

PRAKTYKI INTEGRACJI

Doświadczenia i Perspektywy

Caritas Polska

PRAKTYKI INTEGRACJI

Doświadczenia i Perspektywy

redakcja:
Miroslaw Bieniecki
Mikołaj Pawlak

Warszawa 2012

Przedruk materiałów Caritas Polska w całości lub części jest
możliwy wyłącznie za zgodą Caritas Polska.

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

strona internetowa: <http://praktyki-integracji.pl/>

Publikacja powstała w ramach projektu „Praktyki Integracji.
Wypracowanie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności
Polityki Integracyjnej” współfinansowanego ze środków
Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw
Trzecich i budżetu państwa.

ISBN 978-83-925546-5-3

Skład:
ARICCO – Anita Homan

Caritas Polska
ul. Skwer Kard. Stefana Wyszyńskiego 9, 01-015 Warszawa
+48 22 3348500, +48 22 3348585
+48 22 3348558
caritaspolska@caritas.pl
www.caritas.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Praktyki integracji. Raport z analizy materiałów zastanych oraz wywiadów z realizatorami projektów EFI.....	9
Mirosław Bieniecki, Mikołaj Pawlak	
Ewaluacja projektów integracyjnych	75
András Kováts	
Rekomendacje dla polityki integracyjnej w Polsce.....	87
Thomas Huddleston	
Polityka integracyjna w Berlinie i projekty Caritas dla migrantów.....	105
Peter Botzian	
Wpływ Unii Europejskiej na budowę polskiej polityki integracyjnej	117
Paulina Babis	
Abolicja dla migrantów o nieuregulowanym statusie w Polsce: podejście trzecie.....	135
Myroslava Keryk	
Noty o autorach	143

WSTĘP

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce powstała w ramach projektu „**Praktyki Integracji. Wypracowanie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności Polityki Integracyjnej**” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa. Projekt ten był naszą reakcją na brak krajowej polityki integracyjnej wobec obcokrajowców. Prowadząc od wielu lat badania dotyczące migracji obcokrajowców do Polski obserwowaliśmy, że działania integracyjne podejmowane wobec nich przez różne organizacje są systemowo rozproszone i nieskoordynowane. Zakładaliśmy także, że skuteczna polityka integracyjna musi opierać się na koordynacji działań zaangażowanych w nią podmiotów oraz ciągłej ewaluacji stosowanych rozwiązań. „Praktyki integracji” miały wyjść naprzeciw tym oczekiwaniom proponując systemowe opracowanie metodologii oceny i wskaźników postępów polityki integracyjnej. Analizy i refleksje dotychczas prowadzonych inicjatyw przedstawione przez nas w tej książce są owocem badań przeprowadzonych w ramach projektu oraz dyskusji w gronie powołanego przez Caritas Polska Zespołu Ekspertów Monitorujących Postępy w Polityce Integracyjnej.

Za jednym z ważniejszych założeń powstania tej publikacji było wyartykułowane w tekście Andrása Kovátsa stwierdzenie, że analiza programów integracyjnych powinna dotyczyć całości, a nie sumy działań realizowanych w ich ramach projektów. Takie podejście odpowiada zaleceniom Funduszu dotyczącymi synergii i komplementarności przy analizie których istotne jest zwrócenie uwagi, na ile projekty realizowane dzięki wsparciu funduszu uzupełniają się z krajową polityką integracyjną. W przypadku Polski i Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) odpowiedź jest jednoznaczna: EFI niczego nie uzupełnia, lecz zastępuje krajową politykę integracji obywateli państw trzecich.

Sytuację Polski na tle innych krajów przedstawia Thomas Huddleston w tekście *Rekomendacje dla polityki integracyjnej w Polsce*. Szukając

punktu odniesienia pokazuje on Indeks Polityki Integracji Migrantów (MIPEX) jako narzędzie, które ma za zadanie pomóc decydom, ekspertom i praktykom w spójnej refleksji nad stanem polityki integracyjnej i wytyczeniu priorytetów w zakresie jej zmian. Autor zwrócił szczególną uwagę na porównanie pozycji Polski w indeksie w porównaniu z krajami o podobnej sytuacji imigracyjnej.

Przykładem polityki integracyjnej, która mogłaby się stać wzorem dla działań prowadzonych w Polsce jest *Lekcja Berlińska* prezentowana w tekście Petera Botziana. Autor, pracujący w Caritas Berlin, wskazuje na specyfikę sytuacji w Niemczech, ale równocześnie daje przykłady wielu rozwiązań, które mogłyby być z powodzeniem wdrażane w innych krajach.

Rozwiązania, które dyskutowane są w Polsce, oraz efekt rozważań prowadzonych w ramach prac grupy roboczej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do spraw integracji działającej w ramach międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Prezentuje koordynatorka tego zespołu, Paulina Babis. W jej artykule zwrócona jest uwaga na mechanizmy wpływu polityk Unii Europejskiej na kształtowanie systemu integracji w Polsce.

Tekstem zamykającym książkę jest tekst Myroslavy Keryk, w którym analizuje ona założenia oraz efekty zakończonej w lipcu br. abolicji dla imigrantów przebywających nielegalnie w Polsce, czyli Ustawę o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Autorka, będąca liderką, organizacji migrantów ukraińskich w Polsce „Nasz Wybór” brała czynny udział w lobbowaniu na rzecz wprowadzenia akcji regularyzacyjnej w Polsce.

Liczymy na to, że zaprezentowane w naszej książce głosy będą inspiracją zarówno dla twórców naszej polityki integracyjnej, jak i jej realizatorów. Dziękujemy wszystkim, którzy przyczynili się do jej powstania, a szczególnie dziękujemy członkom Zespołu Ekspertów Monitorującego Postępy w Polityce Integracyjnej, którzy pomagali nam w przygotowywaniu badań, analizie zebranych informacji, brali udział w dyskusjach oraz w pracy podczas konsultacji integracyjnego rozdziału „Polityki migracyjnej Polski” poświęconym, a w końcu – zgłosili wiele cennych uwag do raportu z analiz działań integracyjnych podejmowanych pod auspicjami Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, którego ostateczna wersja zamieszczona jest w niniejszej publikacji.

MB MP

Mirosław Bieniecki
Mikołaj Pawlak

PRAKTYKI INTEGRACJI. RAPORT Z ANALIZY MATERIAŁÓW ZASTANYCH ORAZ WYWIADÓW Z REALIZATORAMI PROJEKTÓW EFI

Wstęp

Niniejszy raport jest próbą odpowiedzi na zapotrzebowanie wyrażane przez wielu obserwatorów sytuacji migracyjnej w Polsce. Bezpośrednią inspiracją do jego powstania były wnioski z naszych badań prowadzonych w ramach projektu Caritas Polska „Laboratoria integracji. Integracja obywateli państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej, w kontekście instytucjonalnym”. Raport miał na celu stworzenie podstawy, bez której trudno zacząć dyskusje nad głębszymi wnioskami płynącymi z kilku lat doświadczeń funkcjonowania Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce.

Dzieląc się z Państwem zdobytą podczas realizacji tego projektu wiedzą i doświadczeniem, liczymy na wywołanie dyskusji, która prowadzić ma do wyciągnięcia rzetelnych wniosków i wypracowania rekomendacji dotyczących przyszłego kształtu wsparcia dla działań integracyjnych prowadzonych zarówno w Polsce jak i w innych krajach.

O projekcie

Jak pokazują dotychczasowe publikacje Caritas Polska poświęcone integracji (Pawlak, Bieniecki 2009; Bieniecki, Pawlak 2010), wnioski z obserwacji prowadzonych w badanych krajach i instytucjach wskazują, że kluczem do sukcesu działań skierowanych na integrację przybyszów ze społeczeństwem przyjmującym jest stosowanie kilku podstawowych zasad, z których najważniejsze, to: 1) jasne formułowanie celów; 2) koordynacja prowadzonych działań; 3) współdziałanie pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w integrację; 4) rzetelna ewaluacja

prowadzonych działań. Dla powodzenia integracji istotne są także takie czynniki, jak: jak najwcześniejsze rozpoczęcie działań integracyjnych wobec nowych przybyszy, dostosowanie tych działań do lokalnej/regionalnej specyfiki oraz przekonanie lokalnych społeczności o potrzebie podejmowanych działań. Te sześć podstawowych zasad nie gwarantuje co prawda pełnego powodzenia, ale brak stosowania się do nich wydaje się przesądzać o braku sukcesu.

Założeniem prowadzonych przez Caritas Polska badań były wyniki wcześniejszych obserwacji, które wskazywały na to, że w Polsce brakuje przemyślanej polityki integracyjnej wobec obcokrajowców. Działania integracyjne podejmowane przez różne organizacje jakkolwiek często bardzo cenne, są systemowo rozproszone i nieskoordynowane. Taka sytuacja kontrastuje z doświadczeniami krajów, które już wypracowały sobie mechanizmy integracji imigrantów, i które pokazują, że skuteczna polityka integracyjna musi opierać się na koordynacji działań zaangażowanych w nią podmiotów oraz ciągłej ewaluacji stosowanych rozwiązań. Projekt „Praktyki integracji” miał na celu wyjście naprzeciw tym oczekiwaniom proponując systemowe opracowanie metodologii oceny i wskaźników postępów polityki integracyjnej.

Aby zagwarantować rzetelność i bezstronność prowadzonych przez Caritas Polska analiz powołany został Zespół Ekspertów Monitorujący Postępy w Polityce Integracyjnej, do którego należą praktycy, eksperci, naukowcy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych i stowarzyszeń imigranckich. Podstawowym zadaniem Zespołu Ekspertów jest monitorowanie – m.in. poprzez te badania – działań prowadzonych w Polsce w ramach polityki integracyjnej w celu identyfikacji „białych plam” i działań dublujących się, rozpowszechnienia dobrych praktyk oraz konsolidacji środowiska realizatorów polityki integracyjnej. Istotnym założeniem jest także bliska współpraca Zespołu z grupą roboczą do spraw integracji istniejącą w ramach międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji działającego przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych a koordynowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Podczas badań prowadzonych w ramach projektu Praktyki Integracji zespół Caritas Polska starał się skupić na rozpoznaniu, jak wspomniane zasady są realizowane, albo raczej – jak mają się do całości działań realizowanych w ramach dwóch pierwszych lat działania Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce. Wychodziliśmy tutaj z założenia, że myśląc o polskiej polityce integracyjnej powinniśmy mieć na uwadze z jednej strony tworzenie pewnej ogólnej, odgórnej wizji, a z drugiej – że tworząc tę wizję warto wykorzystać doświadczenia ze-

brane w ramach działań prowadzonych dotychczas przez wiele różnych podmiotów w całym kraju. W dużym stopniu była to nasza odpowiedź na sytuację, w której przy braku odgórnie określonych ram i wskazówek dla integracji, inicjatywy podejmowane są oddolnie, w reakcji na obserwowane problemy i potrzeby pojawiające się lokalnie.

Uważamy, że wykorzystanie wiedzy i doświadczeń instytucji praktykujących integrację na szczeblu lokalnym daje szansę na stworzenie systemu i opracowanie założeń polityki integracyjnej, a dotychczasowa praca tych instytucji może być traktowana jako pewnego rodzaju laboratorium, czy poligon doświadczalny. W tym celu należało stworzyć pewnego rodzaju mapę dotychczas prowadzonych inicjatyw; katalog doświadczeń zebranych podczas realizacji projektów w zakresie integracji. Mapa taka umożliwia diagnozowanie „białych plam” oraz miejsc, w których zakres inicjatyw się pokrywa, a katalog – na opracowanie systemu wymiany informacji i ewaluacji prowadzonych działań.

Takie tworzenie polityki w oparciu o doświadczenia zebrane podczas prowadzenia wielu nieskoordynowanych działań odpowiada w dużym stopniu założeniu, że pierwsze lata wykorzystania funduszy unijnych skierowanych na działania integracyjne wobec cudzoziemców miały być, używając tu jeszcze jednego militarne porównania, „rozpoznanie poprzez walkę”. Nie zmienia to naszej opinii, że bardziej właściwym momentem na tworzenie polityki integracyjnej był okres przed otwarciem funduszy na rzecz integracji (EFI, EFU) – przecież już wtedy istniało wiele organizacji mających spore doświadczenie w dziedzinie rozwiązywania problemów imigrantów, i znane były wyniki badań prowadzonych na ten temat zarówno w kraju jak i za granicą. Skoro jednak nie udało się opracować własnego, odpowiadającego polskim potrzebom planu wykorzystania funduszy takich jak EFI przed ich uruchomieniem, to na pewno teraz powinniśmy wyciągnąć wnioski z tego, co było zrobione dotychczas. Tym bardziej, że kiedy Fundusz realizowany jest ściśle według wytycznych europejskich, to samoistnie pojawiające się inicjatywy wskazują obszary, w których potrzeba prowadzenia działań integracyjnych jest szczególnie paląca. Temu właśnie mają służyć analizy efektów dotychczas prowadzonych inicjatyw przedstawione przez nas w tej książce.

O potrzebie ewaluacji

Bezpośrednią inspiracją dla przeprowadzenia szczegółowych analiz projektów i działań podejmowanych w Polsce dzięki finansowaniu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich były

wnioski wyciągnięte na podstawie obserwacji lokalnie i regionalnie prowadzonych polityk integracyjnych przedstawionych w pracy „Laboratoria integracji. Lekcje z doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich” (Pawlak & Bieniecki, 2009). Po pierwsze, polityka integracyjna formułowana była tam w języku celów do osiągnięcia. Po drugie, stan realizacji celów był stale sprawdzany – poprzez codzienny monitoring i często prowadzoną ewaluację. Po trzecie, następowało między dwoma powyższymi sprzężenie – cele były modyfikowane i dostosowywane do zmieniającej się rzeczywistości dzięki ciągłej obserwacji, jak przebiega ich realizacja.

W krajach tych w znacznie większym stopniu utrwalona jest kultura realizacji polityk publicznych zgodnie z zasadą jasnego definiowania ich celów i systemu pomiaru efektów (Górniak & Keler, 2007: 179). W Polsce ten sposób kształtowania polityk publicznych jest wprowadzany w dużej mierze dzięki wymogom funduszy europejskich, których zasady nieodłącznie wiążą się z jasno określonymi kryteriami ewaluacji efektów finansowanych przez nie interwencji społecznych (Olejniczak, 2008: 23).

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) także działa według tych zasad. Jasno określone są w nim cele, wskaźniki ich realizacji. Organizacje aplikujące o dofinansowanie przez EFI swoich działań muszą projektować je zgodnie z tymi zasadami – przede wszystkim określając cele projektów – a następnie zdawać raport ze stopnia ich realizacji. Można założyć, że następuje tu zjawisko izomorfizmu przymusu (Pawlak, 2011; por. DiMaggio & Powell, 2006) polegające na dostosowywaniu działań organizacji do formalnych wymogów narzuconych na nie przez polityczny wpływ organizacji, od których one zależą.

Zainicjowanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich spotkało się w Polsce z dużym entuzjazmem organizacji działających już wcześniej w polu obsługi i pomocy cudzoziemcom. Ich wcześniejsze doświadczenia i sposób finansowania działalności przedstawiony jest w dalszych częściach niniejszego raportu. W tym miejscu chcemy zwrócić uwagę na to, że organizacje zaczęły „żywiłowo” dopasowywać wymogi Funduszu do diagnozowanych przez siebie potrzeb integracyjnych (zarówno potrzeb imigrantów, ale również potrzeb związanych z przygotowaniem instytucji i społeczeństwa przyjmującego do integracji oraz tzw. budowy systemu instytucjonalnego).

Aktywność organizacji, których przedstawiciele byli (i są!) pełni entuzjazmu, że wreszcie mają do dyspozycji środki przeznaczone tylko na integrację, można określić jako nieskoordynowaną. Pomysły i zdiagnozowane lokalnie potrzeby realizowano często bez znajomości podobnych inicja-

tyw podejmowanych tuż obok. Szybko pojawiła się refleksja, że powoduje to powstawanie „białych plam”, czyli obszarów niezagospodarowanych, gdy inne działania się dublują lub wręcz są potrajane. Na owo „wołanie o koordynację” (Bieniecki & Pawlak, 2010: 48) odpowiedzią było pojawienie się szeregu inicjatyw zbierających razem uczestników „pola integracyjnego”, takich jak sieci, fora czy platformy współpracy.¹

Aby w sposób racjonalny podejmować decyzje dotyczące dalszych działań, a zwłaszcza ich koordynacji, potrzebna jest refleksja na temat tego, co zostało dokonane do tej pory. Taka ocena, jeśli jest przeprowadzona w sposób zdyscyplinowany z wykorzystaniem metod i technik pochodzących z nauk społecznych, jest ewaluacją. Badania ewaluacyjne mają długą historię (zob. Korporowicz, 2001; Olejniczak, 2008; Theiss, 2010) i wyróżnić można w ich obrębie różne perspektywy. Leszek Korporowicz, pionier badań ewaluacyjnych w Polsce, przeciwstawia trzy społeczne modele ewaluacji: technokratyczny, w ramach którego ewaluacja ma „umożliwić najbardziej racjonalny sposób wykorzystania środków bez większej refleksji nad słusznością wyboru samych celów” (2001: 113); historyczno-hermeneutyczny wyrastający „z potrzeby zrekonstruowania sposobu interpretacji i sposobów rozumienia rzeczywistości przez zaangażowanych w nią ludzi” (2001: 113); oraz refleksyjno-krytyczny, w którym „ewaluator ujawnia w takim przypadku niewyrażane jawnie założenia programowe działań, niedostrzegane stosunki władzy” (2001: 114).

Niniejszy raport ma być przyczynkiem do ewaluacji przede wszystkim zgodnej z modelem historyczno-hermeneutycznym. Zgromadzone poniżej dane mają zainicjować dyskusję między różnymi uczestnikami pola pomocy, obsługi i integracji cudzoziemców w Polsce o ich dotychczasowych osiągnięciach, celach i ich przeformułowaniu czy też zadaniach na przyszłość. Naszym ideałem jest przedstawienie wyników badań, które mają przyczynić się nie do kontroli działań podejmowanych w ramach EFI, lecz do demokratyzacji dyskusji o integracji w Polsce. Odwołujemy się zatem do demokratycznych tradycji w ewaluacji (House, 1997) czy też, jak określił to Korporowicz, przyświeca nam ideał emancypacji uczestników ewaluowanego procesu, którzy przez powiększenie samowiedzy będą lepiej zmotywowani i bardziej świadomi w stawianiu sobie celów działań (2001: 111). W ten sposób, już w kontekście ewaluacji programów integracji obywateli państw trzecich oraz wsparcia uchodźców, pisze w tym tomie węgierski badacz i społecznik András Kováts, który podkreślał, że ewaluacji tychże programów nie może dokonywać ktoś z zewnątrz środowiska osób pracujących na rzecz imigran-

¹ Należy jednak zwrócić uwagę, że pojawienie się tych inicjatyw wynikało zarówno ze zdiagnozowanych potrzeb jak i priorytetów Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

tów. To środowisko, jego zdaniem, musi mieć poczucie, że wnioski z ewaluacji to są jego własne wnioski, i dojść do refleksji na temat ewentualnych koniecznych zmian wspólnie.

Z tego powodu raport ten ma być materiałem dla ewaluacji, której powinni ostatecznie dokonać sami zainteresowani – działający w Polsce na rzecz integracji imigrantów. Podstawową formą dyskusji, do której będzie on przedłożony jest Zespół Ekspertów Monitorujący Postępy w Polityce Integracyjnej powołany w ramach projektu „Praktyki Integracji” przez Caritas Polska. Naszym zamierzeniem jest, aby dotarł on do jak najszerszej rzeszy czytelników i przyczynił się do refleksji nad stanem obecnie realizowanych działań integracyjnych.

O roli EFI w Polsce

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich powstał w 2007 roku na mocy decyzji Rady Europy (decyzja 2007/435/WE z dnia 25 czerwca 2007). W Polsce działania Funduszu realizowane są faktycznie od roku 2009 (wcześniej trwały jedynie działania przygotowawcze). Podstawowym celem Funduszu jest wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie mających na celu umożliwienie obywatelom państw trzecich (wywodzącym się z różnych środowisk gospodarczych, społecznych, kulturowych, religijnych, językowych i etnicznych) spełnienia warunków uzyskania prawa pobytu i ułatwienie ich integracji ze społeczeństwami europejskimi.

Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich skupia się na działaniach związanych z integracją nowo przybyłych obywateli państw trzecich, czyli osób, które nie są obywatelami Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu. Instytucją odpowiedzialną za wdrażanie Funduszu w Polsce jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które do zarządzania Funduszem deleguje Władzę Wdrażającą Programy Europejskie (WWPE).

Zadaniem Funduszu jest realizacja następujących celów:

- a) ułatwienia opracowywania i wdrażania procedur przyjmowania imigrantów, które są istotne dla procesu integracji obywateli państw trzecich i wspierają ten proces;
- b) opracowywania i wdrażania procesu integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich w państwach członkowskich;
- c) zwiększenia zdolności państw członkowskich w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich;

d) wymianie informacji, najlepszych praktyk oraz współpracy w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich.

W Polsce Fundusz jest podstawowym źródłem finansowania większości działań związanych z integracją imigrantów.

Metodologia i techniki badawcze

Analizy danych w niniejszym raporcie oparte są na trzech rodzajach źródeł: (a) dokumentacji projektów realizowanych przez organizacje dzięki finansowaniu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich; (b) materiałach wytworzonych w trakcie realizacji projektów (raporty badawcze, strony internetowe, ulotki, informatory, podręczniki etc.); oraz (c) pogłębionych indywidualnych wywiadach z koordynatorami (lub innymi osobami) odpowiedzialnymi za ich realizację.

A. Podstawą pierwszego etapu badań były zastane i utrwalone źródła danych, jakimi są wnioski o dofinansowanie oraz raporty roczne z projektów finansowanych z EFI. Badacze mieli dostęp do merytorycznej części wniosków oraz raportów rocznych (bez fragmentów dotyczących finansów) w siedzibie WWPE. Za pomocą narzędzia „karta projektów” z dostępnych dokumentów uzyskane zostały i zapisane informacje potrzebne do analizy formalno-oficjalnego aspektu realizacji projektów. Uzyskano w ten sposób materiały do analiz, które badacze mogli dalej przetwarzać i interpretować. Analiza dokumentacji projektów została przeprowadzona z zachowaniem dbałości o własność intelektualną autorów projektów. Na podstawie kart projektów dokonano kodowania najważniejszych kategorii opisujących założenia projektów oraz ich realizację.

Sporządzono Karty Projektów na podstawie wszystkich projektów, jakie uzyskały finansowanie z alokacji 2007, 2008 i 2009. Ostatecznie do analizy wybrano projekty z alokacji 2007 i 2008, gdyż część projektów z alokacji 2009 jeszcze trwała w trakcie badań. Ostatecznie w tej kategorii źródeł do analizy i interpretacji włączono materiały dotyczące 70 projektów.

Analiza i interpretacja danych dokumentarnych wymaga znajomości kontekstu ich powstawania (Sułek, 2002: 121). Dokumenty poddane analizie zostały wytworzone w konkretnym celu: wnioski projektowe – uzyskania dofinansowania; natomiast raporty roczne – rozliczenia finansowania. Zatem należy przy ich analizie i interpretacji uwzględnić fakt, że ich bardzo ważną funkcją jest pozytywna autoprezentacja organizacji będących ich twórcami zgodnie z wyobrażeniami o wymogach stawianych przed nimi

przez urzędników Władzy Wdrażającej Programy Europejskie. Z tego powodu pewne kwestie związane np. z dotychczasowym doświadczeniem organizacji aplikującej są uwypuklane, natomiast te np. związane z często występującymi problemami z trwałością instytucjonalną – bagatelizowane lub pomijane. Zaznaczenie tych spraw nie ma tutaj na celu dezawuowania projektów i tworzących ich organizacji, lecz podkreślenie, że w dokumentach tych nie można doszukać się „całej prawdy” o działaniach na rzecz integracji obywateli państw trzecich. Są one przedstawione w nich w pewnych konkretnych celach wynikających z wymogów formalnych o wysokim stopniu zinstytucjonalizowania. Jest to ważny kontekst do ich analizy i interpretacji. Z tego też powodu nieliczne przypadki wniosków projektowych lub raportów rocznych odbiegające od pewnego już wytworzonego w Polsce „gatunku literackiego” ich tworzenia są szczególnie interesujące.

B. Materiały wytworzone w trakcie realizacji projektów. Innym rodzajem zastanych i utrwalonych źródeł wykorzystanych w raporcie są przeróżne materiały wytworzone przez organizacje w trakcie realizacji projektów finansowanych z EFI. Te „produkty” projektów, to: publikacje z raportami i opracowaniami badań przeprowadzonych w ramach projektów o takim charakterze; różnego rodzaju informatory i podręczniki; ulotki i innego rodzaju materiały informacyjne; oraz strony internetowe organizacji. Dla niniejszego raportu ten rodzaj źródeł ma charakter przede wszystkim kontekstowy. Ich analiza nie jest prowadzona w sposób systematyczny, lecz ma stanowić tło dla analizy dokumentów projektowych (A) oraz wywiadów z realizatorami projektów (C).

Nie sposób nie odnieść się do różnego rodzaju materiałów będących „produktami” projektów realizowanych w ramach EFI, gdyż o nich jest mowa w dokumentach projektowych oraz o nich mówią rozmówcy w wywiadach. W analizach tego rodzaju materiałów także konieczne jest uwzględnienie ich charakteru – kto jest ich nadawcą i w jakim celu powstały. Zawierają one również element autoprezentacji organizacji zaangażowanych w integrację imigrantów. Analizując ich treść można wyciągnąć wnioski dotyczące tego, do kogo organizacje pragną docierać i jak postrzegają swoją rolę w polu pomocy i obsługi imigrantów w Polsce.

