemu zbierania danych oraz planowania, wskazując na uwarunkowania systemowe oraz dobór narzędzi niezbędnych do prowadzenia stałego monitoringu i oceny działań skierowanych na integrację obywateli państw trzecich w Polsce. W książce prezentujemy wyniki prowadzonych przez nas badań. Mamy nadzieję, że prezentowane przez nas wnioski pomogą w określeniu stopnia zaspokojenia potrzeb integracyjnych migrantów oraz naszego społeczeństwa oraz pomogą we wdrażaniu założeń narodowej strategii integracji cudzoziemców.

ISBN 978-83-62851-03-4



INSTYTUT STUDIÓW  
MIGRACYJNYCH



MINISTERSTWO PRACY  
I POLITYKI SPOŁECZNEJ