C. Indywidualne wywiady pogłębione z realizatorami projektów. Aby poznać codzienne praktyki realizacji projektów, ich kulisy stojące za oficjalnymi ich produktami (zob. pkt A i B) – wywołano źródło danych poprzez wypowiedzi osób zaangażowanych w realizację projektów. Do wywiadów dobrano przede wszystkim koordynatorów realizujących poszczególne projekty. Jednak część wywiadów przeprowadzono również z osobami pełniącymi formalnie inne funkcje w realizowanych projektach – wynikało

to z często „miękkiego” podziału zadań w organizacjach (zwłaszcza pozarządowych) realizujących projekty. Często nominalne funkcje w projektach nie do końca pokrywały się z rzeczywistym zaangażowaniem w ich realizację. Z tego też powodu wywiady były przeprowadzane z osobami faktycznie zaangażowanymi w omawiane projekty. Wywiady przeprowadzane były z osobami dobranymi jako reprezentanci organizacji. Z tego powodu jeden wywiad w niektórych przypadkach dotyczył więcej niż jednego projektu. Przeprowadzono łącznie 60 wywiadów. Wywiad jest techniką badawczą dostarczającą źródeł opartych o deklaracje badanych. Na podstawie wywiadów nie można orzekać o tym, co badani robią, lecz o tym, co mówią, że robią. Jest to ważne zastrzeżenie, gdyż należy pamiętać, że podobnie jak w poprzednich źródłach i tutaj mamy do czynienia z zagadnieniem autoprezentacji badanych. Aby zniwelować ten problem wywiady były prowadzone przez przeszkolonych badaczy dysponujących znajomością środowiska osób zaangażowanych w pracę na rzecz imigrantów w Polsce. Badanych zapewniono (i tak też jest to czynione w niniejszym raporcie) o wykorzystaniu informacji przez nich dostarczonych w taki sposób, aby zwłaszcza kwestie drażliwe były zanonimizowane. Należy zwrócić uwagę na kwestię anonimowości, gdyż w tym badaniu ze względu na specyfikę niedużego środowiska osób i organizacji zajmujących się integracją imigrantów, jej pełne zachowanie nie jest możliwe. Jednak w przypadku szczególnych treści (np. związanych z poufnością czy też delikatnymi relacjami z instytucjami kontrolnymi) pozyskane informacje prezentowane są w sposób uniemożliwiający zidentyfikowanie zarówno rozmówców jak i organizacji, w których oni pracują.

Wywiad oparty był na scenariuszu (zob. aneks 1), z którego badacz korzystał kierując rozmową. Z założenia wywiady były przeprowadzane indywidualnie, jednak w nielicznych sytuacjach odstępiono od tej zasady i odpowiedzi udzielało więcej respondentów naraz – wynikało to ze specyficznego podziału obowiązków w poszczególnych organizacjach. Scenariusz wywiadu zawierał pytania dotyczące organizacji realizującej projekt, samego projektu oraz kwestii ogólnych związanych z integracją imigrantów. Szczególną rolę w scenariuszu nadano kwestiom związanym z podziałem pracy, obowiązków i administrowaniem projektami. Ogólne kwestie dotyczące integracji były poruszone dla zarysowania kontekstu funkcjonowania organizacji – rozumienia pojęcia „integracji” przez jej funkcjonariuszy oraz postrzegania swojej roli w organizacyjnym polu pomocy i obsługi imigrantów w Polsce.

Wywiady były rejestrowane na dyktafonie, a następnie dokonywano ich transkrypcji. Materiałem poddanym analizie i interpretacji były transkrypcje

wywiadów. Analiza wspomagana była komputerowym programem ATLAS.ti. W trakcie analiz wyodrębnione zostały kategorie kodowe, za pomocą których uporządkowany został materiał i możliwe było zbudowanie typologii form organizacyjnych i działań podejmowanych przez badane organizacje.

Analiza dokumentacji projektowych oraz wywiadów z realizatorami projektów

Analizując projekty podejmowane w ramach dofinansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Państw Trzecich przez poszczególne organizacje uważamy, że warto zwrócić uwagę na zależności między typami organizacji, a podejmowanymi przez nie rodzajami działalności. Poniższa analiza jest próbą uporządkowania rzeczywistości ze względu na zachodzące w niej regularności.

Rozmieszczenie terytorialne organizacji realizujących projekty finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich jest charakterystyczne: zdecydowana większość projektów realizowanych jest w Warszawie (choć część z nich ma zasięg pozalokalny). Kolejnym punktem na mapie jest Lublin, w którym mieści się szereg organizacji współpracujących również z instytucjami samorządu lokalnego oraz władzami województwa. Zaczęły one swoje zainteresowanie kwestią integracji bądź od działalności na rzecz uchodźców bądź od działań związanych z upowszechnianiem międzykulturowości. Następnym miastem, które można uznać za ośrodek działań na rzecz migrantów jest Kraków, lecz tam aktywne były już tylko 3 organizacje. W pozostałych miastach, takich jak Poznań, Częstochowa, Rzeszów czy Wrocław, można mówić tylko o pojedynczych przedsięwzięciach. Natomiast w miastach takich jak Toruń czy Gliwice mieściły się biura organizacji, których centrale działają w Warszawie. Podobnie w Krakowie obecne były również biura organizacji, których główna siedziba znajduje się w stolicy. Część przedsięwzięć o charakterze kampanii informacyjnej ma zasięg, którego nie da się ograniczyć do danego terytorium. Podobnie z działalnością prowadzoną przez Internet. Część projektów szkoleniowych ma charakter „lotny” – szkolenia odbywają się w różnych miejscowościach na terenie kraju w instytucjach tam się znajdujących (np. szkołach, urzędach).

Zgodnie z przyjętymi w statystyce narodowej podziałami, wielkości podmiotów ze względu na liczbę zatrudnionych, większość organizacji realizujących projekty z Europejskiego Funduszu na rzecz Obywateli Państw Trzecich stanowią micro-organizacje (poniżej 10 zatrudnionych i obrót roczny poniżej 2 mln euro) oraz organizacje małe (poniżej 50 zatrudnio-

nych i obrót roczny poniżej 10 mln euro). Większość organizacji, tych które zgodnie z taką klasyfikacją określilibyśmy jako małe, oscyluje raczej bliżej dolnej granicy (tzn. ma ok. 10 pracowników). Sami badani określają wielkość organizacji inaczej. Na przykład szef zarządu jednej z nich mówił o zależności wielkości organizacji od projektów realizowanych z Funduszy Europejskich:

Natomiast ja bym nie określił, że EFI czy EFU utrzymują instytucje jako taką, bo to nie jest prawda. One utrzymują w takiej części, jaka jest potrzebna do utrzymania przy prowadzeniu takich projektów, bo wiadomo że musi być sekretariat, bardzo dobra księgowość, inny styl zarządzania organizacją, bo inaczej się pracuje w 3 osoby czy w 5, a inaczej w 25.

W omawianej organizacji 15 osób pracuje na etat, 10 na różnego rodzaju umowy zlecenia. Korzysta ona również z pracy 15 wolontariuszy. Został w niej przekroczony pewien próg ilości personelu, po którym konieczne jest wprowadzenie niebezpośrednich mechanizmów zarządzania kadrami:

stowarzyszenie na tyle było duże, że zarządzanie zespołem znajomych się okazało niewystarczające i musieliśmy powoli wprowadzić instrumenty zupełnie biznesowe. [...]myślę o instrumentach typowo zarządczych jakichś. Bardziej podzielona struktura, system oceny pracowniczej nad którym teraz pracujemy już od dwóch miesięcy. Tego typu rzeczy, które są w zasadzie takim zarządzaniem zwykłym biznesowym.

Z punktu widzenia rozmówcy jego organizacja jest duża. Za taką zresztą uchodzi w polu organizacji działających na rzecz integracji cudzoziemców. W powyższych wypowiedziach widać, że duża część zatrudnionego personelu finansowana jest z dwóch funduszy – zarówno omawianego w tym raporcie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, jak i Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Rozmiar organizacji i jej sprofesjonalizowane funkcjonowanie jest konsekwencją korzystania z Funduszy. Z jednej strony, przyczyniły się one do jej rozwoju i instytucjonalizacji. Z drugiej, niepewność związana z dalszym finansowaniem powoduje, że w dosyć szybkim czasie może ona wrócić do początkowego składu kilku osób. Konsekwencją tego będzie nie tylko zmniejszenie jej rozmiaru mierzonego liczbą zatrudnionego personelu, lecz również deinstytucjonalizacja – konieczność cofnięcia się w rozwoju organizacyjnym: utrata personelu o określonym know-how, likwidacja procedur działania etc.

Można wymienić kilka podmiotów o zasięgu ogólnokrajowym, które należałoby zgodnie z przyjętą klasyfikacją uznać za średniej wielkości (pomiędzy 50 a 250 zatrudnionych), lecz wtedy tylko ich określone komórki zajmują się kwestią imigrantów:

Jeśli chodzi o liczbę osób, bo pani pytała ile osób się zajmuje – to tutaj w Warszawie w Centrum mamy dziesięć osób. Plus w X [nazwa miejscowości] jedna, czyli jedenaście. Druga w Y [nazwa miejscowości], to jest dwanaście. Czternaście. No około piętnastu osób, tak bym to określiła.

Należy podkreślić, że i w wypadku tej organizacji część personelu pracuje w niepełnym wymiarze godzin.

Organizacje migranckie cechują się podobną wielkością. Większość z nich skupia się wokół jednego lub dwóch liderów napędzających ich działalność. Skupiają – jest to w tym wypadku lepsze słowo niż zatrudniają – od kilku do kilkunastu osób. Przy realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich narażone są zatem na problemy, dotyczące organizacje „polskie” ale także charakterystyczne dla sytuacji migranta. Dla nich trudnością nie jest tylko fakt, że stają przed ich personelem bariery typowe dla migrantów – np. konieczność posługiwania się przy obsłudze projektów szczególnym żargonem języka polskiego, ale i te związane ze słabością (w tym wypadku wyrażoną wielkością) ich organizacji. Przedstawiciel jednej z organizacji, którą można określić jako migrancką mówił w następujący sposób:

Jako osób pracujących w Fundacji są 4 osoby i jeszcze jeden Polak pracuje jako sekretariat. Mamy takich osób pracujących 5, ale mamy 9 osób, na stałe pracują u nas jako wolontariusze.

W tym wypadku widać, że bardzo złudnym jest określenie organizacji jako migrancka. W tej zatrudniona jest jedna osoba o polskim obywatelstwie. Podobnie w innych organizacjach, uznawanych za migranckie, bardzo często różnego rodzaju funkcje pełnią obywatele polscy. Powszechną praktyką jest przede wszystkim zatrudnianie polskiego księgowego bądź korzystanie z polskiego biura rachunkowego. Z drugiej strony, bardzo duża liczba organizacji nieokreślanych mianem migranckich, zatrudnia obywateli państw trzecich, np. jako tzw. mentorów oraz na innych stanowiskach. Nie ma zatem zobiektywizowanego sposobu odróżnienia organizacji migranckiej – zwłaszcza że część z nich będąc fundacjami lub stowarzyszeniami – wśród członków założycieli lub fundatorów posiada obywateli polskich. Do określenia, czy organizacja jest organizacją migrancką proponujemy stosowanie definicji skonstruowanych społecznie. Po prostu pewne organizacje same definiują się i są definiowane przez innych uczestników pola jako organizacje migranckie. Można uznać, że cechą wyróżniającą takie organizacje jest koncentracja ich działania na konkretnej grupie etnicznej, czasem rozszerzanej. I tak organizacje wietnamskie realizują projekty adresowane przede wszystkim do tej społeczności, organizacja turecka koncentruje się przede

wszystkim na społeczności Turków zamieszkujących w Polsce. Trochę inaczej rzecz ma się z organizacjami Afrykanów, gdyż one swoim zasięgiem działania obejmują nie tyle poszczególne grupy etniczne, co ogół społeczności afrykańskiej.

Zdecydowana większość organizacji wziętych pod uwagę w analizach, to fundacje (38) lub stowarzyszenia (18). Z dofinansowania EFI korzystały też jedna organizacja międzynarodowa, 4 jednostki naukowe oraz pojedyncze instytucje związane z samorządami (np. wojewódzka biblioteka publiczna). Częściej tego rodzaju instytucje pojawiały się jako partnerzy projektów (np. powiatowe centrum pomocy rodzinie). Z tego powodu rozpowszechnione jest przekonanie, że beneficjentami Funduszu są przede wszystkim przedstawiciele trzeciego sektora. Działalność na rzecz imigrantów jest silnie identyfikowana z działalnością non-profit sektora pozarządowego. W części wypowiedzi badanych zaznaczane jest, że dla nich konkurencją są raczej firmy świadczące odpłatne usługi dla cudzoziemców (poradnictwo prawne, szkoły językowe) lub organizacje pozarządowe, które przyjmując formę prawną, np. fundacji, faktycznie nastawione są na działalność przynoszącą zysk. Działalność prowadzona odpłatnie jest jednak także sposobem na zapewnienie organizacji tzw. „wkładu własnego”, bez którego realizacja projektów (a właściwie: ich finansowanie) jest często niemożliwe. Mechanizm ten opisuje jeden z naszych rozmówców:

My w odróżnieniu od wielu innych organizacji mamy działalność odpłatną, która polega na naszych kursach. Mamy zajęcia językowe, które pozwalają nam zdobyć 15 procent na realizację projektu, i to nam pozwala w miarę trwały sposób zapewnić w ogóle obecność tych zajęć. Niezależnie od tego czy jest projekt w tym momencie, czy już przelano transzę czy nie te zajęcia są. Natomiast innych mechanizmów nie ma. (...) My jesteśmy skazani na to żeby wprowadzać szerszy zakres usług odpłatnych, i myślę że to nie jest gorszy pomysł, bo naprawdę wiele organizacji tak naprawdę w Europie to robi. Jest pytanie o jasne ramy, co jest odpłatne, a co nie, i też o jasnego adresata. Bo w tym momencie mielibyśmy ten problem, że musimy powiedzieć na wejściu: albo wchodzisz i płacisz 10 – 15 zł, albo teraz wychodzisz bo już nie ma usług bezpłatnych. No i to nas bardzo hamuje, bo to jest tak że zbudowaliśmy sobie to imię i tą markę na tym żeby ludzie mogli przychodzić i korzystać bezpłatnie, ale prawdą jest to, że im bardziej się rozwijamy, im bardziej potrzebujemy płynności finansowej, a tak naprawdę też jesteśmy już dość ograniczeni jeżeli chodzi o EFI i o te zasoby.

Ważnym rozróżnieniem między organizacjami jest rodzaj ich działalności. Zupełnie inny jest charakter organizacji wyspecjalizowanych w dostarczaniu pomocy i usług cudzoziemcom, od tych działających na kilku

polach. Wyodrębnić należy również organizacje, które dopiero po pojawieniu się Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich przeformułowały swoje zainteresowania, tak aby również nakierowane były na obywateli państw trzecich.

Szczególną kategorię stanowią organizacje, które swoje doświadczenia czerpały z pracy z uchodźcami. Zaczęły one budować swoje projekty nakierowane na obywateli państw trzecich z dwójakim doświadczeniem: instytucjonalnym oraz „społeczno-kulturowym”. Doświadczenie instytucjonalne polegało na umiejętności posługiwania się środkami europejskimi, gdyż większość organizacji pracujących na rzecz uchodźców korzystała wcześniej z dotacji w ramach EQUAL bądź Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Doświadczenie społeczno-kulturowe polegało na znajomości specyfiki pracy z „klientami” cudzoziemskimi. Łączenie czy też wychodzenie od działań na rzecz uchodźców jest np. opisywane tego rodzaju słowami:

Są tutaj jakby trzy główne grupy. To są uchodźcy i osoby właśnie znajdujące się w procedurze, czy też okolo uchodźcze. Druga grupa to są repatrianci i rodziny repatriantów i to się ściśle wiąże z ustawą o repatriacji. I z polityką repatriacyjną Polski. I trzecia grupa to są cudzoziemcy, którzy nie podlegają pod proces repatriacji, nie podlegają pod procedurę uchodźczą, czyli no ogólnie rzecz biorąc: pozostali cudzoziemcy, czy też pozostali imigranci.

Przedstawicielka innej organizacji mówi w następujący sposób o doświadczeniu w pracy z imigrantami:

Doświadczenie, no wydaje mi się, że doświadczenie to jest już dosyć duże, bo tak naprawdę z projektów różnorakich to myślę, że gdzieś koło 10 to już prowadziliśmy, EFU to będzie tak naprawdę 5lat, EFI też będzie koło 4-5lat i na chwilę obecną mamy nawet prowadzony jeden projekt z EFSów, jeden z EFU, jeden z EFI.

Charakterystyczne jest w cytowanych tutaj wypowiedziach posługiwanie się pewnym żargonem wykształconym w środowisku, np. nazywanie poszczególnych funduszy utartymi skrótami jak EFU, EFI, czy EFS.

Doświadczenie organizacji realizujących projekty w ramach EFI

Mottem tego rozdziału może być jeden z cytatów zebranych podczas badań: *Na początku było tak, że to był totalny eksperyment, nikt nie wiedział jak to działa.*

Doświadczenia organizacji realizujących projekty w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich

można podzielić na takie, które wynikają z instytucjonalnych zasobów tychże organizacji oraz takie, które opierają się na indywidualnych doświadczeniach jednostek zaangażowanych w realizację poszczególnych projektów.

Duże doświadczenie związane z zasobami instytucji, to przede wszystkim domena organizacji o zróżnicowanym profilu działalności, które od wielu lat korzystają z dostępnych środków unijnych i pozaunijnych. Można tu wyróżnić takie organizacje jak Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Caritas Polska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Polska Akcja Humanitarna, Fundacja Nauki Języków Obcych Linguae Mundi, czy Biblioteka Miejska w Krakowie. Dla większości z tych instytucji, nazywanych przez jedną z naszych rozmówczyń „kombajnami projektowymi”, projekty finansowane przez Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich czy Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców stanowią jedynie część prowadzonej działalności, co nie zmienia faktu, że często jest to bardzo istotna część.

Zajmowaliśmy się do tej pory głównie przedsiębiorczością, i nadal się tym zajmujemy, i jak powiedziałem, w tej chwili te sprawy integracji i imigracji stanowią bardzo poważną część naszej działalności (...) w naszym przypadku to nie jest podstawa, ale to ma istotny wpływ. Uważamy, że tam gdzie można korzystać z funduszy dla tworzenia i realizacji jakiegoś projektu to staramy się walczyć o takie fundusze.

czy:

mamy bardzo duże doświadczenie, dlatego, że pierwszy nasz program powstał w dziewięćdziesiątym drugim roku i od tego czasu zajmowaliśmy się uchodźcami i no generalnie cudzoziemcami. Profesor Irena Rzeplińska tutaj założyła ten program i ona ma niesamowite doświadczenie, takie systemowe nawet, ona widzi cały obraz. My, no w zasadzie od tamtego czasu pomagamy, prawda, różnym, no wszystkim cudzoziemcom, oprócz oczywiście Unitów.

czy:

doświadczenie mamy już bardzo duże, wieloletnie. Ponieważ zbliżamy się do dwudziestolecia organizacji. I jeśli chodzi o pozyskiwanie środków, czy też w ramach konkursów o dotacje, czy też pozyskiwanie darowizn, czy też zbiórki publiczne, to jest to jakby prawie od początku, więc cały czas jakby się rozwijamy w tym, ale to doświadczenie jest już jakby wpisane w codzienne życie.

Drugim typem instytucji charakteryzujących się dużym doświadczeniem zarówno w wykorzystaniu środków unijnych jak i w pracy z migrantami są organizacje, które od początku swojej działalności zajmują

się przede wszystkim sprawami migracji i integracji. Działają one na tym polu od dłuższego czasu korzystając z rozmaitych programów unijnych i pozaunijnych, a dzięki finansowaniu ze środków EFI wiele z nich było w stanie znacznie się rozwinąć. Te organizacje zaczynały zazwyczaj od pomocy uchodźcom:

My działamy w zasadzie od 2003 roku. (...) No i w zasadzie od samego początku mieliśmy głównie projekty skierowane do takich dwóch kategorii osób: do uchodźców, czy osób które były w procedurze uchodźczej i starały się uzyskać statut uchodźcy w Polsce, oraz do drugiej grupy, i to byli obywatele polscy, osoby które potrzebowały bezpłatnej pomocy prawnej, czyli osoby ubogie, których po prostu nie stać było na prawnika. I jeżeli chodzi o cudzoziemców, to głównie byli to uchodźcy. I tu mieliśmy przeróżnego rodzaju projekty. Później jak już powstały fundusze europejskie to aplikowaliśmy do EFU, od tego się zaczęło, i właśnie dopiero jak powstał ten EFI, czyli w 2009 roku, rozpoczęliśmy pierwszy projekt, który był skierowany do obywateli państw trzecich.

czy:

[korzystamy ze środków unijnych od czasów] starego EFU, od starego EFSu... Mieliśmy EQUAL'a też poprzednio. Teraz mamy EFU. Mieliśmy środki przejściowe, przez jakiś tam moment jak one jeszcze były. Mieliśmy maleńki grancik z międzynarodowego EFU w partnerstwie. Teraz mamy nowy z międzynarodowego EFI, też w partnerstwie z [nazwa organizacji], i staramy się o kolejny. Teraz EFU, EFI, te nowe, nowy PO KL. Korzystaliśmy z dużej ilości różnego rodzaju środków unijnych.

Pozostałe organizacje aplikujące o środki z EFI w pierwszych latach funkcjonowania EFI w Polsce miały niewielkie doświadczenie w korzystaniu ze środków unijnych lub też nie miały żadnych instytucjonalnych doświadczeń w tym względzie i doświadczenie to było zdobywane już w trakcie pracy nad projektami finansowanymi przez EFI. Niemniej jednak, co należy podkreślić, bardzo często doświadczenie takie mieli ludzie pracujący w tych organizacjach lub tacy ludzie najmowani byli do pomocy przy prowadzeniu projektów.

Ja wcześniej pracowałam w takich organizacjach, które się zajmowały wspieraniem rozwoju małych dzieci. Natomiast mój mąż pracował w X [nazwa organizacji]. (...) No i jak się dowiedzieliśmy o tym, że jest możliwość finansowania z EFI, że można coś zrobić na rzecz imigrantów, no to po prostu wymyśliłam projekt, który był na bazie moich wcześniejszych doświadczeń, ale tutaj...

W kilku przypadkach po środki EFI aplikowały nowo powstałe organizacje, które były zakładane przez ludzi posiadających doświadczenie

zarówno w pracy z imigrantami jak i w pracy innych organizacjach, korzystających z funduszy przedakcesyjnych oraz różnych innych źródeł finansowania. W ten sposób doświadczenie jednostek było kapitałem, na którym budowane było doświadczenie organizacji:

Zanim pojawiła się [nazwa organizacji] [...] to ja w tym momencie już miałam doświadczenie w pracy w projektach rozwojowych głównie, ale też takiego poradnictwa [...]. [Nazwa organizacji] powstała ze względu na nasze z [imię innego założyciela organizacji] inicjatywy. Mieliśmy doświadczenie z pozyskiwaniem funduszy, były to zarówno i małe, prywatne źródła, jak i duże europejskie źródła, więc ani nie baliśmy się, ani tego Na Rzecz Demokracji i Praw Człowieka Funduszu. Po prostu mieliśmy okazję wydobyć z własnego napisanego wniosku te fundusze.

W kilku przypadkach jednak o środki aplikowały organizacje dużo gorzej przygotowane do prowadzenia projektów w ramach funduszu i to zarówno ze strony administracyjnej i księgowej, jak i merytorycznej. Zdarzało się, że organizacje przyznawały, że „wygrywając projekt” były zupełnie zaskoczone i dopiero wtedy zaczynały szukać personelu potrzebnego do jego realizacji. Jak wspominali jeden z naszych rozmówców:

(...) nie [mieliśmy doświadczenia], dla nas był nie spodziewany projekt (...) jak dostaliśmy, to dla nas był szok.

Przejście przez pierwszy projekt było dla wielu organizacji trudnym doświadczeniem inicjacyjnym, z którego nie wszystkie wyszły bez szwanku. Wielu badanych mówi o zniechęceniu, nerwach oraz stratach finansowych.

Mówiąc o doświadczeniu swoim i swoich organizacji, prawie wszyscy nasi rozmówcy wskazują jednak na decydującą rolę doświadczenia poszczególnych osób zaangażowanych w pracę organizacji, zarówno na etapie składania wniosków projektowych jak i w pracy nad projektami. Warto pamiętać o tym, że przed rokiem 2009, kiedy uruchomione zostały środki Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich właściwie nie było innych środków przeznaczonych na działania związane z integracją cudzoziemców. W niewielkim stopniu zagadnienia integracji były finansowane ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (EFU) czy Europejskiego Funduszu Społecznego EFS), z których organizacje zaczęły korzystać kilka lat wcześniej. Trudno więc było oczekiwać od organizacji zarówno wieloletnich doświadczeń w zarządzaniu projektami unijnymi, jak i doświadczeń w prowadzeniu projektów integracyjnych na dużą skalę. W takiej sytuacji nie do przecenienia byli ludzie posiadający doświadczenie zarówno w pracy nad projektami unijnymi jak i w pracy z imigrantami, a doświadczenie organizacji opierało się

często przede wszystkim na doświadczeniu zaangażowanych w ich pracę jednostek. Doskonale ilustruje tę sytuację wypowiedź jednego z koordynatorów projektów:

Więc wszystko po drodze wiedziałam i wyobrażałam sobie jak to działa, a później to wszystko się przeniosło też do [nazwa organizacji]. Miałam doświadczenia przy rozliczeniu projektów, przy audycie, przy rzeczach związanych z oceną wniosków (...). Jeżeli chodzi o resztę stuffu to są doświadczenia zdobyte w [nazwa organizacji]. Była N. która z nami współpracowała, i K., która współpracuje nadal, które miały doświadczenia wyniesiona z [nazwa organizacji X]. N. co prawda była fizycznie zawsze zatrudniona w [nazwa organizacji Y], ale K. była u nas. Była też M., która też była po doświadczeniach z [nazwa organizacji X]. Ale później były osoby jak A., która gdzie indziej, we Francji i w Stanach Zjednoczonych zdobywała doświadczenie pracy z imigrantami.

W podobny sposób opowiada inny kierownik projektu:

Myśmy ich rekrutowali, dość dużo czasu spędziliśmy na rekrutacji tych osób. Zrobiliśmy dość duży przesiew, bo zależało nam na tym żeby to były osoby, które miały jakiegokolwiek doświadczenie lub styczność z cudzoziemcem. A jeżeliby np. nie miały to żeby wykazały jakieś zainteresowanie albo specjalną wrażliwość na tego typu klienta, który bardzo często był człowiekiem który nie znał np. języka polskiego, albo kaleczył język polski, no więc wymagało to przede wszystkim dużej cierpliwości, ogromnej empatii ze strony tych osób, a także to żeby te osoby oprócz tych kompetencji swoich zawodowych na pewno znały jakiś jeden język do komunikowania się z tym cudzoziemcem. Mimo, że w projekcie były osoby, które pełniły rolę tłumaczy.

Szczególną grupą osób zaangażowanych w tworzenie i realizację projektów są cudzoziemcy, dla których inspiracją do działań są często ich własne doświadczenia życiowe. Z jednej strony mają oni doświadczenie imigracyjne (*nota bene*, ma je także sporo Polaków zaangażowanych w realizację projektów integracyjnych), które pomagają w zrozumieniu problemów, z jakimi borykają się inni imigranci, a z drugiej, często są w szczególnie trudnej sytuacji, jeżeli chodzi o różnego rodzaju bariery kulturowe i brak umiejętności w odnalezieniu się w polskiej przestrzeni instytucjonalnej. Częstokroć aktywność środowisk migranckich łączy się z działalnością istniejących już od dawna w Polsce organizacji skupiających przedstawicieli mniejszości narodowych lub etnicznych. Przykładami takich organizacji jest Fundacja Ormiańska KZKO powstała na bazie Koła Zainteresowań Kulturą Ormian, tak opisywana przez jednego z naszych rozmówców:

[Koło] powstało 28 lat temu w Warszawie i skupiał środowisko Ormian polskich, czyli już tej tak zwanej starej migracji, która w pełni została zasympiliowana. Ale także środowisko Ormian nowych, napływowych, nowej emigracji, która stopniowo pojawiała się tutaj w Polsce (...) od '89 roku (...) zaczęli się pojawiać Ormianie emigranci, (...)to były nowe problemy, nowe wyzwania, ludziom chodziło o sprawy pomocy prawnej, pomocy właśnie takiej zawodowej, pomocy materialnej, w tym całym procesie, że tak powiem, przystosowania się do pobytu na terenie Polski. I Koło stopniowo zaczynało zmieniać swój charakter, właśnie organizując jakąś taką doraźną pomoc materialną, właśnie pomoc na zasadzie wykorzystywania różnych kontaktów tego naszego stowarzyszenia i tak dalej, i tak dalej. (...) my podchodzimy do pojęcia mniejszości w dwojaki sposób, że uważamy, że mniejszością są Ormianie i starzy i nowi, mimo, że definicja ustawowa jest trochę inna, ale nie chcemy tego rozgraniczać. Ci wszyscy, którzy czują się wewnętrznie związani z Armenią i mówią, że są polskimi Ormianami, ormiańskimi itd., itd. Dla mnie, dla nas to jest jedna grupa i zaczęliśmy ich interesy, że tak powiem, reprezentować. Powołaliśmy do życia Fundację Ormiańską KZKO (...) Fundacja pozyskuje środki finansowe na codzienną działalność z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, bo my jesteśmy, że tak powiem uznaną organizacją mniejszości narodowej. I to jest taka bieżąca działalność kulturalna, (...)No i w jakiś sposób, ja już chyba nie wiem, w drodze internetowej, czy w czasie jakichś rozmów, gdzie ktoś nam polecił, że jest właśnie ten fundusz EFI. Jest nie tylko EFI, ale zdaje się, że też jeszcze EFU...

Jak wynika z powyższej wypowiedzi, działalność organizacji „etnicznych” skupia się przede wszystkim na świadczeniu pomocy przedstawicielom jednej grupy. Uzasadnia to między innymi znajomość specyficznych dla danej grupy problemów, z którymi stykają się jej przedstawiciele w relacjach z polskimi instytucjami, czy łatwością w przełamywaniu bariery językowej dzięki pośrednictwu osiadłych w Polsce przedstawicieli tej grupy. Podobnie działa kilka innych organizacji *stricte* imigranckich, jak np. Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce, czy Stowarzyszenie dla Somalii, chociaż w przypadku tej drugiej organizacji zakres działania jest szerszy, bo obejmuje nie tyle Somalijczyków, co imigrantów z całej Afryki.

Podsumowując, nie wszystkie organizacje realizujące projekty finansowane w ciągu pierwszych dwóch lat działania Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich posiadały wcześniej doświadczenie w korzystaniu z funduszy europejskich; część z nich dopiero się tego uczyła i, jak wskazują wypowiedzi przedstawicieli tych organizacji, nie była to łatwa nauka. Wspomnienia osób zaangażowanych w te projek-

ty wskazują na wielką zdolność organizacji do improwizowania i dostosowywania się do wymogów Funduszu. Ton wielu wypowiedzi oraz to, że przedstawiciele organizacji, z którymi prowadzone były rozmowy nadal korzystają ze środków EFI wskazują jednak, że te organizacje, którym brakowało doświadczenia poradziły sobie z jego brakiem.

Personel organizacji oraz ich trwałość finansowa i instytucjonalna

Z analizy dokumentacji projektowej wynika, że większość badanych organizacji deklaruowała gotowość kontynuowania projektów dofinansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) bądź ze środków własnych, bądź dzięki różnego rodzaju dotacjom, albo w dalszym finansowaniu ich przez EFI. 12 organizacji informowało, że trwałości finansowej podejmowanych przez nie projektów upatruje w dalszym finansowaniu przez EFI (w tym jedna zadeklarowała, że tylko dzięki EFI taki projekt mógłby być powtórzony). 19 organizacji sądzi, że będzie w stanie finansować kontynuację projektu dzięki dotacjom z innych źródeł. Natomiast 8 organizacji deklaruowało, że jest w stanie na różne sposoby samemu finansować dalszą działalność tego typu. Finansowanie własne należy rozumieć na różne sposoby, np. kontynuację projektu na mniejszą skalę dzięki pracy wolontariackiej lub kontynuowanie go dzięki opłatom pobieranym od klientów. To ostatnie deklarowane było zazwyczaj przez organizacje o najdłuższym stażu w pracy na rzecz imigrantów – zazwyczaj te zaangażowane w prace z imigrantami od dawna deklarują, że bez dofinansowania z EFI są w stanie prowadzić tą samą działalność tylko na mniejszą skalę.

Większość badanych wiązała trwałość instytucjonalną projektów z faktem przyszłej działalności ich organizacji. Deklaracje „trwania” pojawiały się we wszystkich wnioskach, pomimo, że trudno wymagać zapewnienia trwałości instytucjonalnej od organizacji realizujących projekty. Najlepiej działające projekty powinny być utrwalane przez odpowiedzialne za politykę integracyjną Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

W we wnioskach grantowych organizacje działające na rzecz integracji miały problemy z opisem przyszłej trwałości instytucjonalnej realizowanych przez nie projektów. 32 organizacje (na 61 które wypełniły tę rubrykę) zadeklarowało po prostu, że trwałość instytucjonalną realizowanych przez nie projektów gwarantuje sam fakt dalszego istnienia ich organizacji. W 12 przypadkach organizacje zadeklarowały, że po prostu pozostaną efekty danego projektu. Efekty rozumiane różnorodnie: czasem jako pro-

dukty (np. publikacje, materiały informacyjne, strony internetowe), czasem jednak jako kompetencje lub sieci współpracy między jednostkami zaangażowanymi w różnym stopniu w realizację projektów.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zapewnienie trwałości instytucjonalnej nie może być traktowane jako obowiązek organizacji realizujących projekty. Oczywiście – i tak jest to traktowane przez instytucję delegowaną – atutem jest, jeśli pomysłodawca ma wizję, jak utrzymać dalsze funkcjonowanie przedsięwzięcia, jakie zaplanował. Wypracowanie modelu utrwalania najlepiej działających projektów nie powinno leżeć też w gestii WWPE, lecz resortu odpowiedzialnego za politykę integracyjną, czyli w przypadku naszego kraju Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Tymczasem, cytując jednego z naszych rozmówców – *wygląda na to, że władze polskie uznały, że EFI po prostu załatwia problem i można sobie odpuścić.*

W takiej sytuacji słuszne byłoby wypracowanie schematu selekcji tych projektów, które wprowadzane byłyby do zinstytucjonalizowanego systemu państwowego. Pomogłoby to organizacjom lepiej je planować i wpłynęłoby korzystnie na jakość ich realizacji, gdyby mogły się spodziewać, że zostaną „nagrodzone” w ten sposób. Oczywiście nie oznaczałoby to automatycznej kontynuacji danego projektu jako realizowanego przez daną organizację, lecz raczej powielenie jej projektu jako dobrej praktyki czy modelu.

Z rozmów przeprowadzonych w trakcie badań wynika jednoznacznie, że największym problemem trwałości projektów, zarówno tej finansowej jak i instytucjonalnej, jest nieprzewidywalność wyników kolejnych naborów wniosków projektowych. Dotyczy to zarówno wyników naboru (co jest w miarę oczywiste) jak i ich merytorycznej zawartości (czyli tego, jakie rodzaje projektów będą finansowane w kolejnym rozdaniu EFI) a także terminu rozstrzygnięcia kolejnych naborów wniosków. Ta nieprzewidywalność rzutuje bezpośrednio na zasoby ludzkie organizacji, szczególnie tych mniejszych, którym trudno utrzymać pracowników w okresach niepewności co do przyszłości, czy wręcz braku płynności finansowej spowodowanej brakiem projektów lub opóźnieniami w wypłacie kolejnych transz finansowych. Typowym komentarzem dotyczącym trwałości projektu był komentarz odnoszący się do ograniczonych możliwości długoterminowego planowania działań w sytuacji, kiedy organizacja działa „od grantu do grantu”. Dobrze obrazuje to wypowiedź przedstawiciela jednej z organizacji realizujących projekty EFI:

Po części tak jest, że tutaj zatrudnia się ludzi do konkretnego projektu, i za każdym razem robi się kolejne zamówienia (...) My pracujemy na pod-

stawie umów zlecenia, więc to nie jest umowa o pracę, gdzie wiadomo że się daną osobę zatrudni, bo ona jest na stałe. Więc rzeczywiście, jak kończą nam się projekty staramy się podejmując pozaprojektowe działania, realizując jakieś misje biura itd. staramy się szukać kolejnych projektów, czy to finansowanych z funduszy europejskich czy z jakichkolwiek innych, aby zapewnić osobom które rzeczywiście się wyróżniają i chcą pracować w organizacjach pozarządowych możliwość ubiegania się o kolejne stanowisko po zakończeniu projektu, ale to różnie bywa. Zanim ktoś te konkursy ogłosi, zanim uda się zdobyć finansowanie, to często jest kilka miesięcy kiedy nie ma projektu, i wtedy przecież nie można nikogo zmusić żeby... Każdy musi za coś żyć.

Tak jak na poziomie długoterminowego planowania kwestia finansowania jest determinantą trwałości organizacji, tak na poziomie realizacji projektów, problemy finansowe powodowane opóźnieniami w wypłacaniu kolejnych transz przyznanych już środków na ich realizację odbijają się na jej personelu. Większe organizacje, dysponujące zróżnicowanymi źródłami dofinansowania lub kapitałem pieniężnym, są często w stanie kredytować wynagrodzenie dla pracowników projektów, chociaż dzieje się to często kosztem innych inicjatyw. W jeszcze gorszej sytuacji są organizacje mniejsze – to ich pracownicy *de facto* kredytują ich działalność oczekując na wypłatę wynagrodzeń do momentu, kiedy WWPE przekaże im zaległe środki. Sytuację tę ilustrują poniższe wypowiedzi:

Ale my akurat radzimy sobie z tym tak, że my nie zatrudniamy ludzi na etat, czyli nie płacimy miesięcznie. Ja, jako koordynator i pomysłodawca i tak dalej tych wszystkich projektów po prostu bardzo rozmawiam z moimi pracownikami, których zatrudniam, i mówię im, jak wyglądają warunki płatności. Od razu mówię im, że może być bardzo źle. Że te pieniądze na pewno dostaną, ale kiedy, to ja nie wiem.

czy:

to są ludzie, którzy pożyczają Fundacji i na tej zasadzie jesteśmy w stanie się wywiązać ze zobowiązań. A później Fundacja zwraca. Więc to jest coś, co wymaga bardzo dużo zaufania.

Konsekwencją jest duża rotacja pracowników, którzy, sfrustrowani sytuacją poszukują zatrudnienia zapewniającego im stabilność. Należy tu podkreślić, że stawianie grantobiorców w sytuacji, w której są zmuszeni do kredytowania projektów z powodu opóźnień w płatnościach jest niedopuszczalne.

Niepewność finansowa powoduje, że przy projektach zatrudniane są osoby, które z założenia godzą się z sytuacją, w której będą musiały kredytować pracę swoich organizacji. Niektórzy z badanych mówili o tym wprost:

my nawet w przetargu wymieniamy, że musisz wiedzieć, jakie są zadania finansowania w EFI, i dopiero jak je akceptujesz i rozumiesz, że organizacja może nie mieć pieniędzy na koncie, to tak naprawdę dopiero wtedy możesz wysyłać swoje CV. Więc w przypadku innych tak naprawdę nie interesuje nas ten pracownik, jeżeli on nie jest w stanie wytrzymać w takich okolicznościach. Jesteśmy bardzo tym ograniczeni. Są ludzie, którzy nie dokładają do tego systemu funkcjonowania, ale większość jest w takiej sytuacji że musi.

Z kolei organizacje korzystające z pracy wolontariuszy zwracają uwagę na to, że nie może być ona zakwalifikowana jako wkład własny. Dobitnie mówi o tym przedstawiciel jednej z takich organizacji:

włączenie wolontariatu czy bezpośrednio wolontariuszy jako narzędzia, brzydko powiem, bezosobowo, do tego procesu integracyjnego, dlatego że im więcej mamy wolontariuszy, oni są multiplikatorami pewnych wartości czy rzeczy, które potem przekazują gdzie indziej. To co miałbym na przyszłość zaproponować i będę o to walczyć, żeby włączyć koszt pracy wolontariuszy jako koszt projektu, bo to jest ludzka praca.

Problemy personelu powodują, iż rotacja pracowników w organizacjach jest duża. Brak trwałości personelu przekłada się na brak trwałości instytucjonalnej. Tę są w stanie sobie zapewnić tylko organizacje duże, które wypracowały sobie pewną pozycję. Organizacje nowopowstałe miałyby małe szanse utrzymać się, gdyby zabrakło wsparcia ze środków EFI. Świadczy o tym chociażby cytat z wypowiedzi przedstawiciela jednej z organizacji:

My na pewno zamknęlibyśmy pomoc cudzoziemcom, ponieważ nie mamy innych środków. Inne środki są działaniami wspierającymi wkład własny, albo dodatkowymi drobnymi projekcikami, które też tak naprawdę gdyby nie wsparcie z EFU, czy EFI, nie mogłoby być finansowane.

Inne środki z których podobne działania mogłyby być finansowane, zdaniem badanych, prawie nie są dostępne. Przedstawiciele organizacji wypowiadają się bardzo sceptycznie na temat możliwości finansowania swoich działań z dotacji państwowych, samorządowych czy prywatnych.

[trudno o] przekonanie ludzi do finansowania programów, projektów na rzecz uchodźców czy cudzoziemców, szczególnie w takim mieście jak [nazwa miasta], gdzie ludzie nie mają pieniędzy na nic, nie ma pieniędzy na... i teraz zabrzmię jak rasistka i ksenofob, na Polaków, to jak ktoś usłyszy że ma finansować cudzoziemców, czy też szkolenia urzędników związane z migracją, to ktoś powie zaraz: chwileczkę, a może byśmy przeszkolili urzędników na rzecz współpracy z klientem polskim.

Zdarza się, że w nieco lepszej sytuacji znajdują się małe organizacje imigranckie, które bywają dofinansowywane przez ambasady swoich krajów, czy przez bogatszych imigrantów:

[pochodzący z pewnego kraju] biznesmeni w Polsce, ale również np. są ludzie, którzy mają tutaj biznes, ale żyją w [nazwa kraju] np. oni przyjadą do Polski, my dajemy im przewodnika, załatwiamy dla nich samochód, nocleg i takie rzeczy, i oni nam darowiznę np. dają. Np. w tym tygodniu był jeden taki znany doktor z [nazwa kraju]. Tutaj był w Warszawie egzamin taki międzynarodowy. On przyjechał i od piątku do niedzieli zajmowaliśmy się nim. I on zostawił darowiznę. W ten sposób też działamy. Też staramy się pomagać. Albo np. jak ktoś przyjedzie z [nazwa kraju] i chce tutaj założyć firmę, to też pomagamy im.

Nie zmienia to jednak faktu, że pomimo istnienia kilku mniejszych źródeł finansowania (Fundusz Norweski, granty ministerialne, prywatne fundacje, etc.) obecnie jedynie przemyślane działanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich połączone z zaplanowanymi na długi okres działaniami sektora rządowego (Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) i samorządów oraz konstruktywną współpracą z organizacjami pozarządowymi, jest w stanie doprowadzić do sytuacji, w której dotychczas wypracowane dobre praktyki będą miały szansę na instytucjonalizowanie się i dalszy rozwój. Bez spełnienia większości tych warunków trudno myśleć zarówno o finansowej jak i instytucjonalnej trwałości obserwowanych przedsięwzięć.

Inspiracje dla prowadzonych działań

Kluczową kwestią w planowaniu, a następnie w udoskonalaniu polityki społecznej w dowolnie wybranym zakresie jest diagnoza problemów, z którymi polityka ta ma sobie radzić. W wypadku integracji imigrantów w Polsce pole działań określone z jednej strony zostało priorytetami Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich – czyli na poziomie europejskim, a z drugiej strony przez same organizacje – beneficjentów funduszu, którzy lokalnie dostrzegając potrzeby starali się dokonać ich przekładu w taki sposób, aby mieściły się w ramach przez niego nakreślonych. Aby dowiedzieć się, skąd brały się pomysły na działania organizacji zanim wcielano je w ramy projektów, badanym zadawane były pytania o inspiracje dla ich podjęcia.

Na podstawie wypowiedzi osób prowadzących projekty integracyjne wyodrębniliśmy następujące typy inspiracji: (1) Diagnoza problemu, który oczekuje na rozwiązanie; (2) Przeniesienie działań o podobnym charakterze podejmowanych już w innych ramach instytucjonalnych – np. działań na rzecz uchodźców finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, czy działań wcześniej finansowanych w ramach innych fun-

duszy; (3) Kontynuacja projektów uznanych za udane w ramach EFI; (4) Diagnoza problemu wynikającego z instytucjonalnej logiki pola integracyjnego; (5) wyciągnięcie wniosków z przeprowadzonych badań.

Pierwszy rodzaj inspiracji, czyli diagnoza problemu oczekującego na rozwiązanie jest charakterystyczny dla organizacji migranckich². Ich aktywiści starają się rozwiązywać problemy, z którymi często sami musieli się stykać, bądź które są dobrze zdiagnozowane w środowisku ich społeczności – *„A później popatrzeliśmy na siebie wstecz, jakiś czas temu, i zobaczyliśmy, że też nas nikt nie uczył języka polskiego, nie było żadnych szkoleń z zakresu... dzięki czemu różnych rzeczy doświadczyliśmy”*.

Jednak oczywiście nie tylko organizacje migranckie w ten sposób szukały inspiracji dla swoich działań. Z tego powodu uznać należy kryterium „innovacyjności” za mało adekwatne przy ocenie propozycji projektów. Wiele z nich odpowiada na podstawowe potrzeby, do których zaspokojenia potrzeba podstawowych działań nie koniecznie innowacyjnych.

Drugi rodzaj inspiracji to przeniesienie na grunt pracy z obywatelami państw trzecich działań podejmowanych np. wobec uchodźców. Organizacje pracujące na rzecz cudzoziemców w Polsce zaczęły rozwijać się dzięki wsparciu działań adresowanych dla uchodźców i z tym doświadczeniem część z nich zaczęło rozszerzać swoją ofertę dla obywateli państw trzecich zauważając, że w pewnych zakresach potrzeby tych grup są podobne lub tożsame. Zatem organizacje wyspecjalizowane w pomocy prawnej dla uchodźców szczególnie jej potrzebujących, przechodząc procedurę nadania statusu uchodźcy, zaczęły świadczyć pomoc prawną dla innych kategorii migrantów; szkoły językowe poszerzyły swoją ofertę edukacyjną etc. Jak wskazują informacje na temat doświadczenia, organizacje z rdzenia pola integracyjnego rozwijały się i budowały swoją strukturę oraz usługi dla cudzoziemców korzystając z kolejnych funduszy „Equal” (w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Ten drugi fundusz jak jasno wynika z obserwacji oraz relacji badanych jest często wykorzystywany przez te same organizacje. Przedstawiciele niektórych z nich mieli problem z utrzymaniem narracji skoncentrowanej tylko i wyłącznie na EFI. Logika działania funduszy, instytucje odpowiedzialne za ich wdrażanie są podobne. Dla zdecydowanej większości badanych ich rozdział jest niepotrzebnym utrudnieniem w zaspokajaniu potrzeb zdiagnozowanych w obu grupach migrantów.

² Kłopoty z określeniem, jakie organizacje zakwalifikować do kategorii organizacji migranckich omówione są wcześniej w niniejszym raporcie. Roboczo za takie można uznać organizacje, w których strukturach działała migranci i które zarazem koncentrują się na działaniach skierowanych do wyodrębnionych narodowo bądź regionalnie grup migrantów, a poza tym za organizacje migranckie są uznawane lub same się tak identyfikują.

W przypadku organizacji rozpoczynających działalność na rzecz migrantów z doświadczeniem w innych dziedzinach można mówić o podobnej sytuacji. Powielają one swoje działania dla innych grup kierując je i dopasowując do potrzeb migrantów. Należy zwrócić uwagę, że organizacje te musiały „zapłacić frycowe” ucząc się pracy z migrantami. Często w relacjach ich przedstawiciele pojawiały się informacje o problemach związanych z brakiem doświadczenia na tym polu.

Trzeci rodzaj inspiracji dla projektów, to po doświadczeniu z pierwszych alokacji (2007 i 2008) prowadzenie projektów będących ich zmodyfikowanymi kontynuacjami. W wywiadach z realizatorami programów pojawiały się również relacje dotyczące wniosków, które w końcu nie uzyskały finansowania. Niejednokrotnie były to pomysły na udoskonalone zdaniem ich realizatorów kontynuacje wcześniejszych działań. W innych przypadkach wnioski wyciągnięte z realizacji jednego projektu przyczyniały się do przygotowania następnego.

Należy zwrócić uwagę na zagadnienie kontynuacji projektów, gdyż zasady selekcji udanych przedsięwzięć powinny być elementem budowanego całościowego systemu integracji. Projekty uznane za udane (po określeniu kryteriów dzięki którym za takie można je uznać) zwłaszcza te, dzięki którym świadczone są usługi o charakterze stałym związane ze zdiagnozowanymi potrzebami integracyjnymi (kursy polskiego, kursy orientacji społecznej „oprowadzenia po domu”, poradnictwo prawne etc.) powinny być podtrzymywane nie na zasadzie projektowej, lecz trwałych usług. Jeżeli niemożliwe jest finansowanie ich z budżetu państwa bądź budżetów jednostek samorządowych, to (co jest zgodne z duchem dokumentu „Polityka Migracyjna Polski”) należałoby wypracować formułę stałego ich finansowania ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (lub innych podobnych funduszy w przyszłości).

Część z badanych sugerowała wprowadzenie dodatkowych punktów za kontynuację projektów przy ocenie wniosków. Jednak metoda takiej selekcji z oczywistych względów powinna być bardziej złożona, aby sam pomysł kontynuacji przedsięwzięcia nie gwarantował jego finansowania.

Za czwarty rodzaj inspiracji należy uznać inspirację wynikającą z logiki panującej obecnie w polu integracyjnym. Są to zdiagnozowane – zwłaszcza przez organizacje o dłuższym doświadczeniu – potrzeby, nie o charakterze pierwotnym, jak w przypadku pierwszej kategorii inspiracji, lecz wynikające z obecnej kompozycji działań na rzecz migrantów. Są to przedsięwzięcia zmierzające np. do budowy współpracy

między organizacjami czy wytwarzania narzędzi usprawniających ich pracę³. Można powiedzieć, że odpowiadają one na potrzeby drugiego rządu.

Piątym rodzajem inspiracji są wyniki badań. Część przedsięwzięć podjęto, aby odpowiedzieć na problemy zdiagnozowane w trakcie badań. Tutaj różnica z pierwszą kategorią inspiracji polega na tym, że w jej wypadku potrzeby same się narzucały twórcom projektów z ich doświadczeń czy intuicji. Fakt wykorzystania badań jako inspiracji przy projektowaniu działań integracyjnych jest pozytywnie zaskakujący.

Przykładem może być wykorzystanie wniosków z badań przeprowadzonych na zamówienie urzędu miasta Lublina do stworzenia projektu „Lublin is Friendly” przez organizację Homo Faber, która wcześniej była właśnie realizatorem tych badań. Innym przykładem są badania prowadzone przez Fundację Linguae Mundi, na podstawie których zdiagnozowane zostały dodatkowe potrzeby szkoleniowe słuchaczy kursów języka polskiego lub badania Fundacji dla Somalii, która zgodnie z deklaracjami jej prezesa zamierza profilować swoje przyszłe działania.

Synergia i uzupełnianie się działań

Należy zwrócić uwagę, że organizacje realizujące projekty EFI mówią o synergii i uzupełnianiu swoich działań w dwóch kontekstach: (1) bardzo bliskim i (2) bardzo dalekim.

(1) Organizacje potrafią coraz lepiej dostarczać kompleksową ofertę wobec cudzoziemców i uzupełniać własne działania. Robią to przede wszystkim poprzez realizację kilku projektów (także z innych źródeł finansowania, choć najczęstsze uzupełnienia są pomiędzy projektami z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, co jest dobitnym dowodem na to, że połączenie tych funduszy będzie dobrym krokiem). U kilku organizacji widać szersze, dojrzałe strategie działania, które są realizowane poprzez ich poszczególne projekty, lecz często organizacje te w małym stopniu odnoszą swoją działalność do oferty innych organizacji.

Ani wnioski projektowe, ani raporty z realizacji projektów nie są dokumentami, w których organizacje mają zdawać sprawę ze swojej znajomości innych aktorów pola integracyjnego. Z tego powodu kwestia ta była uzupełniania w wywiadach z realizatorami projektów. Badani w wywiadach mieli wyraźny problem w określeniu, jakie inne organizacje działają na rzecz imi-

³ W tym wypadku inspiracje te są oczywiście wsparte przez odpowiednie priorytety funduszu, lecz wypełnienie treścią możliwości otwieranych przez EFI należało do inwencji samych uczestników pola integracyjnego.

grantów w Polsce. Wymieniano zazwyczaj organizacje znane powszechnie (Caritas, PAH), czy organizacje znane szeroko w polu integracyjnym (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji, Stowarzyszenie im. Haliny Nieć, Fundacja „Ocalenie”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka). Można wyodrębnić również grupę organizacji, których przedstawiciele identyfikowali pewne klastry organizacji, z którymi na różne sposoby współpracują bądź uczestniczą w tych samych forach integrujących środowisko organizacji pracujących na rzecz cudzoziemców. Należy uznać to za pozytywny aspekt inicjatyw polegających na tworzeniu forów, platform i sieci współpracy. Jednak ponad połowa organizacji zdaje się działać w relatywnej izolacji.

Chlubnym wyjątkiem jest wysoki poziom wzajemnego poinformowania organizacji działających na terenie Lublina. Zarówno dokumentacja projektowa jak i rozmowy z ich przedstawicielami wskazują na wzajemną wiedzę na temat podejmowanych przez nie działań, próby uzupełniania tych działań oraz wymianę informacji między tymi organizacjami (warto zauważyć, że jest to w dużej części zasługą osobistego zaangażowania dyrektora Wydziału do Spraw Cudzoziemców Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego).

(2) Organizacje, nieco na dekoracyjnej zasadzie, potrafią powiedzieć sporo o tym, jak ich projekty uzupełniają się z politykami UE, czy państwowymi dokumentami strategicznymi. Jest to jednak na ogół bardzo daleki kontekst.

W minimalnym stopniu organizacje potrafią powiedzieć coś o tym, jak uzupełniają ofertę z kontekstu średniego odniesienia – czyli na terenie miejscowości, gdzie funkcjonują lub po prostu pola obsługi imigrantów w Polsce. Czasami pojawiają się buńczuczne informacje o tym, że ich działalność ma charakter unikalny, co często nie jest zgodne z prawdą.

Można stwierdzić, że organizacje mało wiedzą o sobie nawzajem. Potrzebna jest większa współpraca między nimi, może nawet rodzaj wymuszania partnerstwa. Wydaje się również, że obowiązkiem jednostki merytorycznie oceniającej wnioski powinno być odsyłanie do siebie organizacji z podobnymi inicjatywami. Wiąże się to z problemem powielania podobnych działań. W pewnego rodzaju usługach rodzaj konkurencji wydaje się potrzebny, lecz powielanie podobnych działań może prowadzić również do marnotrawstwa środków publicznych (przykład kilku równoległe wydanych informatorów prawnych dla cudzoziemców).

Wydaje się, że synergia działań organizacji nie może być celem pozostawionym im samym. To dysponenti funduszu powinni wspierać taki rozwój oferty wobec cudzoziemców, żeby łącznie tworzone były rezultaty o synergicznym charakterze.

Innowacyjne aspekty projektów

Kryterium innowacyjności projektu integracyjnego należy uznać za nieadekwatne. Dużo organizacji realizujących projekty z EFI wylicza innowacyjne aspekty ich realizacji, ale np. jako cecha innowacyjna traktowane jest użycie jakiejś innowacyjnej metody czy urządzenia (szczególnie związane z instrumentami korzystającymi z Internetu), ale nie w kontekście innowacji w integracji imigrantów. Biorąc pod uwagę, że działalność na rzecz imigrantów w Polsce jest w minimalnym stopniu podejmowana przez instytucje państwowe i samorządowe (z wyjątkiem uchodźców), każdy taki projekt ma charakter innowacyjny.

Skala potrzeb obywateli państw trzecich w Polsce jest taka, że nie ma potrzeby dostarczania im rozwiązań innowacyjnych, lecz rozwiązań zabezpieczających ich podstawowe potrzeby: kursy języka polskiego, podstawowa pomoc prawna, pakiety powitalne czy kursy „oprowadzenia po domu”.

Z pewnością za bardzo ważne i w jakimś sensie „innowacyjne” można uznać działania prowadzące do integracji środowiska organizacji pracujących na rzecz imigrantów, jak np. Lubelska Regionalna Sieć Wsparcia Imigrantów (Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa), Platforma „Współpraca drogą do integracji” (Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji). Jednak warto zauważyć, że wszystkie organizacje, które złożyły projekty, których celem była koordynacja środowiska pracującego na rzecz imigrantów (a więc sieci, fora, platformy) deklarowały, że ich projekt jest pierwszym i jedynym tego rodzaju. Wynikało to w dużej mierze ze zdiagnozowanej potrzeby facylitacji współpracy między organizacjami mniej-więcej w tym samym momencie oraz uruchomienia finansowania dla priorytetu, w który takie projekty się wpisywały w tym samym czasie. Jednak mówi to nam o braku komunikacji między organizacjami oraz w pewnym sensie braku racjonalności systemu rozdzielania finansowania, w którym w jednym momencie może pojawić się kilka bardzo podobnych inicjatyw.

7 organizacji jako innowacyjny aspekt swoich projektów zadeklarowało włączenie w ich realizację cudzoziemców. Świadczy to o tym, że udział obywateli państw trzecich w realizacji tego rodzaju przedsięwzięć jest w naszym kraju postrzegany jako coś nietypowego. Należy za wartość dodaną uznać, że w co najmniej 10% projektów (tylko tyle organizacji zadeklarowało ten aspekt jako innowacyjny, projekty były realizowane również przez organizacje migranckie, inne nie traktują udziału w swojej pracy migrantów jako innowacyjności) brali udział sami imigranci – nie tylko jako tak zwani beneficjenci ostateczni, ale jako ich realizatorzy. Jest

to element rzeczywistej integracji tych osób włączających się w struktury społeczeństwa obywatelskiego oraz rynek pracy w Polsce. Jest to również dobry przykład i budowa pozytywnych wzorów. Należy zabiegać, aby praktyka taka nie była traktowana jako czynnik innowacyjny, ale stały, „normalny” aspekt realizacji projektów integracyjnych.

W tym miejscu warto dodać, że projekty, o których jednoznacznie można powiedzieć, że się nie sprawdziły dotyczyły prób powoływania społeczności internetowych lub internetowego pośrednictwa pracy. Próby budowania portali społecznościowych dla imigrantów powielających funkcjonowanie takich gigantów jak np. facebook nie powiodły się. Obecnie cudzoziemcy w Polsce mają bardziej podstawowe potrzeby, a Internet może być tylko jednym z narzędzi w ich zaspokojeniu (dobry przykład takiego powiązania metod tradycyjnych i wspomaganych Internetem to e-learningowe kursy języka polskiego realizowane przez Fundację Linguae Mundi).

Stosowanie ewaluacji i monitoringu

Organizacje ubiegające się o dofinansowanie projektów w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich deklarują, w jaki sposób „rezultaty projektu będą oceniane w trakcie i po zakończeniu jego realizacji”. Podstawowym zadaniem jest zatem monitoring realizacji zadeklarowanych wskaźników. Wiele organizacji deklaruje również, i podejmuje się jej, ewaluację prowadzonych przez siebie działań. Mamy do czynienia w tym miejscu z zamieszaniem pojęciowym. Odwołując się do wytycznych dotyczących ewaluacji oraz literatury teoretycznej jej dotyczącej można ją określać wielorako, jednak kluczowy w jej definicjach jest komponent oceny realizacji założonych celów. Monitoring jest działalnością bardziej podstawową polegającą na regularnej obserwacji stanu pewnych pomiarów. W wypadku takich przedsięwzięć, jakimi są projekty realizowane w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, monitoringiem byłoby regularne obserwowanie stanu realizacji założonych wskaźników. Ewaluacja byłaby czymś szerszym, gdyż miałaby przynieść ocenę realizacji celów. Tylko w jej minimalistycznym ujęciu można byłoby ją określić jako sprawdzenie, czy zostały zrealizowane cele w sensie osiągnięcia określonego poziomu wskaźników. Definicja ewaluacji przyjęta przez Komisję Europejską mówi, że jest to „ocena interwencji według jej rezultatów, oddziaływania oraz potrzeb, które ma/miała spełnić” (ec.europa.eu). Teoretycy badań ewaluacyjnych zawsze podkreślają, iż jest ona czymś innym niż monitoring, audyt, czy kontrola (Kor-

porowicz, 2001: 103; Olejniczak, 2008: 21-22). Przyjmując w tym miejscu definicję ewaluacji, z której korzystają instytucje Unii Europejskiej, co wydaje się adekwatne, skoro organizacje miałyby same prowadzić ewaluację swych działań finansowanych przez UE, należy stwierdzić, że musiałyby one przede wszystkim być w stanie określić nie tylko ich rezultaty – mierzalne dzięki przyjętym wskaźnikom, ale także oddziaływanie, czyli szerszy, niemierzalny za pośrednictwem wskaźników dotyczących rezultatów, wpływ danych projektów na sytuację obywateli państw trzecich, oraz realizację ich potrzeb. Kolejne zastrzeżenie dotyczy faktu, iż część wskaźników dotyczących projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich nie jest wskaźnikami osiągalnych rezultatów, lecz produktów. Produkty są podstawowym efektem prowadzonych projektów, natomiast rezultaty to natychmiastowe efekty dostarczonych produktów (Opolski, Modzelewski 2010: 27). Sprawę najlepiej unaocznic przykładem. Organizacja prowadząca kurs języka polskiego dla cudzoziemców może dostarczyć produktu, jakim są zajęcia z języka polskiego. Znajomość polskiego jest ich rezultatem. O wpływie możemy mówić, gdy ta znajomość spowoduje np. lepszą sytuację kursanta na rynku pracy, czy ogólnie (znowu abstrahując od definicji) jego integrację – jest to efekt długofalowy.

Problemem jest, gdy wskaźniki dotyczące produktów projektów zdominują te dotyczące rezultatów. Jest tendencją typową dla administratorów, że preferują miary nakładów, a nie miary efektów (Sulek, 2002: 183). Łatwiejsze, bliższe codziennemu doświadczeniu jest kontrolowanie i obserwowanie produktów czy też poniesionych na nie nakładów, niż rezultatów. O ile możemy mówić o monitoringu wytwarzania produktów, to nie ma sensu nazywać ewaluacją wszelkich rachub lub oszacowań ich dotyczących.

Trzeba w tym miejscu jasno powiedzieć, iż organizacje w ramach swoich projektów muszą mieć pełną kontrolę nad swoimi produktami – do tego zresztą zobowiązują je wymagania Funduszu, presja raportów kwartalnych, rocznych, kontroli finansowej oraz monitoringu Władzy Wdrażającej Programy Europejskie. Ta „kontrola” oddala się w momencie, gdy mówimy o rezultatach. Można je szacować, lecz już nie są bezpośrednio zależne od wykonawców. Oczywiście namysł i refleksja w trakcie realizacji projektu powinna przyczynić się do osiągania zaplanowanych rezultatów i korekty działań, gdy nie jest to możliwe. Jednak często – i taki charakter ma wiele projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich – o stopniu osiągnięcia rezultatów można powiedzieć coś po zakończeniu projektów (np. kampania medialna promująca dialog międzykulturowy), więc niemożliwe jest przedstawienie pełnej

oceny tych rezultatów w ramach samego projektu. Co więcej ocena wpływu (*impact*) działań podejmowanych w projektach wykracza daleko poza możliwości samych realizatorów projektów. Wpływ jako efekt długofalowy może być mierzony dopiero po zamknięciu projektu – np. zgodnie z definicją ewaluacji *ex-post* taka ocena powinna być przeprowadzona również dwa lub trzy lata po jego zakończeniu (Szatur-Jaworska, 2010: 38).

Powyższe rozważania mają dosyć techniczny charakter i odwołują się do literatury na temat ewaluacji. Byłoby przesadą wymagać od realizatorów poszczególnych projektów bardzo precyzyjnego posługiwania się tego rodzaju terminologią (żeby nie powiedzieć żargonem) i skupiania zbyt dużej części swojej energii na ocenianiu własnych działań – jak wiemy z rozmów z koordynatorami projektów strona administracyjna i tak traktowana jest jako bardzo duże obciążenie przy ich realizacji. Jednak zarówno zgodnie z wymogami Funduszu, jak i postulatami dotyczącymi działań integracyjnych postawionymi we wstępie do niniejszego raportu, element refleksji na temat skuteczności własnych działań jest u ich realizatorów konieczny.

Na podstawie analizy zarówno wniosków, w których przedstawione są plany dotyczące oceny rezultatów projektów, jak i raportów, trzeba zwrócić uwagę na bardzo szeroki wachlarz technik tej oceny (poziomu jej sparametryzowania) oraz obiektów poddawanych ocenie. Przeważa ocena nakładów oraz produktów, czasem bezpodstawnie nazywana ewaluacją. Szczególnie widoczne jest to w przypadku informacji dotyczących różnego rodzaju publikacji będących efektami projektów. Niepodejmowane są próby zmierzenia ich rezultatów, lecz jako wskaźnik realizacji projektu podawana jest liczba opublikowanych egzemplarzy bądź w przypadku stron internetowych ich odsłon. Oznacza to, że np. publikacja 3.000 egzemplarzy informatora dla migrantów (miara produktu) jest w sposób milczący uznawana za miarę rezultatu. Faktyczne zmierzenie rezultatów takiej publikacji wymagałoby poznania zmiany kompetencji cudzoziemców posługujących się danym informatorem, co jest w praktyce bardzo trudne do osiągnięcia.

Część organizacji, do oceny swoich działań, stosuje minimalne środki, jak np. „cotygodniowe zebrania zespołu projektowego”, „kontrola rady nadzorczej” etc. Z jednej strony razić one mogą brakiem dookreślenia, jak również zagrożeniem uznaniowością. Z drugiej strony, w wielu wypadkach zastosowanie bardziej złożonych instrumentów byłoby przysłowiowym „strzelaniem z armaty do muchy”: w wypadku zrutynizowanych działań, nie ma chyba potrzeby do bieżącej oceny ich skuteczności stosowanie czegoś więcej niż dyskusja w gronie realizatorów projektu.

W części projektów podjęto się przeprowadzenia różnego rodzaju zabiegów badawczych mających na celu ich ewaluację. Szczególnie widoczne

było to w projektach szkoleniowych, gdzie bardzo często stosowana była „ankieta ewaluacyjna”. Jednak zazwyczaj mierzyły one przede wszystkim poziom satysfakcji uczestników danych szkoleń. Zwrócić należy uwagę, że ewaluacji poddany został wtedy pewien bardzo wąski aspekt danego projektu. Na pewno nie można mówić wtedy o systematycznej ocenie osiągania założonych przez niego celów, lecz co najwyżej o ocenie satysfakcji uczestników poszczególnych jego działań.

Należy także zwrócić uwagę na związek między wielkością organizacji i prowadzonych przez nie przedsięwzięć, a sposobem zarządzania kadrami i relacjami z klientami. W małych organizacjach ewaluacja i monitoring to spotkania, codzienne pilnowanie przebiegu działań. Ich pracownicy opierają się na własnych odczuciach i informacji zwrotnej od klientów lub od grup docelowych:

Ala jeśli miałbym o tych miękkich [efektach] mówić, to docierały do nas kontakty od ludzi którzy powiedzieli że fajnie, że się tym zajęliśmy, bo było większe zainteresowanie innych instytucji, organizacji, czy środowisk osób wspierających cudzoziemców, kiedy zaczęły zgłaszać.

Tą drogą możliwe jest również otrzymanie informacji o tym, że jakieś aspekty nie funkcjonują tak, jak potrzeba, nie odpowiadają na potrzeby cudzoziemców:

Ala jak przychodzi mało ludzi i potem się wykruszają, to ja dostaję bezpośrednią informację, że to jest do dupy i trzeba jakoś to zmienić.

Co więcej pracownicy mniejszych organizacji nastawionych na bezpośredni kontakt z cudzoziemcami niejednokrotnie nie wierzą w potrzebę wykraczania poza swojej osobiste spostrzeżenia:

Takie ankiety co im się podobało, a co nie? Nie. Ja mam taki kontakt z nimi, że wiem, że widzę też co działa:

czy:

Natomiast tak naprawdę najlepszą metodą ewaluacji to była rozmowa [...]Wiemy, jakie są problemy. Wiemy, jak możemy pomóc. Wiemy, co możemy zrobić. Więc tak naprawdę najlepszą metodą, jeśli mówimy o takiej prawdziwej ewaluacji, to jest rozmowa, wywiad właśnie.

Tendencja ta jednak zmienia się wraz ze wzrostem organizacji. Gdy są one na tyle duże, że koordynator czy jej kierownictwo nie ma bezpośredniego kontaktu z odbiorcami usług, wprowadzenie narzędzi kontrolnych zaczyna być uważane za konieczność. W większych organizacjach, które w jakiś sposób muszą profesjonalizować swoją działalność pojawia się konieczność wypracowywania standardów, kryteriów oceny pracowników, działań i kontroli swojej pracy. Potrzeba ta pojawia się bardziej ze względu na potrzebę zarządzania dużym zespołem i ocenę pracy poszczególnych

jego członków. O ile w mniejszych organizacjach podstawowym narzędziem stosowanym do monitoringu działań jest „cotygodniowe spotkanie zespołu”, to wraz ze wzrostem organizacji wprowadzane są bardziej złożone techniki. W przypadku kilku organizacji była mowa o budowie baz danych klientów, formalizowania standardów pracy z nimi, czy wewnętrznego obiegu dokumentów i sprawozdawczości:

Tak, bo wszystko co było robione jest w raporcie dziennym. Później wszystko co jest robione to każdy sobie zapisuje, żeby do raportów wszystko było ładnie i czytelnie. Wszyscy klienci są zawsze wpisywani do bazy. Mamy taką elektroniczną bazę klientów.

W dalszym ciągu są to przede wszystkim narzędzia służące monitorin-
gowi. Ewaluowanie stopnia realizacji celów projektów leży w dużej mierze
poza możliwościami organizacji zaangażowanych w prowadzenie działań
integracyjnych. Pojawia się tutaj również stary problem sygnalizowany
w teoretycznej literaturze na temat ewaluacji dotyczący tego, że rzetel-
na ocena wpływu interwencji społecznych powinna być przeprowadzona
w pewnym okresie po ich przeprowadzeniu, czyli *de facto* po zakończeniu
projektu (Szatur-Jaworska, 2010: 38). Zatem trudno jest w ramach pro-
jektu uwzględnić działanie do przeprowadzenia po jego zamknięciu.

Szczególnie często ewaluowane są wszelkie projekty szkoleniowe i wy-
daje się, że praktyka ich ewaluacji, a przynajmniej oceny zadowolenia
z uczestnictwa w nich jest ugruntowana. Są one prowadzone przede
wszystkim za pomocą ankiet ewaluacyjnych, dzięki którym uczestnicy
mogą ocenić poziom swojego zadowolenia z udziału w nich, jednak w pew-
nych przypadkach pozwalają one na wyciągnięcie wniosków na przyszłość
i zaprojektowanie na tej podstawie nowych działań:

*W trakcie szkoleń były takie ankiety preszkoleniowe, ale potem były
też oczywiście ankiety ewaluacyjne, takie podsumowujące, i informacja
zwrotna była taka jakiej myśmy się spodziewały i oczekiwaliśmy, że rap-
tem 2 dni szkolenia wielu osobom otwiera oczy. I oni po prostu to przyzna-
ją, że są zainteresowani dalszymi szkoleniami.*

Należy zwrócić uwagę na to, że niektórzy z badanych nie byli w stanie
podać spójnej odpowiedzi na temat oceny efektów swojej pracy:

*Myśmy mieli wynajętego specjalistę od ewaluacji i tutaj ja pani nic nie po-
trafię w zasadzie powiedzieć, bo to już nie moja głowa była że tak powiem.
Ale ostre przeliczenia tam jakieś wychodziły. Nie potrafię powiedzieć.*

czy:

*Nie potrafię odpowiedzieć. Zwolnię na to pytanie. [...]Po prostu anali-
zowaliśmy liczbę użytkowników zarejestrowanych na portalu w trakcie
trwania tego projektu.*

Także przedstawiciel WWPE w rozmowie z nami podkreślał, że działaniom podejmowanym w ramach Funduszu potrzebna jest zewnętrzna ewaluacja, która stanowiłaby „istotny przyczynek do robienia programu wieloletniego dla funduszu azylu i imigracji”.

Podsumowując, dzięki sprawozdawczości organizacji wiemy bardzo wiele na temat konkretnych usług i produktów na rzecz imigrantów, osób z nimi pracujących bądź mających zmienić nastawienie wobec nich, lecz prawie nic nie wiemy o rzeczywistych rezultatach ich działań. Oznacza to, że konieczne jest dalsze propagowanie idei prowadzenia działań integracyjnych w oparciu o rzetelną analizę ich efektów. Rolę takiego propagatora może przyjąć zarówno coraz bardziej wzmacniające się środowisko organizacji działających w polu integracyjnym jak również instytucje odpowiedzialne i delegowane do implementacji Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

Współpraca i partnerstwo między organizacjami

Z analizy wniosków grantowych wynika, że organizacje unikały partnerstw przy realizacji projektów. 47 z pośród 70 przeanalizowanych projektów z alokacji 2007 i 2008 prowadzonych było przez jedną organizację bez zawarcia partnerstwa z żadną inną. 12 organizacji prowadziło projekt w partnerstwie z jedną organizacją, 5 z dwoma, 1 z trzema. Ponadto 7 organizacji zadeklarowało prowadzenie projektów w nieformalnych partnerstwach. Oznacza to, że organizacje deklarowały otwarcie, że nie przyjmą formalnego podziału obowiązków, lecz w pewnym sensie będą korzystać z personelu lub zasobów innych organizacji. Kwestia partnerstw jest interesująca z kilku powodów. Po pierwsze, paradoksalnie część organizacji unika partnerstw, a jednak angażuje się w różne inicjatywy na rzecz współpracy między organizacjami (np. budowa platform, forów, sieci). Współpraca o charakterze niesformalizowanym jest przez przedstawicieli wielu organizacji postrzegana jako wygodniejsza i bezpieczniejsza. Po drugie, wiele organizacji mogłoby naszym zdaniem dostarczać usług cudzoziemcom skuteczniej, gdyby robiło to we współpracy z innymi organizacjami o większym doświadczeniu w danej dziedzinie (np. organizacje zajmujące się aktywizacją zawodową, które postanawiają włączać do swojej działalności również poradnictwo prawne) ich działalność mogłaby być wydajniejsza. Naszym zdaniem, powodem niezawierania partnerstwa często jest ambicja rozbudowy własnej organizacji i rozszerzania kierunków jej działań – wydaje się, że sprzyja temu zjawisku również charakter konkursów na dofinansowanie z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

Projekt, który ma być ciekawy, powinien być „kompleksowy” i „innowacyjny” – taki pośredni nacisk instytucjonalny sprzyja rozszerzaniu kierunków działania przez poszczególne organizacje. Jednak podejmowanie się takich zadań mogłoby być skuteczniejsze przy zawieraniu partnerstw przez organizacje o określonych specjalnościach. Po trzecie, wiele organizacji po prostu zbyt słabo orientuje się w ofercie innych organizacji, zna je zbyt powierzchownie (lub nie zna w ogóle) i nie ma zaufania do innych organizacji, co jest konieczne do budowy korzystnych partnerstw.

Wśród organizacji prowadzących partnerstwa pojawiły się w raportach informacje o kłopotach związanych ze współpracą. Wydaje się, że powinien być większy nacisk na tworzenie partnerstw. Wynika to z wyżej przedstawionych wniosków, że lepszymi wydają się projekty kompleksowe, jednak większość organizacji ma wąską specjalizację i nie jest w stanie w pojedynkę dostarczyć obywatelom państw trzecich kompleksowych usług. Widoczne to jest w przypadku projektów, w których organizacje wyspecjalizowane w pewnym polu zaczynają rozszerzać swoją działalność na inne (np. szkoła językowa prowadząca badania).

Należy podkreślić, że naprzeciw rozwiązania tego problemu wychodzą projekty wzmacniające współpracę międzyorganizacyjną i wymianę doświadczeń.

Podsumowując, spośród 70 projektów analizowanych na podstawie dokumentów przedsięwzięć finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w alokacjach 2007 i 2008, 16 prowadzonych było przy zawarciu formalnego partnerstwa. Pojawiła się również grupa organizacji (7) deklarujących zawieranie nieformalnych partnerstw.

Nie odpowiadając na pytanie, czy 16 to dużo, czy mało, zacznijmy od kwestii związanych z prowadzeniem projektów w partnerstwach. Za najważniejsze, jak wynika z rozmów z koordynatorami projektów, uznać należy kwestie pozyskania doświadczenia w sensie formalnym i jak dzielenia się obowiązkami z organizacjami o innym profilu i typie doświadczenia oraz kwestie związane z możliwością zdobycia w ten sposób wkładu własnego do projektu. Poruszona poniżej zostanie również kwestia partnerstwa z instytucjami państwowymi lub samorządowymi.

Istotną zaletą partnerstw wskazywaną przez organizacje pozarządowe jest to, że pozwalają im na różne sposoby uwiarygodnić się i pozyskiwać fundusze na działalność. Zawarcie partnerstwa z organizacją o większym doświadczeniu i potencjale, pozwala na starcie budować młodym i małym organizacjom pozarządowym ich zinstytucjonalizowane doświadczenie – „organizacyjne cv”. Ujmując to słowami jednego z koordynatorów:

Nie mogliśmy się wykazać żadnym doświadczeniem ani umiejętnościami. Dlatego jedynym sposobem żeby zdobyć środki było podczepienie się pod inną organizację, gdzie podczepialiśmy się pod jej potencjał, doświadczenie, pokazanie budżetu którym obracali, i w ten sposób się uwiarygodnialiśmy, że ktoś nas wziął za partnera. Z jednej strony uwiarygodnialiśmy się od strony techniczno-operacyjnej, a z drugiej też od merytorycznej.

Dzięki sprawdzeniu się w roli partnera, w kolejnych edycjach konkursów o różnego rodzaju wnioski organizacje te legitymują się większym doświadczeniem. Stają się też dzięki temu lepszymi aplikantami. Podobny charakter ma strategia pozyskiwania dzięki partnerstwom z dużymi zwłaszcza publicznymi instytucjami uwiarygodnienia w postaci wkładu własnego.

Zawarcie partnerstwa z większą organizacją np. o charakterze publicznym pozwala małym organizacjom wprowadzić do projektów wkład własny w postaci zasobów (np. pracy zatrudnionych tam urzędników). Pomaga to organizacjom uwiarygodnić się przed grantodawcą i pozwala na formalne ubieganie się o dofinansowanie. Niejednokrotnie rola takiego partnera sprowadza się do instytucjonalnego „patronatu” nad działalnością organizacji pozarządowej, która dzięki partnerstwu formalnie wykazuje się wkładem własnym, a w rzeczywistości prawie lub nawet całkowicie samodzielnie realizuje dany projekt:

Chętnych do współpracy mamy. Wszystko tak naprawdę rozbija się o znalezienie takiego partnera [...], który zechce zapewnić wkład własny, czy też zapewnić go chociażby, wiesz, na papierze.

Jak widać partner nie zawsze musi wykonywać w takiej relacji rzeczywiste działania. Działanie w partnerstwie uwiarygodnia zatem mniejsze organizacje, a jednocześnie pozwala różnym instytucjom wykazać współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Należy w tym miejscu zasygnalizować, że działania prowadzone w partnerstwach z instytucjami publicznymi dla organizacji pozarządowych nie są łatwe. Wynika to przede wszystkim z odmiennej logiki instytucjonalnej ich działania. Prezes zarządu jednej z fundacji tak opowiada o próbach realizacji wspólnego przedsięwzięcia z jednym z urzędów wojewódzkich:

Nie wyszedł wtedy projekt razem z urzędem wojewódzkim. Myślę, że oni się przerazili i przestraszyli się, że nie mają w swoim gronie, w swoim zespole wtedy, na tamte czasy, specjalistów właśnie od spraw cudzoziemskich, a baliby się prowadzenia projektu czy liderowania tym projektem organizacji pozarządowej. To były dla nich nowe rzeczy, jeszcze nie wiedzieli, że tak można, że tutaj nie ma żadnego ryzyka, że można przerzucić część kompetencji na te organizacje. Teraz są różnego rodzaju partnerstwa, te publiczno-prywatne, i urzędy już do tego podorastały; wtedy nie.

W jego relacji podkreślony jest początkowy brak zaufania do organizacji pozarządowych, który urzędy zaczęły przełamywać dopiero w kolejnych latach. Inny pracownik organizacji pozarządowej wskazuje, że trudnością w realizacji projektów wspólnie z instytucjami publicznymi był brak wypracowanych przez te urzędy procedur współdziałania z innymi podmiotami oraz brak praktyki przy realizacji tego typu przedsięwzięć:

Problem z partnerstwami, jeżeli ja widzę jakiś, to jest po stronie urzędów, które są nieprzyzwyczajone do tego typu pracy, zarówno partnerskiej, jak również do pracy projektowej, szczególnie do rozliczania projektów.

Dotychczasowe obserwacje trybu pracy organizacji pozarządowych wskazują na to, że panuje w nich większe przyzwyczajenie do konieczności mobilizacji przed określonymi terminami (np. wydłużenia godzin pracy) niż w urzędach. Z drugiej strony pracownicy wielu organizacji pozarządowych często nie potrafią odnaleźć się w trybie pracy, który nie jest trybem zadaniowym, lecz określonym godzinowo. Należy zwrócić uwagę, że to, co przez organizacje pozarządowe uznawane jest jako większa elastyczność, z punktu widzenia instytucji publicznej postrzegane jest jako rozluźnienie mechanizmów kontroli i nadzoru. Działacze mniejszych organizacji pozarządowych często pełnią w nich funkcje członków zarządu i to na nich spada ostateczna decyzja za podjęte decyzje. W instytucjach publicznych panuje hierarchia i ich funkcjonariusze nie mogą pozwolić sobie na pewne działania bez przejścia odpowiednich procedur biurokratycznych.

Organizacje zadowolone z realizacji projektów w partnerstwach podkreślają, że taka współpraca pozwala na podział zadań zgodny z doświadczeniem i profilem zaangażowanych podmiotów. Kwestia doświadczenia związanego z konkretnymi usługami, czy aspektami pracy z cudzoziemcami wydaje się tutaj kluczowa. Przedstawiciele tych organizacji uważają, że tego rodzaju rozwiązanie jest znacznie lepsze niż dopuszczenia do realizacji projektów wybiegających swoim merytorycznym zakresem poza profil i doświadczenie jednej organizacji. Jak entuzjastycznie deklarował jeden z rozmówców:

Projekty znacznie fajniej idą w partnerstwie niż gdybyśmy je kiedykolwiek realizowali sami. Można się więcej nauczyć, można uzupełnić swoje działania; są to znacznie lepsze projekty. W związku z tym potem, mimo tego że nie mamy potrzeby robić projektów partnerskich, to robimy to ponieważ to jest sensowniejsze. Bo nie konkurujemy ze sobą, możemy się wzbogacić, możemy mieć ciekawszy projekt, i nauczyć też się wiele dla siebie. I te projekty, które realizujemy, partnerskie, ewidentnie tego uczą. Oczywiście nie ma sensu robić partnerskiego projektu za 10 tysięcy złotych, bo to by było bez sensu, ale przy dużych projektach jest zdecydo-

wany sens, żeby organizacje się nawzajem wspierały, uczyły od siebie, wymieniały doświadczeniami, uzupełniały swoje działania. Wtedy można stworzyć bardziej kompleksowy model.

Tego rodzaju sposób działania był przeciwstawiany przede wszystkim podejmowaniu się przez pojedyncze organizacje zadań przekraczających ich dotychczasowe doświadczenie:

My się na tym nie znamy. Po cholere tworzyć coś od zera. Jest tysiące problemów które są do rozwiązania, ale niech się weźmie za to ktoś, kto się na tym zna. Więc to jest problem, który powinien przy partnerstwach być promowany jako partnerskie projekty.

Zwrócić jednak należy uwagę także na zdefiniowaną w polu integracyjnym kategorię „partnerstw nieformalnych”. Część organizacji pisała o tego typu partnerstwie nawet we wnioskach o dofinansowanie. Pojawiły się na ten temat również relacje w wywiadach. Analizując dlaczego pewne organizacje decydują się na coś, co określają jako „nieformalne partnerstwo” należy przyrzeć się temu, jakiego rodzaju trudności przypisywane są, bądź stoją na przeszkodzie zawierania „partnerstw” w formalnym rozumieniu tego terminu.

Przed wszystkim nieformalna współpraca najczęściej polega na tym, że do poszczególnych przedsięwzięć organizowanych przez jedną organizację włączane są osoby związane przede wszystkim z innymi organizacjami; zatrudnione w nich, z nimi identyfikowane, a czasem wręcz je uosabiające, które z formalnego punktu widzenia przy takim przedsięwzięciu stają się (np. na podstawie umowy cywilno-prawnej) związane z inną organizacją. *De facto* jednak osoby te bardzo często korzystają z zasobów swojej macierzystej organizacji, przedstawiają się zgodnie ze swoją pierwotną afiliacją, pracują na sprzęcie będącym własnością tej organizacji itd. Co więcej, taka współpraca odbierana jest jako współpraca organizacji, choć *de facto* współpracują ze sobą jednostki korzystające co najwyżej z zasobów swojej macierzystej organizacji.

My zaprosiliśmy go do współpracy, on zaprosił swoich kilkoro ludzi. To był taki projekt... [organizacja zatrudniająca osobę, o której mowa] nie uczestniczyła jako formalny partner.

Taka forma współpracy okazuje się z różnych powodów zdecydowanie łatwiejsza zarówno dla organizacji jak i dla jednostek wchodzących w taką współpracę; taka współpraca nie łączy się z koniecznością wspólnego wypełniania wniosków czy obowiązkiem raportowania stanu realizacji działań przez dwie lub więcej organizacji. Formalnie projekt pozostaje w rękach jednego podmiotu, natomiast między organizacjami krążą osoby, które zazwyczaj pracują w tym samym czasie przy innych

obowiązkach również w swojej organizacji „podstawowej” afiliacji. Wiąże się to z przyjmowanym w wielu organizacjach elastycznym stylem pracy, zatrudnianiem na podstawie umów cywilno-prawnych oraz z brakiem wymogu wyłączności ze strony macierzystej organizacji. Jak mówił prezes jednej z organizacji:

Nie wiem, czy relację z [nazwa organizacji pozarządowej] można nazwać współpracą, bo bardziej to była wola indywidualnych jednostek, że sobie siedzimy przy stole i wymyślamy różne rzeczy.

Zatem aktorzy organizacyjni w zależności od kontekstu działania, sytuacyjnie zostają zastępowani przez jednostki. Pozytywne strony tego zjawiska wiążą się z powodami jego występowania: brakiem konieczności uważanej często za kłopotliwe angażowanie w sposób formalny całej organizacji; szybkość i elastyczność takiego działania (np. możliwość doproszenia do nieformalnego partnerstwa jednostek już w trakcie realizacji jakiegoś przedsięwzięcia, możliwość komunikacji z jednostkami z pominięciem drogi formalnej – której i tak często w przypadku niedużych organizacji trzeciego sektora nie trzeba przechodzić) a także możliwość uzyskania przez jednostki dodatkowych dochodów.

Negatywną stroną jest ograniczenie formalnej współpracy między organizacjami, która uczy ich działania z innymi podmiotami, brak zdobywania zinstytucjonalizowanego doświadczenia przez organizacje (organizacja macierzysta w przyszłości nie będzie mogła wykazać się udziałem w danym przedsięwzięciu) oraz niestabilność instytucjonalna związana z ciągłą fluktuacją kadr między organizacjami.

Organizacje współpracują między sobą również na innych zasadach niż partnerstwo w przedsięwzięciach zinstytucjonalizowanych ramami projektowymi, czy jego niesformalizowana wersja polegająca na tymczasowych „transferach” jednostek (niosących jednak za sobą kompetencje i do pewnego zakresu zasoby organizacji macierzystych).

Pewien rodzaj gradacji współpracy między organizacjami przedstawia poniższa wypowiedź:

Można powiedzieć minimalna współpraca... To zależy z kim, oczywiście. Minimalna współpraca polega na tym, że dajemy im nasze książki, żeby je dalej dystrybuowali. Większa współpraca polega na tym, że robimy na przykład dla nich wykłady dla... prawda? Proszę nas o zrobienie wykładów, to robimy te wykłady. Bardziej zaangażowana we współpracę wygląda tak, że [nazwisko przedstawiciela innej organizacji] pisze ze mną książkę, robi ze mną wykłady i warsztaty.

Wypowiedź ta wskazuje różne poziomy współpracy: od wymiany informacji czy materialnych produktów przedsięwzięć integracyjnych,

poprzez okazjonalne usługi na rzecz innych organizacji po współpracy w instytucjonalnych ramach jednego przedsięwzięcia, czyli jakiegoś rodzaju partnerstwo.

Bardzo często relacjonowanym rodzajem współpracy jest wymiana czy wzajemne przekazywanie pomiędzy organizacjami „klientów”, czyli cudzoziemców korzystających z usług. Polega to na przekazywaniu osób do organizacji mogących zrealizować ich konkretną potrzebę (np. szkoła językowa informująca swojego słuchacza, gdzie zasięgnąć porady prawnej) lub do organizacji lepiej, w odczuciu pracowników, dopasowanych doświadczeniem do problematyki danych klientów. Wiadać np. na podstawie poniższej wypowiedzi, że można mówić o specjalizacji w zależności od konkretnych grup etnicznych:

Bardzo często jest tak, że np. podsyłamy sobie nawzajem ludzi z problemami, bo każdy z nas w czymś się specjalizuje. Ja doskonale rozumiem Ormian, i myślę że jestem zdecydowanie na polskim rynku jeśli chodzi o sprawy ormiańskie, bo ja już nie tracę czasu. Jak przychodzi mi ktoś mi tu wmawia, że może składać wniosek uchodźcy to w 3 sekundy mu to wybijam z głowy, bo wiem jakie będą z tym problemy związane. Więc jak moi koledzy z SWS-u mają np. Wietnamczyków i wśród tych Wietnamczyków pojawi się Ormianin, to jest zaraz telefon: pomóż temu człowiekowi. A ja robię odwrotnie, bo nawet to, że tutaj w biurze siedzi kolega, który mówi po ormiańsku, jest rodowitym Ormianinem, i nie mamy bariery językowej, wzbudzamy zaufanie. Druga rzecz, jak przyjdzie do mnie Wietnamczyk, więc odsyłam ich do SWS-u. Tak się to odbywa. Czeczeni, jak przychodzą do mnie, to wiem, że Czeczenami zajmuje się np. Fundacja Ocalenie. Ukraińcy bardzo często są w tej fundacji FROG, u Kseni Naranovich, no to odsyłam do Kseni. I to myślę że się w ten sposób kręci, na tej zasadzie.

„Wymiana klientami” ma szczególne znaczenie dla organizacji świadczących pomoc prawną. Przedstawiciel jednej z nich zwrócił uwagę, że „klienci sami się wymieniają nami” – znaczy to, że migranci niejednokrotnie o pomoc prawną zwracają się na wszelki wypadek do kilku organizacji, co w efekcie prowadzi np. do wielokrotnego kierowania do sądu wniosków dotyczących tej samej osoby przez różne organizacje. Aby uniknąć takich sytuacji, często organizacje informują się wzajemnie o przebiegu spraw. Z tego powodu w polu integracyjnym coraz bardziej dostrzegana jest potrzeba synchronizacji baz danych usługobiorców i możliwości wymiany informacjami na ich temat (zob. ostatnia inicjatywa Fundacji Rozwoju Oprócz Granic).

Przekazywanie klientów, to również pomoc w rekrutacji beneficjentów do projektów innych organizacji. Tego typu działalność ma nieco inny charakter niż proste przekazywanie klientów. Wymaga mniej lub bardziej

aktywnego pozyskiwania cudzoziemców. Bardziej wiąże się z kreowaniem potrzeby lub jej uświadamianiem niż podsuwaniem rozwiązań dla wyartykułowanych potrzeb cudzoziemców. W rekrutacji często pomagają instytucje publiczne. Ta pomoc może przybierać najmniej aktywne formy – umieszczenie informacji o działalności innej organizacji, jednak czasem polega na poszukiwaniu konkretnych osób mogących być zainteresowanymi daną działalnością.

Dla organizacji świadczących pomoc prawną ważna jest wymiana orzeczeniami. Dla wszelkich organizacji istotne są informacje np. o zmianach praktyk instytucji publicznych z którymi stykają się w Polsce cudzoziemcy – np. zmiany zasad pracy Straży Granicznej przy egzekwowaniu pewnych przepisów, czy zmiany w procedurach działania Wydziału Cudzoziemców Urzędu Wojewódzkiego. Są to również wymiany informacji na temat konkretnych przypadków cudzoziemców, skuteczności pewnych działań. W odniesieniu do organizacyjnej strony działalności integracyjnej jest to również wymiana wiedzy np. na temat procedur związanych z rozliczeniem wsparcia finansowego ze strony Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, czy przyjmowanych interpretacji w praktyce działania Władzy Wdrażającej Programy Europejskie. Jak wynika z rozmów z pracownikami organizacji oraz obserwacji, przedstawiciele szeregu organizacji tworzą środowisko wzajemnie dobrze znających się osób. W takiej sytuacji społecznie naturalnym jest krążenie różnego rodzaju informacji: od plotek towarzyskich po ważne informacje dotyczące instytucjonalnych ram funkcjonowania.

Wreszcie organizacje angażują się w różnego rodzaju wspólne działania o charakterze akcyjnym (konsultacje społeczne aktów prawnych i dokumentów rządowych, np. lobbowanie na rzecz abolicji, zbieranie podpisów pod petycjami, kampanie społeczne, konferencje, seminaria). Tego typu działania nie wymagają długotrwałej i sformalizowanej współpracy, lecz „skrzyknięcia się”. Tutaj znowu ważnym elementem jest wzajemna znajomość w obrębie przynajmniej części środowiska. Ważnymi przykładami takiej mobilizacji w ostatnim okresie było aktywne włączenie się do konsultacji społecznych dokumentu „Polityka Migracyjna Polski” czy lobbowanie na rzecz wprowadzenia ustawy abolicyjnej, a następnie wspólne jej nagłaśnianie oraz zaangażowanie w pomoc w wypełnianiu wniosków legalizacyjnych.

Tak opowiada o lobbowaniu w sprawie wprowadzenia abolicji prezes zarządu jednej z fundacji, który jaz zresztą wielu innych aktywistów z obrębu pola integracyjnego poczuwa się do tego że przyczynił się do wprowadzanie tego przepisu w życie:

Zresztą sukcesem naszym teraz wspólnym jest coś takiego, że myśmy powołali federację organizacji pozarządowych, które zajmują się sprawami imigrantów, i działaliśmy od paru lat na rzecz nowej abolicji, nowej ustawy o cudzoziemcach, i doszło do tego że właśnie w zeszłym tygodniu pan prezydent podpisał... byliśmy poproszeni na podpisanie właśnie tej nowej ustawy przez pana prezydenta. Myśmy lobbowali także na rzecz tych nowych rozwiązań poprzez te nasze doświadczenia, więc byliśmy i w senacie, i w sejmie, i w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych rozmawialiśmy na różne tematy, chodząc od jednych drzwi do drugich, mówiąc że taka jest potrzeba, i wreszcie dotarliśmy także do kancelarii pana prezydenta, gdzie też rozmawialiśmy na te tematy.

Wymiana informacji, czy platforma dla zacieśniania współpracy, to różnego rodzaju wydarzenia, przy organizacji których organizacje zapraszają przedstawicieli innych podmiotów działających na rzecz imigrantów. To są konferencje, seminaria, spotkania promujące publikacje czy projekty. Za ich ważną wartość dodaną poza podstawowym celem można uznać właśnie wewnętrzną integrację pola.

Ta integracja środowiska organizacji działających na rzecz cudzoziemców jest instytucjonalizowana różnego rodzaju projektami wspieranymi z priorytetu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich dotyczącego budowy systemu instytucjonalnego. Dzięki niemu funkcjonuje kilka inicjatyw o różnorodnych nazwach: forów, platform, zespołów, sieci, których celem jest między innymi zbliżenie do siebie różnego rodzaju organizacji. Efekty tego typu działalności, jako bardzo miękkie, trudno poddać ocenie. Jednak w wypowiedziach wielu badanych widać zadowolenie z ich funkcjonowania, gdyż w dalszym ciągu wzajemna znajomość profilu i doświadczeń organizacji należących do pola integracyjnego oceniana jest nisko.

Problemy napotkane w realizacji działań integracyjnych

Za najczęściej wymieniane problemy należy uznać te związane z kontaktami z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie. Chodzi przede wszystkim o opóźnienia w płatnościach – problem wymieniony w przypadku 29 projektów, ale również o asymetrię relacji z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie. WWPE, zdaniem wielu koordynatorów projektów, nieterminowo odpowiada na pisma i wywiązuje się ze zobowiązań z opóźnieniami bez żadnych konsekwencji, natomiast w stosunku do organizacji taka nieterminowość jest surowo karana.

Część problemów wynikała ewidentnie z niedoświadczenia niektórych organizacji w pracy z imigrantami – było tak w przypadku 6 projektów. Te organizacje opisywały swoje problemy wynikające z trudności dotarcia do klientów imigrantów lub braku ich zainteresowania projektami – naszym zdaniem wynika to z nietrafnego zaprojektowania działań przez organizacje bez wystarczającego doświadczenia.

Wystąpiły też liczne problemy w realizacji projektów z alokacji 2007, które mogły trwać tylko kilka miesięcy (pierwsze konkursy EFI odbyły się wiosną 2009, podczas gdy środki z alokacji na rok 2007 mogły być wydawane tylko do końca roku 2009). Był to zbyt krótki czas na rozwinięcie systematycznej działalności. Jak widać z analiz, organizacje preferują projekty jak najdłuższe, dzięki którym mogą działać w sposób stabilny i do pewnego stopnia zrutynizowany. Organizacje pracujące z imigrantami muszą zbudować swój kapitał zaufania u nich. Kwestia zaufania jest jedną z bardziej kluczowych w polu pomocy i obsługi imigrantów, którzy w Polsce często pochodzą z krajów o ugruntowaniu braku zaufania do instytucji publicznych. Zdobywanie tego zaufania możliwe jest tylko poprzez długotrwałą i stabilną działalność organizacji. Ten zewnętrzny warunek funkcjonowania organizacji pracujących na rzecz imigrantów zbiega się z ich oczekiwaniami. W kolejnych edycjach konkursów grantowych w ramach EFI organizacje starają się składać wnioski na projekty trwające jak najdłużej – oczywiście znaczenie ma tu uwarunkowanie zewnętrzne – dla organizacji jak najdłuższe zabezpieczenie funkcjonowania jest celem samym w sobie. Jednak należy zwrócić uwagę na to, że dla wykształconego systemu jest to pozytywna zbieżność interesów. Nawet jeżeli większość działań integracyjnych miałaby być finansowana z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, a nie systemowo wspomagana przez skarb państwa, to konieczne jest dostarczanie usług w ramach jak najdłużej trwających projektów, które mogą w sposób długookresowy, w oparciu o zaufanie zbudowane i zdobyte przez organizacje, dostarczać imigrantom odpowiednich zasobów wspomagających ich integrację.

Istnieje poważna obawa, że kwestie opóźnień płatności odsunęły na dalszy plan inne problemy doświadczane przez organizacje realizujące projekty w ramach EFI dlatego jesteśmy zdania, że w przypadku EFI poważne problemy innego rodzaju zostały przyćmione przez opóźnienia finansowe i były w mniejszym stopniu dostrzegane przez realizatorów projektów.

Analiza relacji organizacji z instytucją delegowaną do implementacji Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich,

którym poświęcamy miejsce w dalszej części raportu, zdominowała opis problemów sygnalizowanych przez organizacje i instytucje pracujące z imigrantami. Przedstawiciele blisko połowy organizacji identyfikowali problemy w swojej pracy w kontaktach i rodzaju współpracy z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie. Niemniej jednak, mimo iż problemy opóźnień finansowych i kwestie z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie przebiegały najmocniej z wypowiedzi naszych rozmówców dotyczących problemów w realizacji projektów, to nie należy zapominać o innych problemach, które są nie mniej istotne, a zeszły na dalszy plan w obliczu uciążliwości opóźnień finansowych.

Tak więc druga najczęściej sygnalizowana kategoria problemów (około jednej czwartej organizacji), dotyczyła kwestii pracy ze specyficznym klientem, jakim są obywatele państw trzecich. Jeszcze rzadziej, bo przez mniej niż 20% organizacji, sygnalizowane były problemy z kwestiami zatrudnienia pracowników do realizacji projektów. Pozostałe kategorie problemów, które można próbować wyróżnić sygnalizowane były tylko w kilku przypadkach. Z tego powodu w analizie skupiamy się na problemach w pracy z migrantami oraz tymi związanymi ze sprawami zatrudnienia.

Problemy w pracy z obywatelami państw trzecich mają różnoraki charakter. Na czoło wysuwa się sygnalizowana przez organizacje sprawa problemów z naborem beneficjentów. Wydaje się, że jest ona pochodną słabego doświadczenia w pracy z cudzoziemcami i błędnych założeń projektów. To, że niektóre organizacje nie były w stanie przyciągnąć beneficjentów oznacza, że najprawdopodobniej źle zdiagnozowały problem, który ich interwencja miałaby rozwiązywać. Problem z rekrutacją beneficjentów jest najprostszym wskaźnikiem nieadekwatności podejmowanych działań (oczywiście przy założeniu, że działania te były odpowiednio rozpropagowane).

Kolejna grupa problemów sygnalizowanych w pracy z imigrantami dotyczyła ich specyfiki jako zbiorowości klientów szczególnych. Przedstawiciele niektórych organizacji, co należy wiązać z brakiem doświadczenia w działalności na rzecz migrantów, relacjonowali problemy dotyczące niewystarczającej znajomości języka polskiego u beneficjentów (sic!) czy obarczali ich brakiem zaangażowania w podejmowane działania: *„Więc to jest jedyny problem, taka... nie zawsze rzetelność. [...]Taki jeden problem, że oni nie potrafili jakby zrozumieć. Ale to się też się w Polsce zdarza, że jak się umówią na spotkanie, a nie mogą przyjść, to trzeba o tym głośno powiedzieć.”* lub *„te osoby nie do końca wiedzące, czego chcą”*. Tego rodzaju wypowiedzi można uznać za przejawy słabego przygotowania merytorycznego do podejmowania działań na rzecz imigrantów, którzy,

ze względów na różnice kulturowe czy innego rodzaju uwarunkowania, są odmienną grupą docelową wielu działań – z tego to właśnie powodu dedykowany wobec nich jest specjalny Fundusz!

Niektóre organizacje sygnalizowały problemy związane ze specyfiką pracy z migrantami, jednak, co świadczy o ich doświadczeniu, wiązało się to ze zrozumieniem tych problemów i stosowaniem odpowiednich wobec nich środków:

No tutaj, takim głównym problemem to jest duża rotacja, niestety, słuchaczy. Ponieważ to są osoby, które się zapisują, potem zmienia się ich sytuacja lub ekonomiczna, lub życiowa, wracają do swojego kraju pochodzenia.

Przedstawiciele niektórych organizacji wskazywali problem polegający na tym, że ich działania rozbudzały zbyt duże nadzieje i oczekiwania wśród beneficjentów. Brak możliwości ich pełnej realizacji: znalezienia zatrudnienia, rozwiązania w sposób satysfakcjonujący problemu prawnego itp. powodowało rozczarowanie i zniechęcenie. Odróżniamy ten rodzaj problemów od poprzedniego, gdyż nie wynikał z niezajomości specyfiki potrzeb imigrantów w Polsce, lecz był zaznaczany niejako przy okazji.

Jako ostatni w tej kategorii, wymieniony jest dyskutowany od dłuższego czasu problem dotyczący definicji beneficjentów EFI. Wiele organizacji prowadzących bezpośrednie działania na rzecz cudzoziemców stykało się z sytuacją, że zgłaszały się do nich osoby, które nie były kwalifikowane jako obywatele państw trzecich. W większości wypadków dotyczyło to uchodźców. Większość organizacji sytuację tę rozwiązuje świadcząc odpowiednią usługę na zasadzie wolontariatu, lecz nie wykazując wskaźnika – jeśli jest to możliwe finansowo (tzn. dana usługa nie pociąga za sobą dużych kosztów). Część organizacji – zwłaszcza tych, które prace na rzecz migrantów rozpoczęły od pomocy uchodźcom – łączy realizację projektów na rzecz obywateli państw trzecich z projektami dla uchodźców. Kwestie definicji beneficjentów Europejskiego Funduszu na rzecz Obywateli Państw Trzecich oraz ich praktycznego stosowania była już wielokrotnie poruszana i w tym miejscu nie będziemy do niej powracać.

Kwestia zatrudnienia pracowników organizacji szerzej omawiana jest w innym miejscu niniejszego raportu. W sekcji dotyczącej problemów diagnozowanych przez koordynatorów projektów integracyjnych należy tylko zasygnalizować, że są oni zmuszeni z powodu opóźnień w płatnościach do borykania się z kwestią wynagrodzeń dla zatrudnionego zespołu projektowego. Problem ten dotyczy szczególnie boleśnie organizacje pozarządowe, które nie są w stanie utrzymać zatrudnienia z innych środków niż projektowe.

Stosunek do instytucji odpowiedzialnej i delegowanej do implementacji Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich

Za wdrażanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich odpowiedzialne w Polsce są Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (jako instytucja odpowiedzialna) oraz Władza Wdrażająca Programy Europejskie (jako instytucja delegowana). Organizacje realizujące projekty finansowane z EFI wchodzą jednak w interakcje przede wszystkim z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie. Mimo że programy roczne planowane są przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i tam dokonywana jest ocena merytoryczna wniosków projektowych za „twarz”, czyli reprezentanta Funduszu uznawana jest Władza Wdrażająca Programy Europejskie. Wynika to przede wszystkim z faktu, że ta instytucja wykonuje nadzór nad projektami i to pomiędzy nią a poszczególnymi beneficjentami dochodzi do wymiany informacji (raporty, sprawozdania, zapytania, uwagi, etc.). Część rozmówców odnosząc się więc do swoich kontaktów z WWPE używało skrótu myślowego i stosowała sformułowania „EFI” (*„Nie wiadomo czy EFI myśli o tych rzeczach w takich perspektywach już stricte poradnictwa. Nie mają tego kontaktu i z tej perspektywy zakładają swoje wskaźniki, wizje itd.”*; *„ja nie mam pretensji, do EFI, że nie dali mi pieniądze”*; *„bo umowa była tak sprytnie przygotowana przez EFI, która zapewniała im no taką ogromną elastyczność”*). W ten sposób organizacja pełniąca rolę instytucji delegowanej utożsamiana jest z Funduszem. Odpowiedzialność za wady i zalety Funduszu przypisywana jest przede wszystkim Władzy Wdrażającej Programy Europejskie. Chcąc nie chcąc instytucja ta musi zmierzyć się zarówno z krytyką jak i z pochwałami, nawet jeżeli są one niesłusznie wobec niej adresowane – jednak w publicznym odbiorze, to ona jest uważana za odpowiedzialną za dobre i złe strony funkcjonowania Funduszu.

Zwróćmy uwagę najpierw na to, co jest w pracy Władzy Wdrażającej Programy Europejskie dostrzegane jako zaleta. Należy na pierwszym miejscu wymienić poziom interpersonalnej współpracy. W analizowanych raportach dotyczących projektów z alokacji 2007 i 2008 w przypadku 8 na 70 projektów padło nazwisko opiekuna projektu, któremu złożono podziękowania i personalnie pochwalono go za dobrą współpracę. Podobnie w wywiadach podkreślano, że strona kontaktów personalnych z pracownikami WWPE jest dobra:

Pani [nazwisko pracownika WWPE] była tak sympatyczną osobą, że myśmy chyba tam kiedyś siedziały do godziny osiemnastej, po godzinie

szesnastej, żeby się właśnie umówiły tuż przed godziną szesnastą, żeby nas na portierni mogli upuścić, bo później wszyscy szli do domu, a myśmy zostawali i analizowaliśmy dokumenty i sprawozdawczość i rozliczenia. To było naprawdę bardzo ogromną pomocą. Świetne to było.

Pracowników WWPE niektórzy rozmówcy postrzegali jako pomocnych w rozwiązywaniu złożonych kwestii formalnych. Częstokroć nasi rozmówcy podkreślali, że wykonywanie niektórych obowiązków jest narzucone na pracowników WWPE z zewnątrz i dla nich one również bywają kłopotliwe. Ten wątek często przewijał się przy wypowiedziach dotyczących opóźnień w płatnościach przekazywanych beneficjentom przez WWPE (będzie rozwinięty w dalszej części raportu) – gdzie rozżalenie było łagodzone stwierdzeniami o pozytywnej postawie osobistej pracowników, dla których przyspieszenie biegu spraw było poza ich kompetencjami. Zatem dostrzegana jest rola WWPE jako bufora w kontaktach z beneficjentami.

Niektórzy rozmówcy dawali przykłady pomocy ze strony pracowników WWPE w rozwiązywaniu problemów formalnych zauważając jednak, że była to pomoc polegająca na podpowiedzi rozwiązania omijającego dany problem: *„Były też takie sytuacje, w których mówiono... na jakieś pytania odpowiadano: no ok., oczywiście ten przepis jest niedobry, ale można go ominąć w ten sposób”*, co oceniane było w sposób ambiwalentny. Z jednej strony tego rodzaju pomoc doraźne pozwala przezwyciężyć kłopoty proceduralne. Z drugiej jednak strony ten rodzaj funkcjonowania budził pewien niesmak. Okazuje się w takiej sytuacji, że sposoby rozwiązania problemów proceduralnych są poza zasięgiem organizacji korzystających z Funduszu jak i urzędników go bezpośrednio wdrażających – przypomina to sytuację związaną z opóźnieniami płatności. W konsekwencji odpowiedzialność za niekorzystny stan rzeczy zostaje rozmyta i przeniesiona na bliżej nieidentyfikowalnych i nie dostępnych „onych” znajdujących się gdzieś dalej w strukturze instytucjonalnej odpowiedzialnej za działania na rzecz imigrantów.

Poniższy cytat jest reprezentatywny dla wypowiedzi przedstawicieli wielu organizacji podkreślających, że stosunek do urzędników odpowiedzialnych za wdrażanie Funduszu jest ambiwalentny:

W ogóle to jest przedziwne, bo z jednej strony władza funkcjonuje tak jak funkcjonuje, jeśli chodzi o przekaz środków czy rozliczanie tych wniosków o płatność, bo zawalają te terminy, one są zbyt długie. [...] To jest jakby ta jedna strona, trochę niezrozumiała, chociaż na etapie potem różnych spotkań z władzą wiem od czego to zależy. Mała liczba pracowników, która wtedy pracowała do obsługi EFI. A z drugiej strony bardzo dobra współpraca i komunikacja. Zawsze mogliśmy liczyć na kompetentne

wsparcie pracowników zarówno merytorycznych jak i tych, którzy pracowali w księgowości. Dlatego jest mi strasznie trudno ocenić. My wskazywaliśmy na te obydwie strony, bo z jednej ta życzliwość naprawdę taka wspierająca, bo to był nasz w ogóle pierwszy projekt tego mechanizmu finansowego, więc potrzebowaliśmy dużo wsparcia na każdym etapie realizacji projektu.

Problemy związane z opóźnieniami były dla tego badanego irytujące, ale zwalniał z obarczania nimi instytucji, której przedstawiciele odnosili się do niego życzliwie i pomagali w rozwiązywaniu problemów formalnych.

Poza cechami osobistymi personelu, z którym badani się stykali zwrócono również uwagę na zalety ogólne instytucji odpowiedzialnych za implementację EFI. I tak z punktu widzenia przedstawiciela jednej z organizacji zaletą instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie EFI jest to, że nie ingerują w treść merytoryczną działalności organizacji-beneficjentów Funduszu:

nie narzuca swoich politycznych wątków, no i to jest bardzo fajne w EFI. Mimo tych wszystkich wymagań finansowych jest bardzo fajne, że nie narzuca się wizji... [...] Tutaj w EFI czegoś takiego w ogóle nie ma. I to jest bardzo korzystne. Dobre jest też to, że mimo wszystko nie wchodzi za głęboko w to żeby korygować projekty, więc dają duże pole do popisu ludziom którzy je składają. Mam nadzieję, że też będą to w najbliższym czasie odsiewać merytorycznie, natomiast fajnie że nie ingerują, że nie ma że zróbcie może tego więcej a tamtego nie, bo to jest bardziej integracji sprzyjające, a drugie nie. Pod tym względem to jest u nich fajne.

Z tego punktu widzenia, który można określić jako lokalny interes organizacji dobre jest to, że instytucje odpowiedzialne za funkcjonowanie Funduszu nie ingerują w szczegółową treść i formę projektów. Rozmówca z innej organizacji również przekuwał brak zainteresowania i sprawami merytorycznymi z strony instytucji delegowanej na jej zaletę, gdyż w ten sposób mógł w sposób bardziej elastyczny realizować swój projekt:

Podejrzewam, że to tam nikt nie ma ani odrobiny czasu, żeby pomyśleć, co tu faktycznie się dzieje, tylko wszystko odbywa się na papierze, w kwestii tych tabelek, liczb, i tak dalej i tak dalej. Ale miało to tą dobrą stronę, że się nikt do niczego nie przyczepiał, szczerze mówiąc.

Z drugiej strony, przedstawiciele wielu organizacji nie są usatysfakcjonowani sytuacją, w której działania na rzecz imigrantów są prowadzone w sposób nieskoordynowany odgórnie. Wydaje się, że jest to cena płacona za swobodę działań. W wypadku budowy bardziej koherentnej polityki opartej o funkcjonowanie Funduszu w Polsce konieczne byłoby silniejsze (kwestia na jakim etapie pozostaje w tym miejscu otwarta) ingerowanie

w działalność poszczególnych organizacji. Jednak jeżeli te postrzegają tę swobodę jako zaletę, to muszą z dobrodziejstwem inwentarza akceptować to, że jej konsekwencją będzie brak synchronizacji. Przy takiej swobodzie niezależnych podmiotów prowadzących swoje działania również niemożliwym wydaje się osiągnięcie synchronizacji oddolnie. Działania w postaci forów, platform i sieci mogą się do niej przyczyniać, jednak nie zastąpią w tym instytucji rządowych odpowiedzialnych za całość Funduszu.

Przechodząc do zarzutów formułowanych pod adresem instytucji odpowiedzialnej i delegowanej wymienić na pierwszy miejscu należy kwestie związane z opóźnieniami płatności. W raportach z realizacji 26 projektów z alokacji 2007 i 2008 wymieniono jako główny problem w ich trakcie opóźnienia w płatnościach kolejnych transz dofinansowania. W 16 przypadkach jednoznacznie określono to jako zarzut wobec WWPE. Są to jednak dane zaczerpnięte z dokumentów adresowanych do instytucji delegowanej. Przy ich interpretacji należy pamiętać, że nie każdy beneficjent zdecydował się dać w nich wyraz swojego niezadowolenia. Co więcej, można stwierdzić, że liczba raportów, w których explicite zwracano uwagę na ten problem jest najprawdopodobniej zaniżona i świadczy o tym, że jest on bardzo poważny.

Zostało to potwierdzone w trakcie wywiadów prowadzonych z przedstawicielami organizacji będących beneficjentami Funduszu. W każdej z rozmów pojawiał się problem opóźnień w płatnościach. Opowiadając na temat opóźnień w płatnościach pracownicy organizacji-beneficjentów przedstawiali często bardzo dramatyczne relacje, w których była mowa o „stresie”, „siwiejących włosach”, „wezvaniach do zapłaty”, „zniechęceniu do dalszej działalności tego typu”, „zadłużeniu”, „zakładaniu prywatnych pieniędzy” etc. Przedstawiciele organizacji różnili się tylko sposobem, w jaki się do odnosili do problemu opóźnień.

Pierwszy sposób polegał na obwinianiu za stan rzeczy Władzy Wdrażającej Programy Europejskie. Drugi sposób polegał na przeniesieniu odpowiedzialności na inne instytucje – przede wszystkim Ministerstwo Finansów. Obserwując dynamikę relacji WWPE a grupą organizacji beneficjentów, którzy w swoich próbach wywarcia presji na WWPE zjednoczyli się i próbowali działać wspólnie należy stwierdzić, że część przedstawicieli organizacji w trakcie dyskusji zmieniało postrzeganie problemu ze sposobu pierwszego na drugi. Jednak to od WWPE jako bufora w kontaktach badani oczekiwali podjęcia aktywniejszej roli w rozwiązaniu problemu np. poprzez zwiększenie zasobów kadrowych.

Trzeci sposób polegał na przyjęciu sytuacji opóźnień w płatności jako swego rodzaju stanu „naturalnego” – warunków działania, z któ-

rymi należy sobie po prostu radzić różnymi metodami – np. odpowiednim zarządzaniem kilkoma projektami, pozyskiwaniem środków z kilku źródeł, wreszcie projektowaniem działań w ramach projektów finansowanych z EFI uwzględniającym możliwość nadejścia płatności z dużym opóźnieniem.

Konsekwencje opóźnień w płatnościach są różnorakie. Bezpośrednio uderzały w organizacje, powodowały konieczność przyjmowania specyficznych strategii działania i zatrudnienia personelu. Jednak pośredni ich skutek uderzał w cały wykształcający się system integracyjny. Jeżeli z powodu opóźnień w płatnościach niektóre organizacje traciły płynność i nie były w stanie na bieżąco regulować swoich zobowiązań, to skutkiem tego, oddając głos jednemu z koordynatorów, *„te nasze problemy odbiły się bardzo źle na całej idei. Bo chcąc nie chcąc przekładało się to na nasze relacje z podwykonawcami, z jakimiś tam badaczami, ekspertami. Środowisko, to, w którym się obracaliśmy wiedziało, że mamy problemy finansowe, że nie płacą nam te władze państwowe.”* Zatem zarówno organizacje działające na rzecz imigrantów traciły wiarygodność – jak wiemy z innych fragmentów tego raportu wiarygodność i zaufanie w środowisku migranckim są ich bardzo ważnym kapitałem, jak i „cała idea” pracy na rzecz imigrantów traciła na wiarygodności jako niegodna zaufania w podstawowym finansowym wymiarze.

Wśród osób, z którymi przeprowadzono wywiady, nie zawsze wprost pojawiały się stwierdzenia dotyczące asymetrii w relacjach z instytucjami zarządzającymi EFI. Przede wszystkim chodziło tu o kwestie kontroli oraz zobowiązań w umowach projektowych. Poniższa dłuższa wypowiedź ilustruje budowę relacji organizacji pozarządowej z WWPE:

Ja bardzo dobrze oceniam z nimi kontakty. Znaczący, ja sobie ułożyłam z nimi życie. Są to bardzo, nie wiem... Miłe osoby, które wykonują czarną robotę papierkową. [...] ja mam problem w momencie, w którym nie płacę drukarni, albo składowi. A resztę to mam koszty ludzkie. Natomiast zdaję sobie sprawę... Albo zakładam z własnej kieszeni, więc to też jest bolesne, ale trudno. Natomiast inni, jeżeli robią innego rodzaju projekty, to może tak nie mogą jak ja, prawda? Ja sobie jakoś tam radzę, choć właśnie tak jak mówię, już dostałam pismo przedsądowe kiedyś, dlatego, że Władza po prostu już nie wypłacała i to po prostu już tak długo pieniędzy, że nie byłabym w stanie dłużej zakładać za projekt. [...]Znaczący też nie jest ich wina, mają taki budżet, jaki mają [...] No poza tym to, co już było tysiąc razy podnoszone, to ja powiem jeszcze raz, że nie ma czegoś takiego... ja bym chciała, żeby było coś takiego, że ja składam wnioski i oni mają tydzień i oni mają tydzień na powiedzenie mi, jakie są poprawki, czy tam

dziesięć dni, prawda? Ja mam dziesięć dni na powiedzenie, jakie są poprawki, a oni mają tam nie wiem, nie wiadomo, ile czasu. Też bym chciała, żeby było: ja składam, proszę bardzo, dziesięć dni, żeby to było bardziej partnerskie w tym momencie.

Zatem organizacja tego badanego w swoich codziennych praktykach dostosowuje się do warunków wytworzonych przez sposób funkcjonowania instytucji delegowanej.

Dostosowanie to nie polega tylko na adaptacji do reguł formalnych, ale też do nieformalnych warunków instytucjonalnych – „ja sobie ułożyłam z nimi życie”. Co ważne i potwierdza poprzednie spostrzeżenia na poziomie kontaktów interpersonalnych, relacja ta jest oceniana pozytywnie – „miłe osoby”. Jednak poza relacją między poszczególnymi osobami mamy poziom relacji między organizacjami. Ze względu na opóźnienia w płatnościach, mimo wypracowanych strategii dostosowawczych do takich warunków działania, organizacja ta była bliska kłopotów prawnych, gdy nie mogła opłacić swoich zobowiązań. Rozmówca deklaruje, że oczekiwałby tego, że urzędnicy mieliby określone w sposób formalny terminy, w jakich musieliby udzielać odpowiedzi na jego pisma lub wnioski. Dopiero wtedy ta relacja zostałaby uznana przez niego za partnerską.

Brak równowagi w relacjach podkreślany był w wypowiedziach wielu badanych odpowiedzialnych za realizację projektów integracyjnych. Ilustracją może być poniższy cytat:

Umowa z Władzą to jest najgorsza umowa jaką w ogóle podpisaliśmy kiedykolwiek z jakimkolwiek sponsorem. Nie mamy żadnych terminów, które by... Oni mają same prawa, nie mają żadnych obowiązków. Nie ma żadnych terminów, w których musieliby sprawdzić nasze sprawozdanie.

czy z pracownikiem organizacji o innym profilu mieszczącej się w innej miejscowości:

Okej, tylko te kontakty są takie bardzo formalne i my im bardzo dużo wybaczymy, a oni nam nie wybaczą. [śmiech] To tak jest. [...] Tak, tylko że mi nie wolno się pomylić. [...] Ja jestem w stanie tych ludzi zrozumieć wszystkich, tylko chciałabym żeby ten luz i taka nonszalancja, która objawia się w takich przypadkach, żebym ja też mogła sobie od czasu do czasu pozwolić na taką nonszalancję, powiedzieć: spoko, zaraz wam wyślę, ale jutro. A jutro już nie mogę, bo jutro to już mogę zwracać kasę. [śmiech]

Na poziomie umów, w których terminy obowiązują tylko beneficjentów, a nie dysponentów Funduszu, dostrzegana jest asymetria, która uważana jest przez wielu przedstawicieli pola integracyjnego za niesprawiedliwą i niepotrzebną. Zaznaczyć przy okazji należy problem przenoszenia praw

własności na produkty na Władzę Wdrażającą Programy Europejskie. Zdaniem przedstawicieli części organizacji utrudnia im to korzystanie z wytworzonych produktów (np. stron internetowych) w innych projektach poprzez ich np. udoskonalenia.

Podobnie jest na poziomie egzekwowania umów, gdzie zdaniem koordynatorów projektów jest to od nich bardzo ściśle wymagane, natomiast oni ewentualnie pojawiające się pomyłki ze strony opiekujących się nimi urzędników muszą traktować jako sprawę „do wybaczenia”. Wśród często wymienianych pomyłek pojawiały się: przykłady wezwań do dostarczenia dokumentów, które już wcześniej zostały przekazane do WWPE; brak koordynacji w pracy pionu merytorycznego i finansowego, które równolegle kontaktują się z organizacjami-beneficjentami; przypadki pomyłek w skomplikowanych kwestiach księgowych (rozliczenia składek na ubezpieczenia społeczne itp – *„przy pierwszym szczególnie projekcie naszym wiedza pani księgowej była po prostu tak żalosna, ona w ogóle niczego nie wiedziała. I zdaje się, że po prostu się uczyła na naszym projekcie.”*); czy przypadki różnych interpretacji i wymogów stawianych przez różnych pracowników tej samej instytucji.

Co więcej wśród rozmówców panuje przekonanie – należy podkreślić w tym miejscu, że być może nie jest ono słuszne – że odpowiednie „ułożenie sobie stosunków z pracownikami WWPE” może wpłynąć na przyspieszenie biegu niektórych spraw. Opisuje to swoimi słowami przewodniczący zarządu jednej z fundacji korzystających z EFI:

Natomiast problem jest taki, że nie ma gdzie apelować i gdzie składać zażalenia, bo oni nie działają zgodnie z tymi wytycznymi za bardzo. I w tym momencie znaczenie kontaktów prywatnych, zdolność do uśmiechnięcia się i poprawienia nastroju konkretnej pani, która w tym momencie ocenia sprawozdania, może być decydujące o tym kiedy będzie rozpatrzone wnioski.

Pewien brak stabilności, asymetria relacji i niejawnosc części procedur i stojących za nimi przesłanek wytwarza tego rodzaju klimat opinii, z którym instytucje publiczne powinny walczyć budując swój pozytywny wizerunek. O sile negatywnych opinii krążących w polu integracyjnym może świadczyć wypowiedź osoby, która w swojej organizacji dopiero od niedawna zajmuje się koordynacją projektów finansowanych przez EFI:

Ja jestem zaskoczona tym, że to jednak nie sprawia takich problemów jak się wydawało; przynajmniej na razie, bo może coś się zmieni. Generalnie była taka opinia, że Władza Wdrażająca to jest... że ciągle wynikają jakieś problemy. I rzeczywiście wynikają problemy absurdalne, kiedy słyszę.

Ten rozmówca nie ma osobistych negatywnych doświadczeń z pracownikami WWPE, wręcz przeciwnie ocenia kontakty z nimi pozytywnie, jednak funkcjonując w tym środowisku nabrał negatywnych przekonań na temat relacji z tą instytucją.

Odpowiadając na zarzuty braku symetrii w relacjach WWPE-beneficjenci oraz zarzutu nieterminowości przedstawiciel WWPE mówił, że „[WWPE] ma prawo po dwóch poprawkach zamknąć rozliczanie projektu i jeżeli brakuje dokumentu to zamiast na 100 złotych rozliczyć projekt na 50. Ale zdarzają się beneficjenci, którzy są 10 razy proszeni o różne poprawki.”

Podkreślał on, że dobre relacje z beneficjentami są istotne także dla osób zatrudnionych przy obsłudze Funduszu, czego dowodem jest brak kar za opóźnienia ze strony beneficjentów:

Nie przypominam sobie kary za nieterminowość. My nie karzemy. Musiałby by ktoś naprawdę... strasznie się uprzeć i 10 razy nie przesłać dokumentów żebyśmy przestali od niego żądać dokumentów. Lub kończąc projekt w czerwcu, bo nie można skończyć projektu później niż 30 czerwca roku $n + 2$, a my mamy złożyć raport do marca Komisji Europejskiej. To się przedłuża co roku, ale my trybujemy te dokumenty i w pewnym momencie następuje wcześniejsza albo późniejsza wymiana korespondencji uzupełniającej. I w momencie jak jesteśmy pod ścianą, że musimy wysłać raport do Komisji to w tym momencie przestajemy... następuje taki moment, że przestajemy po raz któryś prosić o dokumenty, bo nie możemy już czekać. Wtedy mogłaby zaistnieć kara, ale tak to my jesteśmy [bardzo elastyczni].

W czasie badań nie dotarliśmy do danych dotyczących faktycznego stosowania kar finansowych w stosunku do beneficjentów, ale z rozmów przeprowadzonych z administratorami projektów rzeczywiście wynika, że przypadki, w których spotykali się oni z taką groźbą na ogół były ostatecznie rozwiązywane bez konieczności ponoszenia przez nich konsekwencji finansowych.

W odniesieniu do początkowego okresu obecności EFI w Polsce koordynatorzy projektów sygnalizowali trudności w skontaktowaniu się z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie.

Kwestią ważną z punktu widzenia działalności na rzecz imigrantów, jest jak już podkreślono kilka razy w niniejszym raporcie, stabilność jej warunków. Z tego powodu problemy z opóźnieniami i nieprzewidywalnością terminów wypłat transzy są bardzo ważną sprawą dla koordynatorów projektów integracyjnych. Podobnie w długofalowym planowaniu ich działalności ważna jest możliwość uwzględnienia dat ogłoszenia

kolejnych konkursów i ich rozstrzygnięć. Kwestia ta jest mniej-więcej ustabilizowana, jednak duże kontrowersje u badanych budzą kryteria, według których w naborach wnioski są oceniane. Chodzi tu o dwa aspekty. Po pierwsze jest to szeroko podzielany pogląd, iż na poziomie ocen merytorycznych wniosków należy zasięgnąć opinii specjalistów z danych wąskich dziedzin w ramach których mają prowadzone być projekty integracyjne. Po drugie, wielu rozmówców nie rozumie, co stoi za uzyskanymi przez nich ocenami w rankingach, które przekładają się na uzyskanie (lub nie) dofinansowania.

Wskazywane są rozwiązania stosowane przy innych konkursach dla organizacji pozarządowych, w których dysponowane są środki publiczne, gdzie powoływane są komisje składające się z ekspertów będących w stanie dokonać merytorycznej oceny wniosków. Często, jak np. w konkursach organizowanych przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, na które powoływano się jako przykład dobrego rozwiązania instytucjonalnego – część komisji oceniającej, to eksperci zaproponowani przez środowisko organizacji pracujących w danej dziedzinie. Oczekiwanie wobec wprowadzenia takiego rozwiązania w wielu wypowiedziach adresowane było pod adresem WWPE, lecz wydaje się, że powinno się je kierować do poziomu instytucji odpowiedzialnej czyli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Warto tutaj odnotować fakt, że prawie żaden z naszych rozmówców nie odnosi się swoich uwag do MPiPS. MPiPS funkcjonuje formalnie jako instytucja sprawująca nadzór merytoryczny, dokonująca merytorycznej oceny wniosków, ale pozostaje *de facto* niezauważalna przez beneficjentów.

Konsultacja oceny merytorycznej wniosków obejmujących działania o charakterze specjalistycznym pozwoliłaby dokonać trafniejszych wyborów zwłaszcza w sytuacji, w której składanych jest coraz więcej aplikacji. I tak wnioski dotyczące nauki języka polskiego mogłyby być konsultowane z ekspertami w dziedzinie glottodydaktyki; dotyczącej pomocy prawnej z prawnikami; badawcze ze środowiskami akademickimi (które przecież mechanizmy recenzji i oceny wniosków badawczych mają od lat w wysokim stopniu zinstytucjonalizowane); kampanie społeczne u specjalistów od public relations etc.

W odniesieniu do postulowanego przez badanych podwyższenia poziomu merytorycznej oceny wniosków można by wysuwać argument, iż opóźniłoby to proces rozpatrywania aplikacji. Jednak, jak bardzo wyraźnie wynika z wypowiedzi badanych nie oczekują oni tego, żeby ów proces był szybki, lecz by toczył się zgodnie z określonymi ramami czasowymi, tzn. aby było z góry wiadomo, kiedy będą ogłoszone nabory, jakie będą terminy ich zakończenia oraz kiedy będą ogłoszone wyniki.

Jest zjawiskiem stosunkowo powszechnym, że w sytuacji konkurencji budowa rankingu, na podstawie którego oceniani otrzymują lub nie pewne korzyści, budzi kontrowersje, a ci znajdujący się w rankingu „poniżej kreski” przynoszącej ową korzyść są rozczarowani i doszukują się różnorodnych wytłumaczeń dla takiej a nie innej oceny, jaką otrzymali. Z tego powodu w interesie wszystkich stron (ocenianych i oceniających) jest przejrzystość kryteriów. Nie chodzi tu tylko o samopoczucie ocenianych, gdyż informacja zwrotna wraz z niską oceną w rankingu jest przydatna do tego by się w przyszłości poprawić. Niejednoznaczność kryteriów oceny prowadzi do opinii wyrażonej przez jednego z badanych:

Uzasadnienie było takie, że... punktów mieliśmy bardzo mało, nie wiem dlaczego tak mało. Uzasadnienie było... nie dostaliśmy szczegółowych punktacji. [...]Ten projekt był w zasadzie udoskonaloną wersją tego, który realizujemy teraz. Wtedy dostaliśmy największą liczbę punktów w tej konkurencji, a teraz spadliśmy. [...]A może po prostu ktoś stwierdził, że nie podoba mu się to co robimy. Uważam, że to co robimy jest unikalne jeśli chodzi o inne projekty, skala naszych działań jest ogromna w porównaniu z innymi projektami. Ktoś mi mówił że on ma problem z beneficjentami, no my nie mamy.

Kwestia ta wiąże się z ważnym problemem poruszonym przez innych badanych dotyczącym kwestii kontynuacji projektów, omówionym powyżej w sekcji dotyczącej trwałości instytucjonalnej działań podejmowanych w ramach projektów integracyjnych.

Ze strony Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie istotna część wspomnianych problemów widziana była poprzez pryzmat własnych problemów kadrowych. Od początku działania Funduszu liczba ludzi przewidzianych do jego obsługi była zbyt mała, aby sprostać bieżącym pracom związanym z oceną wniosków oraz oceną składanych przez beneficjentów sprawozdań. Pomimo, że Fundusz przewiduje konkretne pieniądze na administrację związaną z obsługą projektów, to przez długi okres nie stworzono w tym celu dodatkowych etatów. W pewnym sensie zatem WWPE została, określając to słowami jej przedstawiciela „wrzucona w katastrofę”. Późniejsze próby wybrnięcia z sytuacji, w której opóźnienia sięgały wielu miesięcy rozbiły się o znalezienie i utrzymanie odpowiednich pracowników.

Wnioski i rekomendacje

Pierwszą nasuwającą się obserwacją jest niski stopień instytucjonalizacji w obrębie organizacji podejmujących się działań na rzecz cudzoziem-

ców w Polsce. W bardzo dużym stopniu kierunki ich działań i strategie działania uzależnione są od konkretnych osób, a nie od procedur działania i zinstytucjonalizowanych kompetencji. Nawet stosunkowo duże organizacje podejmujące działania w wielu sektorach w swoich komórkach odpowiedzialnych za cudzoziemców opierają się w pracy na poszczególnych osobach. Można zaryzykować twierdzenie, że to od indywidualnych osób zależy powodzenie wielu przedsięwzięć integracyjnych, a nie zależy ono od organizacji. Co więcej, zdarza się, że nie mają one pełnego wsparcia kierownictwa organizacji, które sceptycznie podchodzi do realizacji inicjowanych przez nie projektów.

Małe organizacje zazwyczaj stanowią grupkę osób zgromadzonych wokół ich lidera, który najczęściej jest też ich twórcą. Jednak w większych organizacjach również widać swoiste uzależnienie od charyzmatycznego przywódcy. Wyjście takiej osoby z organizacji może skutkować znacznym zmniejszeniem zakresu jej działalności lub wręcz całkowitym zaprzestaniem pracy danej organizacji na rzecz cudzoziemców.

Zaobserwowane zostały procesy profesjonalizacji pracy organizacji związanej z ich wzrostem. Ze względu na konieczność zarządzania dużym personelem wykraczającą poza możliwości bezpośredniego sterowania w grupie znajomych wprowadzane są tam procedury i następuje instytucjonalizacja praktyk pracy. Wynika to również z konieczności zarządzania kilkoma lub kilkunastoma (często o dużym budżecie) projektami finansowanymi z różnych źródeł. Jednak organizacje te w swojej pracy na rzecz imigrantów w dalekim stopniu zależą od środków z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Gdy zostaną od nich odcięte, zatrudnienie stracą członkowie zespołu, którzy wyspecjalizowali się w pracy z migrantami, a także deinstytucjonalizacji ulegną wypracowane formy pracy i działania.

Zwraca uwagę stosunkowo niska ilość partnerstw zawieranych między organizacjami. Jednakże zarówno deklarowane partnerstwa formalne oraz rzeczywiste partnerstwa nieformalne wskazują na wyższy poziom „ruchu” między organizacjami. Polega to na podejmowaniu się pewnych prac przez pracowników jednych organizacji przy projektach realizowanych przez inne organizacje. Wtedy formalne partnerstwo między organizacjami nie zostaje zawiązane, jednak jednostki czasowo włączają się (zazwyczaj jest to dla nich zajęcie dodatkowe) w przedsięwzięcia podejmowane przez inne organizacje. „Ruch” między organizacjami przyczynia się do poszerzania doświadczeń przede wszystkim jednostek, jednak niekoniecznie sprzyja instytucjonalizacji i budowaniu trwałych form działania na rzecz imigrantów.

Część organizacji „uzależniła się” od Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Środki pochodzące z tych funduszy stanowią znaczne źródło finansowania ich działań, przez co organizacje te są zależne od cykli trwania i ogłaszania projektów. Zmusza to je do takiego planowania swojej działalności, by zapewniać sobie ciągłość finansową. Patrząc na wielkość środków pochodzących z tych funduszy, trudno ocenić taką sytuację jako jednoznacznie złą, ale jest prawie pewne, że w razie odcięcia od finansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich część organizacji będzie zmuszona do znacznego ograniczenia swojej działalności, zwolnienia dużej części personelu i powrotu do działalności opartej na wolontariacie.

Kształtujący się system ma charakter niestabilny. Większość organizacji uzależnia trwałość finansową i instytucjonalną podejmowanych działań od finansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Brak jest mechanizmu selekcji do finansowania z innych źródeł (oczywiście konieczne jest tu pełne zrozumienie dla przyczyn braku tych źródeł) lub wyodrębnienia z Funduszu puli na finansowanie działań stałych bez konieczności ich projektowania – oczywiście z zapewnieniem przejrzystości i konkurencyjności wyboru aplikujących organizacji. Jeszcze inną możliwość stanowi wprowadzenie mechanizmu oceny i selekcji projektów, których kontynuacja byłaby finansowana z tego źródła (przy założeniu, że zgodnie z „Polityką Migracyjną Polski” ma on być głównym wsparciem polityki integracyjnej).

Organizacje migranckie, co należy uznać za poważny paradoks działania Funduszu, są narażone na szczególne trudności w realizacji projektów z niego finansowanych. Konieczność posiadania wyspecjalizowanej wiedzy potrzebnej do prawidłowej obsługi projektów (zwłaszcza strona administracyjna i księgową) nastęrczało organizacjom migranckim szczególnych trudności. Do rozważania jest możliwość stworzenia specjalnych zachęt i ułatwień dla organizacji migranckich podejmujących się prowadzenia projektów integracyjnych.

Na przykładzie projektów badawczych widać, że często daleko odbiegają od standardów naukowych (częste braki odniesień do badań na ten sam temat, często przy nieprawdziwym stwierdzeniu, że takich badań nie było; rażące błędy w opisie metodologii; nierealistyczne – świadczące o braku doświadczenia badawczego – ramy czasowe planowanych badań, szacunki kosztów oraz dostępności do badanych). Narzuca się podejrzenie (warte przedyskutowania), czy być może w innych rodzajach projektów (np. kursach polskiego, dotyczących różnego rodzaju pomocy socjal-

nej, pomocy prawnej) również propozycje odbiegają od standardów przyjętych w konkretnych polach profesjonalnych. Stanowisko organizacji świadczących pomoc prawną zdaje się potwierdzać to podejrzenie. Z tego powodu formuła rozstrzygania konkursów powinna być zmodyfikowana i o przyznawaniu dofinansowania powinni decydować jurorzy/sędziowie/recenzenci odpowiednio przygotowani merytorycznie. Tego rodzaju proces recenzyjny wydłużyłby okres oceny wniosków, jednak pozwoliłby na wyłonienie bardziej realistycznych projektów. Praca recenzentów mogłaby być sfinansowana z pomocy technicznej.

Organizacje działające na rzecz cudzoziemców wypracowały mechanizmy adaptacyjne do niepewnych i niestabilnych warunków działania (niepewność związana z datami ogłoszenia wyników konkursów; niepewność związana z uzyskaniem finansowania; niepewność związana z terminem wypłacenia kolejnych transz dofinansowania). Z analizy zebranych materiałów wynika, że stabilność warunków działania jest przez realizatorów projektów integracyjnych bardzo pożądana. Instytucje odpowiedzialna i delegowana powinny robić wszystko, aby tę stabilność zapewnić. Przedstawiciele organizacji-beneficjentów są w stanie zaakceptować np. wydłużone terminy rozstrzygania konkursów (wydłużenie np. spowodowane koniecznością przeprowadzenia bardziej szczegółowej oceny merytorycznej), jeżeli znane będą z wyprzedzeniem daty rozstrzygnięć i będzie można w warunkach stabilności planować działania.

Funkcjonowanie Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce ukształtowało już pewne praktyki w zakresie doboru grupy docelowej beneficjentów, niemniej jednak nadal wielu przedstawicieli instytucji realizujących projekty w ramach EFI zwraca uwagę, że grupa ta nie jest wystarczająco jasno zdefiniowana. Warto byłoby zatem wrócić do dyskusji nad grupami docelowymi beneficjentów; w Polsce należałoby rozważyć możliwość świadczenia pomocy integracyjnej także tym kategoriom obywateli państw trzecich, którzy dotychczas nie są tą pomocą objęci (np. obywatele krajów sąsiednich przyjeżdżający na podstawie tzw. oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy, czy osoby przebywające w ośrodkach detencyjnych). Proponujemy adresowanie działań programu do wszystkich przebywających legalnie na terytorium RP obywateli państw trzecich (czyli osób które nie są obywatelami Unii Europejskiej w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu), za wyjątkiem osób objętych programami Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (*nota bene* mając na uwadze na to, że część działań EFI i EFU się pokrywa to warto być może wydzielić część puli obu funduszy na działania wspólne).

Odnosnie do wskaźników branych pod uwagę przy ocenie realizacji projektów, to niejednokrotnie budzą one wątpliwości, a zdarza się, że są całkowicie oderwane od procesów, które mają mierzyć. Proponujemy, aby poddać je gruntownej weryfikacji. Do tego także warto byłoby zasięgnąć opinii ekspertów współpracujących z WWPE oraz MPiPS, o których mowa powyżej. Wydaje się konieczne doprecyzowanie rozróżnienia na wskaźniki produktów i rezultatów projektów oraz uczulenie na to zagadnienie beneficjentów projektów.

W tym kontekście pożądanym byłoby także ustanowienie optymalnego systemu i uregulowań dla programów integracyjnych, w tym m.in. kursów językowych dostosowanych do potrzeb i wieku obywateli państw trzecich, szkoleń z wiedzy o społeczeństwie i życiu obywatelskim oraz kursów aktywizacji zawodowej.

Zauważono trudności, z którymi na starcie borykają się organizacje migranckie nieposiadające wystarczającego doświadczenia w samodzielnym prowadzeniu projektów. W trakcie spotkań Zespołu Ekspertów Monitorującego Postępy Polityki Integracyjnej pojawiła się inicjatywa stworzenia mechanizmu mini-grantów dla tego rodzaju organizacji, w których otrzymywałyby one 100% finansowania. Takie granty (wysokości np. do 5 tys. Euro, czyli sumy, której nie trzeba wydawać zgodnie z procedurami zamówienia publicznego) mogłyby w poważny sposób przyczynić się do zwiększenia aktywności organizacji migranckich. Jeśli 100% finansowania z EFI jest niemożliwe, to warto namówić MPiPS na sfinansowanie wkładu własnego organizacji imigranckich (do realizacji małych projektów). Dla budżetu państwa nie byłyby to wielkie sumy, natomiast organizacje uczyłyby się (przy uproszczonej procedurze) pisania, prowadzenia i rozliczania projektów. Organizacje migranckie zyskałyby dzięki temu konieczne doświadczenie instytucjonalne.

W kontekście planowana długoterminowego, bardzo istotne jest budowanie lokalnie projektowanych programów „oprowadzenia po domu”, „pakietów powitalnych” dla nowo przybyłych migrantów. Programy takie pomagałyby migrantom zorientować się w strukturze lokalnych instytucji, podstawowych procedurach prawnych oraz kulturze codziennego funkcjonowania w danej społeczności lokalnej. Doświadczenia wynikające obserwacji podobnych ośrodków za granicą (zob. Pawlak, Bieniecki 2009; Bieniecki, Pawlak 2010), a także z rodzimych praktyk, m.in. w Centrum Powitania w Warszawie, czy w lubelskim Homo Faber wskazują, że takie programy są potrzebne. Powinny one mieć konkretnie sprecyzowany zakres usług/dóbr, a wszelkie rodzaje zarówno świadczeń jak i oczekiwań wobec uczestników takich programów mają być

klarownie przekazywane i dostępne bezwarunkowo (niezależnie od statusu prawnego, okresu pobytu, obywatelstwa). Ciągłość wsparcia jest tu także istotnym elementem. Stosowne było by zaplanowanie środków na wsparcie także centrów doradztwa dla migrantów, by nie padli ofiarą „wolnego rynku” odpłatnych usług firm wątpliwej proweniencji w danym zakresie, ale też mogli wykazać się aktywnością, wziąć udział w planowanych samodzielnie działaniach.

Przy wzrastającej konkurencji o dostępne środki na dofinansowanie działań integracyjnych, przydatnym wydaje się promowanie partnerstw między organizacjami o różnym profilu i doświadczeniu w różnych dziedzinach pracy na rzecz imigrantów. Realizacja projektów w sformalizowanych koalicjach różnych podmiotów przyczyniłaby się do instytucjonalizacji tych działań (nie byłyby zależne od jednej organizacji) i świadczone byłyby według wyższych standardów, gdyż to organizacje wyspecjalizowane w odpowiedniej tematyce byłyby odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań. Tego typu wnioski powinny być znacznie bardziej promowane w procedurach konkursowych (np. poprzez kumulacje kategorii „doświadczenie” poszczególnych partnerów). Przyczyniłaby się taka praktyka również do większej synchronizacji działań, a powstające w ten sposób koalicje partnerów byłyby poważniejszymi i silniejszymi rozmówcami w ewentualnych negocjacjach z instytucjami publicznymi.

W celu ustabilizowania i zapewnienia ciągłości niektórych działań pożądane byłoby wypracowanie schematu selekcji tych projektów, które wprowadzane byłyby do zinstytucjonalizowanego systemu państwowego. Pomogłoby to organizacjom lepiej je planować i wpłynęłoby korzystnie na jakość ich realizacji, gdyby mogły się spodziewać, że zostaną „nagrodzone” w ten sposób. Oczywiście nie oznaczałoby to automatycznej kontynuacji danego projektu jako realizowanego przez daną organizację, lecz raczej powielenie jej projektu jako dobrej praktyki czy modelu.

Można stwierdzić, że zarządzanie i koordynacja projektów (projektów integracyjnych w szczególności) stały się profesją, i to jej rozwój należy wspomagać. Profesja ta łączy się z pewnym techniczno-organizacyjnym zasobem kompetencji i wiedzy, ale również z zestawem norm i zinternalizowanych przekonań dotyczących np. standardów pracy, ale i tego jak pożądany proces integracji powinien wyglądać. Warte rozważenia wydaje się dalsze wspieranie rozwoju tej profesji i przez to profesjonalizacji działań na rzecz imigrantów. Bez wskazywania podmiotów odpowiedzialnych za to wsparcie (mogłyby to być zarówno instytucje odpowiedzialne i delegowane do implementacji Europejskiego Funduszu

na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich jak i samo środowisko osób pracujących na rzecz imigrantów) warto wziąć pod rozwagę wytworzenie mechanizmów czy pomocy w rozwoju profesjonalnym osób pracujących na rzecz imigrantów. Ich doświadczenie w pracy z tak nietypową w Polsce grupą klientów jest olbrzymie ale wydaje się, że mogliby wiele zyskać ucząc się mechanizmów zarządzania większymi zespołami ludzkimi, sformalizowanej współpracy międzyorganizacyjnej, czy elementów zaawansowanej oceny efektów podejmowanych działań.

Bibliografia

1. Bieniecki, Mirosław, Mikołaj Pawlak. 2010. *Laboratoria integracji. Obserwacje i notatki praktyczne*. Gliwice: Caritas Polska.
2. 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.
3. 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.
4. House, Ernest R. 1997 [1980]. *Demokratyzacja ewaluacji*. W: L. Korporowicz (red.). *Ewaluacja w edukacji*. Warszawa: Oficyna Naukowa, s.225-243.
5. 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 Problematycznej, s.101-116.
6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. Pawlak, Mikołaj, Mirosław Bieniecki. 2009. *Laboratoria integracji. Lekcje z doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich*. Gliwice: Caritas Polska.

10. Sulek, Antoni. 2002. *Ogród metodologii socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
11. Szatur-Jaworska, Barbara. 2010. *Typologie ewaluacji*. W: B. Szatur-Jaworska (red.). *Ewaluacja w służbach społecznych*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, s.34-44.
12. 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.
13. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/introduction/introduction_en.htm (pозыskane 18.04.2012)

Aneks 1. Scenariusz wywiadu pogłębionego z osobą odpowiedzialną za realizację projektu

DYSPOZYCJE DO WYWIADU

1. Proszę opisać działalność Państwa organizacji.
2. Proszę opisać jakie miejsce w strukturze działań Państwa organizacji zajmuje kwestia migrantów. Ilu z pośród pracowników organizacji zajmuje się tym tematem? Ile z pośród realizowanych projektów przez organizację jest z nim związanych?
3. Jak określiliby/określiłaby Pan/i doświadczenie Państwa organizacji w pracy z migrantami? Jakie jest to doświadczenie u poszczególnych pracowników?
4. Jak określiliby/określiłaby Pan/i doświadczenie Państwa organizacji w pozyskiwaniu finansowania realizowanych przez siebie działań i projektów? Jakie jest Państwa doświadczenie związane z funduszami europejskimi?
5. Z jakimi organizacjami współpracujecie? Na czym polega i jak przebiega ta współpraca?
- 6. Proszę opisać realizację projektu [wstawić nazwę realizowanego przez organizację projektu].**
 - 6.1 Jakie były jego cele? (czy projekt był adresowany do migrantów, społeczeństwa przyjmującego, czy służyć miał wzmocnieniu systemu instytucjonalnego?)
 - 6.2 Jakimi metodami realizowali Państwo ten projekt?
 - 6.3 Skąd wziął się pomysł/inspiracja dla tego projektu?
 - 6.4 Jakie były główne działania podejmowane w ramach projektu?
 - 6.5 Jak oceniacie realizację celów projektu? Co udało się Wam osiągnąć, a czego się nie udało?
 - 6.6 Jak używane były metody ewaluacji do oceny realizacji projektu? Jakich kryteriów używaliście?

- 6.7 Czy możliwe było zapewnienie temu projektowi trwałości instytucjonalnej?
- 6.8 Czy możliwe było zapewnienie temu projektowi trwałości finansowej?
- 6.9 Jak można scharakteryzować innowacyjność tego projektu?
- 6.10 Jakie problemy napotkaliście w trakcie realizacji projektu?
- 6.11 Jak oceniacie swoje kontakty z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie?
7. Jak wasza działalność mieści się w ofercie innych organizacji i instytucji wobec migrantów? Z kim się uzupełniacie a z kim konkurujecie?
8. Jak ocenilibyście swoją wiedzę na temat innych działań i projektów podejmowanych w ramach EFI? Proszę wymienić projekty innych organizacji, które znacie i uważacie za wyjątkowo udane, wyjątkowo nie udane. Co byłoby dla Was wzorem, a czego wolelibyście się wystrzegać?
9. Jak oceniacie dokument „Polityka migracyjna Polski”?
10. Co Pana zdaniem kryje się pod pojęciem „integracja”?
11. Co to znaczy „człowiek zintegrowany”?

Aneks 2. Karta projektu

KARTA PROJEKTU

1. sygn.:	2. tytuł:		
3. priorytet:	5. wnioskodawca:		
4. działanie:	6. program:	7. kwota wniosk.:	8. kwota przyzn.:
9. dośw. integr.:	11.		
10. liczba personelu:			
12. dośw. UE:			
13. Partnerzy:			
14. streszczenie:			
15. działania:			
16. cele:			
17. metody:			
18. długość:	19. liczba ob. państw. 3.:	20. liczba ob. polskich:	
21. trwałość finansowa:			
22. trwałość instytucjonalna:			
23. innowacyjne aspekty projektu:			
24. napotkane problemy:			
25. zakres realizacji rezultatów:			
26. opis udziału partnerów:			
27. metody ewaluacji i monitoringu:			
28. komentarze na temat synergii / uzupełnienia:			
29. działania ponadkrajowe:			
30. ogólna własna ocena:			
31. uwagi na temat WWPE:			
32. notatki:			

András Kováts, Menedék

EWALUACJA PROJEKTÓW INTEGRACYJNYCH

1. Wprowadzenie

Niniejsza praca jest przeglądem podstawowych kwestii związanych z ewaluacją krajowych programów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (EFU) i Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI). Środki tych funduszy są dostępne zarówno na Węgrzech jak i w Polsce od końca 2004 r. (w przypadku EFU) i od 2009 r. (w przypadku EFI). Oba fundusze w znacznym stopniu przyczyniły się do prowadzonych na Węgrzech (i w Polsce) polityki azylowej i integracyjnej. W przeddzień nowego okresu budżetowego funduszy, warto zastanowić się nad efektami ich dotychczasowego wykorzystania. Poza zwykłym monitorowaniem wykonania i rozliczenia poszczególnych projektów, oraz okazjnym, wrywkowym monitoringiem ze strony UE, nie przeprowadzono dotąd żadnego systematycznego badania ewaluacyjnego. Tylko jedna ewaluacja dotyczyła koordynacji EFU, jednak koncentrowała się przede wszystkim na kompatybilności zarządzania i koordynacji z ogólnymi mechanizmami koordynacji funduszy europejskich.

Dla środowiska profesjonalistów bardzo ważna jest znajomość treści programów, oszacowanie sukcesów i porażek w odniesieniu do założeń planów, zarówno rocznych jak i wieloletnich, a także analiza projektów, które można uznać za zrealizowane z sukcesem. Potrzeba pewnego podsumowania, czy inwentaryzacji, przed 8. rokiem wdrażania EFU i 3. rokiem wdrażania EFI. Konieczne jest dokonanie oceny rzeczywistego wpływu tych programów na krajowe polityki i ramy instytucjonalne. Badanie ewaluacyjne – zwłaszcza dotyczące dużych, wieloletnich, złożonych programów – może być przeprowadzone w różnych celach i skupiać się na różnych aspektach. Byłoby zupełnie nierealistyczne opisywanie każdego aspektu badanych programów. Osoby dokonujące takich ewaluacji powinny ograniczyć się do kilku dobrze wyselekcjonowanych obszarów oceny programów. Wybór obszarów, czy koncentracja badania na kon-

kretnym aspekcie, jest już sama w sobie decyzją kształtującą politykę: priorytety polityk, debaty profesjonalistów, rosnące potrzeby systemu instytucjonalnego, to wszystko razem może mieć wpływ na jej kształt. Na następnych stronach zarysowane zostaną główne obszary ewaluacji oraz możliwe kierunki badań i analiz. Nie stanowi to oczywiście wyczerpującego omówienia wszystkich możliwości; jest to raczej krótki przegląd różnorodnych kierunków, w jakich zmierzać mogą badania ewaluacyjne.

2. Cel i zakres ewaluacji

Pierwszą do rozważenia kwestią przy projektowaniu i prowadzeniu badania ewaluacyjnego jest jego ogólny cel. Sprecyzowanie, co chcemy osiągnąć, czego chcemy się nauczyć. Czy i jaki wpływ powinno mieć badanie ewaluacyjne na przyszłe planowanie programów i finansowanie projektów.

Zakres ewaluacji może ograniczać się do operacyjnego zasięgu programu, tj. oceny czy osiągnięto cele i zamiary, wypełnione zobowiązania, czy proces implementacji, zarówno na poziomie pojedynczych projektów jak i całego programu, był zgodny z założonymi planami, a jeśli nie, to, gdzie i dlaczego wystąpiły różnice. Taką ewaluację nazywamy formatywną (służy ona poprawie projektów) lub ewaluacją wyników. Jeśli jednak interesuje nas efekt projektów i ich wpływ na różne podsystemy społeczne, to zakres ewaluacji powinien być rozszerzony. Szerszy społeczny, polityczny i ekonomiczny kontekst programu powinien być brany pod uwagę, aby oszacować, na ile projekt lub program przyczynił się do zmian w tych obszarach.

Dla przeprowadzenia skutecznej ewaluacji niezbędne są liczne dane kontekstowe. W przypadku EFU i EFI, podstawą może być treść zarówno wieloletnich programów krajowych, jak również programów rocznych. Ważne badania analizujące te programy, to trwająca obecnie analiza ich zawartości, prowadzona wspólnie przez Centre for European Policy Studies (CEPS) i European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Jest to analiza porównawcza i opisowa krajowych programów wszystkich państw członkowskich UE. Poza analizą struktury narodowych programów, w jej ramach rozważane są także trudności uczestnictwa w programach, na jakie natrafiają instytucje wdrażające. Takie analizy są obecnie w toku; ich wyniki będą opublikowane jeszcze w 2011 r.

Kluczowa jest treść wybranych do realizacji wniosków projektowych, w analizach warto wykorzystywać przynajmniej opisową część formularza, lub choćby tablice wskaźników, harmonogram, tabele z grupami

beneficjentów oraz metodologię projektu. Kolejnym ważnym źródłem informacji są raporty końcowe zakończonych projektów oraz raporty z ich monitoringu. Z perspektywy badawczej często określenie zakresu dostępnych dokumentów jest problematyczne. Z jednej strony niezbędna jest przejrzystość związana z wydatkami publicznymi i ich dokumentowaniem z drugiej jednak strony, wiele dokumentów dotyczących wdrażania projektów jest i powinna pozostać poufna. Potrzebne jest określenie listy dokumentów związanych z umowami projektowymi, które powinny być dostępne publicznie po to, aby informować wszystkich uczestników polityki integracyjnej o strukturze programów krajowych i ich implementacji. Inne dokumenty powinny być dostępne tylko dla badaczy (np. tych, którzy prowadzą zewnętrzną ewaluację), a osobny zbiór dotyczący wdrażania EFU i EFI, powinien pozostać poufny i dostępny tylko dla wewnętrznego monitoringu i oficjalnych audytów przeprowadzanych przez dane państwo lub UE.

Mechanizm selekcji i wyłaniania projektów do finansowania jest także ważnym materiałem źródłowym do ewaluacji; tabele złożonych wniosków, ocena, liczba przyznanych punktów i całkowita wielkość/wysokość budżetu, stanowią ważne informacje do oszacowania osiągnięcia założonych celów strategicznych. Na Węgrzech dostępne są protokoły ze spotkań komisji oceniającej wnioski, ale dana organizacja ma prawo zajrzeć tylko do fragmentów dotyczących jej wniosków.

Danych kontekstowych należy poszukiwać w różnych kierunkach: np. w związku projektów finansowanych przez EFU i EFI i ich budżetu z istniejącymi strukturami, które powinny być przez nie uzupełniane lub wspierane. Proporcja i znaczenie działań finansowanych przez EFU i EFI w całym systemie azylowym lub integracyjnym, jest ważną informacją dla ewaluacji tych programów. Oczywiście granice są nieostre: całość działalności dużego krajowego lub międzynarodowego NGO, czy ciała ministerialnego wdrażającego projekty finansowane z EFU lub EFI, jest całkowicie nierelwantna. Pewnym rozsądnym podejściem jest uwzględnienie tylko tych programów i budżetów, które są bezpośrednio uzupełniane przez projekty EFU i EFI. Można wówczas wyciągać logiczne wnioski, np. na temat znaczenia tych projektów, w kontekście ich udziału w całej aktywności danej agencji lub sektora. Na przykład: 80% budżetu organizacji pozarządowej działającej na rzecz uchodźców w 2010 r. było finansowane przez EFU; albo 40% personelu ośrodka dla uchodźców w 2009 r. było zatrudnionych w projektach EFU; albo 75% etatów w szkołach językowych (nauczających bezpłatnie obywateli państw trzecich języka urzędowego kraju przyjmującego) sfinansowano z krajowego EFI.

Same w sobie dane nie mówią wiele, jednak porównywane z planami rocznymi i wieloletnimi, oraz zmierzone w czasie, pomogą oszacować całkowitą wydajność tych programów.

Są takie układy wzajemnych uzupełnień, z którymi badaczom znacznie trudniej się zmagać. Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Spójności mogą (i rzeczywiście tak jest) finansować projekty wspierające system azylowy lub integrację obywateli państw trzecich. Ważnym aspektem badania ewaluacyjnego byłoby więc poznanie synergii pomiędzy tymi funduszami oraz oszacowanie ich potencjalnego dublowania się. Zakresy wsparcia mogą się wzajemnie wykluczać; na przykład na Węgrzech wyraźnie określono, że projekty dotyczące integracji dzieci – obywateli państw trzecich w systemie edukacyjnym, mogą być finansowane tylko z Europejskiego Funduszu Społecznego, gdyż taki był priorytet wieloletniego Narodowego Planu Rozwoju. Warto też przeanalizować potencjalne dublowanie się (oraz synergię) pomiędzy EFU i Europejskim Funduszem Powrotów Imigrantów. Kolejnym polem potencjalnych oszacowań jest wpływ funduszy międzynarodowych na systemy państwowe. Mimo, że takie fundusze rzadko wspierają świadczone beneficjentom usługi, to nie można pominąć ich roli w budowaniu zdolności instytucjonalnej. Poza obszarem działania EFU i EFI, dostępne są również międzynarodowe projekty (finansowe przez Komisję Europejską) związane z edukacją, kulturą, badaniami lub zatrudnieniem. Krajowe wdrażanie takich projektów nie idzie w parze z rocznymi i wieloletnimi planami EFU albo EFI, jednak mają znaczący wpływ na te programy, poprzez kształtowanie operacyjnej struktury i zdolności agend do ich wdrażania. Jest to szczególnie ważne we wschodnioeuropejskich krajach członkowskich, w których finansowanie sektora azylowego i integracji przez samorzady i administrację centralną jest marginalne, ograniczone wyłącznie do organów ustawowych, i koncentruje się tylko na minimum podstawowych potrzeb tych systemów. Wielkie europejskie projekty mogą mieć w takim środowisku polityczno-instytucjonalnym istotny wpływ na codzienną działalność zaangażowanych w nie agend, szczególnie, gdy projekt kończy się bez kontynuacji lub jest pozbawiony strategii budowy trwałości instytucjonalnej.

W ocenie efektów programów pomagają też inne kontekstowe informacje. Na przykład dane jakościowe i ilościowe dotyczące sytuacji populacji beneficjentów programów, jeśli chcemy opisać zmiany wynikające z finansowanych projektów. Dane te będą przydatne w ocenie i ugruntowaniu zarówno rocznych i wieloletnich programów, jak i w selekcji decyzji o finansowaniu podejmowanych przez odpowiedzialne władze. Podstawowe informacje o przybyciu i liczbie imigrantów pomogą też zidentyfiko-

wać populacje adresatów wsparcia. Jakościowe i ilościowe wyniki badań pomogą również zidentyfikować problemy, które można będzie dzięki tym programom podejmować, a także pomogą uzyskać informację zwrotną na temat aktualnego wpływu tych programów, zarówno pośredniego (gdy zmiany są wyraźnie widoczne) jak i bezpośredniego (gdy respondenci formułują opinie na temat ewaluowanych programów i projektów).

3. Poziomy ewaluacji

Ewaluacja programu może być prowadzona na wielu poziomach. Poziomy te nie są zhierarchizowane; służą one różnym celom i odpowiadają na różne pytania. Poziom ewaluacji jest określany zwykle przez kontekst analizowanej polityki społecznej, a także poprzez finansowe i techniczne ograniczenia ewaluatora.

3.1 Wyniki i wydajność

Kluczową sprawą jest uwzględnienie wszystkich działań podejmowanych dzięki finansowaniu z EFU i EFI. Większość uczestników polityki integracyjnej nie ma pełnego obrazu wszystkich projektów, ani działań podejmowanych w ramach tych dwóch funduszy. Problemem również jest monitorowanie i ocenianie projektów tylko jako zamkniętych, samodzielnych jednostek, niebędących w relacji z innymi. Ich bardzo słabe lub wyjątkowo dobre wyniki nie są oceniane z perspektywy całego krajowego programu. W konsekwencji, wyjątkowo trudno wychwycić przypadki zarówno dublowania się działań finansowanych, jak i obszarów pominiętych przez fundusz. Biorąc pod uwagę całość wykonanej w projektach pracy, możemy łatwiej formułować plany roczne i kryteria oceny nowych wniosków grantowych. Wdrożenie nawet najlepszego strategicznego planu selekcji i finansowania jest bardzo trudne, gdy brakuje wystarczająco zróżnicowanego potencjału do jego realizacji. Przypadek implementacji EFI na Węgrzech jest bardzo dobrym tego przykładem. Przed i w trakcie 2009 r. (pierwszego roku działania funduszu) miały miejsce cztery rundy naboru wniosków możliwych do sfinansowania z funduszu. Władza wdrażająca nie była jednak w stanie wydać całej dostępnej alokacji. W 2009 r. konkurencja była bardziej zrównoważona, i łączna suma wniosków o dofinansowanie nieco przekroczyła budżet funduszu. W 2010 r. wnioskujący starali się łącznie o sumę trzykrotnie wyższą od dostępnej w alokacji 2010. Mimo że taka konkurencja może pomóc władzom odpowiedzialnym za wdrażanie fun-

duszu i zwiększyć jakość realizowanych programów, to bliższy ogląd sytuacji przynosi mniej optymistyczne wnioski. Wbrew wielu wysiłkom władzy wdrażającej, wciąż obecne są obszary priorytetowe z planu wieloletniego, których wnioski o dofinansowanie nie obejmują. Przyczyny takiego stanu mogą być różne:

- wewnątrz sektora nie ma wystarczających zdolności do zajęcia się tymi obszarami;
- wdrożenie takich działań nie jest możliwe w ramach projektów finansowanych z EFI;
- zidentyfikowane potrzeby nie są tak pilne, jak określono to w planie wieloletnim.

Badanie powodów takiej sytuacji jest samo w sobie dużym wyzwaniem ewaluacyjnym, ale może znacząco przyczynić się do prawidłowej analizy przydatności programów.

Kolejną kontrowersją w obserwowanym wzroście zainteresowania finansowaniem z EFI, jest poszerzający się krąg organizacji aplikujących o projekty związane z integracją. Z jednej strony jest to zjawisko pozytywne, jeśli brać pod uwagę marginalną pozycję tego obszaru w przeszłości, kiedy organizacje specjalizujące się w tego typu działaniach były nieliczne, a ich programy nie były wobec siebie konkurencyjne. Z drugiej jednak strony trudno w pełni kontrolować profesjonalizm i jakość projektów prowadzonych przez niedoświadczone agendy. Jest to jednak nieunikniony proces uczenia się przez wszystkich zaangażowanych uczestników. Proces, który trzeba bacznie obserwować stosując silne kryteria jakości, bowiem istnieje niebezpieczeństwo wytworzenia sektora usług z licznymi uczestnikami o stale obniżających się standardach profesjonalnych. Kompromis pomiędzy utrzymaniem wysokich standardów profesjonalizmu a wzrastającą liczbą zaangażowanych uczestników w danym obszarze polityki społecznej, jest bardzo trudny do osiągnięcia, a władza wdrażająca nie zawsze dysponuje wystarczającymi zasobami do roli moderatora w prowadzeniu takich negocjacji.

3.2 Wyniki i rezultaty

Rozpatrując produkty/rezultaty projektów finansowanych z EFU lub EFI, trzeba uwzględnić nie tylko osiągnięte wskaźniki, ale także wkład do krajowego systemu azylowego lub integracyjnego. Zasadniczym celem Funduszy jest pomoc państwom członkowskim w rozwoju krajowych systemów, oczywiście przy założeniu, że istnieje jakaś podstawowa struktura, która posiada zdolności operacyjne choćby na minimalnym

poziomie, nawet przy braku wsparcia ze strony funduszy. Projekty powinny być wówczas oceniane według dwóch kryteriów: komplementarności (czy i w jakim stopniu przyczyniają się do działania krajowych rozwiązań) oraz trwałości instytucjonalnej (czy istnieje strategia stopniowego włączania do działań finansowanych przez budżet albo możliwość alternatywnych źródeł finansowania dla skutecznych projektów). Jest to zjawisko interesujące, będące nierozłączną częścią wdrażania każdego projektu: wymóg ciągłego efektu, także po zamknięciu projektu, i wykazanie trwałości instytucjonalnej, chociaż zakazane jest akumulowanie (zachowanie środków trwałych i wytworów po zakończeniu projektu). W rezultacie wiele projektów, których efektem ma być np. publikacja, podręcznik lub film, ma wielkie problemy z upowszechnianiem tego dorobku, co jest możliwe dopiero pod koniec realizacji projektu; zwykle brakuje już czasu i energii, aby właściwie to wykonać. Dlatego bardzo trudno znaleźć wyniki projektów, a informacja na temat ich dysyminacji jest niewystarczająca i niekompletna. Zmusza to do sformułowania poważnego pytania o skuteczność i wydajność tych projektów. Jest to kolejny wielki obszar badań ewaluacyjnych.

3.3 Wpływ

Ocena wpływu stanowi najbardziej kłopotliwą, ale też najciekawszą część ewaluacji programów. Prawidłowa ewaluacja wpływu na sytuację beneficjentów programów finansowanych przez EFU i EFI jest trudna. Relatywna jest ocena wagi rozwiązań wdrożonych w programach, jeżeli nie ma jasnych i wiarygodnych danych na temat wpływu polityki społecznej i otoczenia instytucjonalnego realizowanych projektów EFU i EFI. Nie można wówczas skwantyfikować, ani zmierzyć skali zmian, jakich oczekujemy od tych projektów. Nie istnieje bowiem żaden krajowy standard wystarczalności środków, na podstawie którego można by dokonać ewaluacji projektów. Widać to wyraźnie, gdy wynik, czy rezultat, projektu jest poniżej minimalnego oczekiwanego poziomu. Na przykład: fachowcy oceniają, że uchodźcy potrzebują co najmniej 800-godzinny intensywny kurs językowy, aby nauczyć się języka na poziomie umożliwiającym im płynną komunikację w takim wypadku wpływ 250-godzinny kurs uzupełniającego podstawowy 250-godzinny kurs w ciągu roku jest bardzo trudny do oceny.

Podobnie wpływ reportażu o imigrantach, dwukrotnie wyemitowanego w publicznej telewizji, jest trudny do oszacowania za pomocą standardowych technik badania opinii publicznej.

Kolejnym problemem oceny wpływu jest fakt, że programy w ramach projektów są prowadzone w środowisku pełnym „zakłóceń”; istnieje wiele różnych czynników wpływających na społeczne, polityczne i ekonomiczne życie kraju; bardzo trudno je wszystkie uwzględnić. Jeżeli projekt wspierający zatrudnienie uchodźców jest prowadzony w okresie masowych zwolnień w sektorze publicznym, powodującym podwojenie stopy bezrobocia w danym kraju, to jego wpływ jest inny niż gdyby był prowadzony w okresie niedoborów siły roboczej. Szeroko zakrojona kampania medialna na rzecz włączania obywateli państw trzecich może zakończyć się całkowitą klęską, jeśli w tym samym czasie nagłaśniane będą wypowiedzi polityków na temat upadku polityki multikulturalizmu w Europie Zachodniej.

4. Najważniejsze kwestie do poddania analizie

Ewaluacja programów, ze względów oczywistych, nie może objąć wszystkich ich aspektów. Nie jest konieczne stosowanie wielopoziomowych, czasochłonnych i zwykle bardzo kosztownych schematów ewaluacyjnych. Najbardziej wydajne jest zaprojektowanie ewaluacji programu wokół kilku kwestii, które zgodnie z założeniami mają bliski związek z ogólną jakością programów krajowych.

4.1 Istotność

Pierwszą kwestią jest istotność programów. A więc odpowiedź na pytanie, czy problemy określone w celach strategicznych są rzeczywiście najbardziej palące? Jakie są (potwierdzone badaniami) podstawy do przyjęcia właśnie takich programów? Jaka metodologia została użyta do oceny sytuacji? Czy programy koncentrują się wokół społecznych i indywidualnych potrzeb populacji docelowych beneficjentów, czy odpowiadają bardziej interesom instytucji je prowadzących? Czy planowanie programów odbywało się po konsultacjach, a jeśli tak, to jaką zastosowano ich metodologię? Jaka była ocena/ewaluacja krajowych programów i finansowanych z nich projektów, przedstawiona przez różnych uczestników polityki integracyjnej oraz docelową populację migrantów?

4.2 Skuteczność i wydajność

Jest to techniczny aspekt ewaluacji, obejmujący następujące kwestie: czy dostępne środki finansowe zostały wydane możliwie najbardziej właściwie? Jaki jest stosunek kosztu jednostki wytwarzanej w różnych pro-

jektach do podobnego (ekwiwalentnego) kosztu w innych programach, albo w sektorze publicznym, a nawet prywatnym? Jak łączne koszty odnoszą się do celów i mierzalnych wskaźników programów? Jaka część docelowej populacji (lub jaka część określonego problemu) jest w zasięgu zaplanowanych środków działania? Jak określanie obszarów (oraz beneficjentów) programów odnosi się do innych źródeł informacji na temat problemów związanych z krajowymi systemami azylowymi i integracyjnymi? [np. czy dane empiryczne i opinie ekspertów uprawomocniają cele określone w planach programów i projektów?]

4.3 Komplementarność

Jest jednym z głównych kryteriów finansowania z EFU i EFI. Czy wdrażane projekty w ramach programów uzupełniają krajowe struktury, czy je po prostu zastępują? Jaki jest rzeczywisty wkład (w wymiarach: finansowym, ilości usług, liczby beneficjentów) programów EFU i EFI do krajowych struktur (oraz środków) instytucji systemów azylowego i integracji obywateli państw trzecich? Czy istnieje komunikacja (konsultacja) pomiędzy realizatorami komplementarnych projektów (dostawcami komplementarnych usług), czy mają one tylko równoległy (pozbawiony związku) charakter?

W tym miejscu warto rozważyć kwestię koordynacji projektów, fundowanych przez jeden lub więcej krajowych programów. Konieczne jest koordynowanie i harmonizowanie działalności różnych aktorów realizujących projekty, dla uniknięcia dublowania się i wzajemnego zakłócania. Na przykład: ogłaszanie w tym samym czasie trzech konkursów na kampanie medialne przez trzy różne projekty finansowane przez EFI jest oczywistym przykładem braku koordynacji pomiędzy beneficjentami.

4.4 Trwałość instytucjonalna

Pomyślnie zrealizowany projekt w ramach EFU lub EFI ma być nie tylko czasowym rozwiązaniem danego problemu, ale też skutecznym narzędziem do kształtowania krajowej polityki azylowej albo integracyjnej. Jeżeli jakiś rodzaj działania jest przejmowany przez agendy centralne lub samorządowe, inkorporowany do ich działań statutowych, to w długim okresie stanowi bezsprzeczne świadectwo sukcesu takich projektów. Jeśli natomiast projekty – nawet pomyślnie zrealizowane i wydajne – pozostają zależne od długotrwałego finansowania z EFU lub EFI, to powinno być to zdiagnozowane jako problem.

W odniesieniu do projektów, których efektem jest pojedyncze wydarzenie czy produkt, trwałością instytucjonalną jest albo utrzymanie się sytuacji, jaką spowodowały, albo możliwość przyszłego stosowania lub przetrwania ich produktów (publikacji, stron internetowych, technologii).

5. Podsumowanie

Biorąc wszystko powyższe pod uwagę, zaprojektowanie ewaluacji nie jest łatwe. Najtrudniejszym zagadnieniem wydaje się umieszczenie danego badania w bardziej ogólnym kontekście krajowej polityki społecznej. Ewaluacja zawsze może odnosić się do uczestników odpowiedzialnych za projektowanie i wdrażanie danych programów. Może to być formalne i techniczne dostarczenie odpowiedzi zwrotnej o ich realizacji, ale też może być skutecznym narzędziem w rękach gremiów nadrzędnych wobec władzy wdrażającej.

Potencjalnie najważniejszą funkcją badań ewaluacyjnych, czy raczej procesu ewaluacji, jest planowanie programów rocznych i wieloletnich. Wkład wiedzy w proces planowania jest zawsze kwestią problematyczną, gdyż wiedza jest albo politycznie obciążona (przez co rozumiem wszystkie lokalne i krajowe interesy, inne niż interesy grup docelowych, które mogą wpływać na wyniki planowania), albo gromadzona na podstawie siatki pojęć tylko częściowo kompatybilnej z przyjętą w procesie planowania. Precyzyjnie zaprojektowana ewaluacja mogłaby w takim razie włączać i angażować wszystkich ważnych uczestników (od decydentów w sprawach polityki społecznej, do beneficjentów), a zebrane od nich informacje miałyby bezpośrednie przełożenie na projektowanie przyszłych programów. Ustanowienie forum konsultacyjnego do planowania jest początkowym krokiem w tym procesie. Agendy już wdrażające projekty EFU i EFI, jak również agendy zainteresowane uczestnictwem w programie, mogłyby być poproszone o komentowanie i sugerowanie zmian w założeniach programów. Systematyczna analiza obecnych programów i dokumentacji projektów jest podstawą, ale kryteria takiej analizy powinny być uzgodnione również w procesie deliberacji między głównymi uczestnikami. Odpowiednia legitymizacja ewaluacji programów jest kluczowa, jeżeli odpowiedzialna agenda chce wykorzystać jej rezultaty i rekomendacje, i włączyć je w mechanizm planowania. Dlatego selekcja i wybór osób dokonujących ewaluacji jest sprawą kluczową. Jeśli byłyby to osoby spoza pola działalności na rzecz imigrantów (np. profesjonalna kancelaria audytowa), to istnieje niebezpieczeństwo zbyt rutynowej, formalnej ewaluacji, pozbawionej charakterystycznego „wycucia” dla zagadnień związa-

nych z integracją. Jeśli z kolei byłyby to osoby zbyt zaangażowane w pole i miały interesy instytucjonalne w określeniu treści i zakresu programów, to mogłyby nie zachować neutralności w trakcie procesu badawczego. Najlepszym składem byłyby starannie dobrany mały zespół profesjonalistów, z danego obszaru przeprowadzających analizy przy udziale wyszkolonego koordynatora, dbającego o bezstronność poglądów, tak aby nie zaciążyły nad procesem badawczym, i rozwiązującego pojawiające się konflikty interesów. Raz przeprowadzone, jednorazowe, badanie ewaluacyjne mogłoby łatwo zostać przekształcone w mechanizm mniej intensywnych konsultacji wszystkich zaangażowanych stron, który zapewniałby ciągłą ocenę programów.

REKOMENDACJE DLA POLITYKI INTEGRACYJNEJ W POLSCE

Wprowadzenie: Stawanie się krajem imigracji

Europa staje się kontynentem mobilności i imigracji, na którym skokowo wzrasta różnorodność społeczeństw. Dane Eurostatu¹ za 2010 rok pokazują, że 12,3 miliona obywateli UE mieszka w innym niż miejsce ich urodzenia kraju członkowskim. 20,2 miliona mieszkańców Unii nie jest jej obywatelami, a kolejne 11,2 miliona jej obywateli urodziło się poza granicami UE i dopiero później nabyło obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Północne i zachodnie państwa członkowskie Unii Europejskiej zaczęły uznawać się za kraje imigracji już dekady, a w przypadku Francji i Wielkiej Brytanii ponad sto lat temu. Tylko w ostatnim dziesięcioleciu wszystkie południowe państwa UE niejako w przyspieszonym tempie również stały się krajami imigracji, ale nie wszystkie przygotowały się na konsekwencje takich przemian. Portugalia i Hiszpania rozwinęły szereg polityk w tym zakresie, ale np. Włochy prawie w ogóle nie podjęły żadnych działań. Grecja zaczęła ostatnio wprowadzać pewne nowe rozwiązania, ale Cypr, ani Malta jeszcze nie.

Polska, podobnie jak inne państwa Europy Środkowej, powoli także przemienia się w kraj imigracji osiedleńczej. Czechy i Słowenia otworzyły się na migrację pracowniczą, i podażyły taką samą iluzoryczną ścieżką jak pozostałe kraje europejskie. W okresie wzrostu gospodarczego, migrację widziano tam tylko jako zjawisko krótkotrwałe i cyrkulacyjne (wahadłowe), ale obecnie, w trakcie kryzysu (tak jak w poprzednich okresach recesji w krajach imigracji), kraje te stają się coraz częściej celem migracji osiedleńczych. Według danych Eurostatu, oba te kraje mają w swoich populacjach znaczący odsetek obywateli państw trzecich, podobnie jak inne nowe kraje imigracji, np. Portugalia i Malta.

¹ Press Release, "Foreign citizens made up 6.5% of the EU27 population in 2010," (Eurostat, Luxembourg) 14 July 2011 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-14072011-BP/EN/3-14072011-BP-EN.PDF

Polska nie jest może pierwszym środkowoeuropejskim „krajem imigracji”; nie jest także ostatnim. Polska, razem z Węgrami i Rumunią, pozostaje ostatnim państwem członkowskim UE bez określonej strategii integracyjnej wobec obywateli państw trzecich. A przecież migracje sezonowe, cyrkulacyjne, krótkoterminowe, osiedleńcze, a także wynikające z łączenia rodzin i przymusowe, czynią Polskę (poza emigracją i tranzytem) krajem imigracji. Nawet, jeśli trudno w tym największym kraju Europy Środkowej trafić na osobę o cudzoziemskim pochodzeniu. Polska ma bowiem najmniejszy odsetek obywateli państw trzecich w swojej populacji (0,1%), ale liczbowo jest ich tu więcej niż w Luksemburgu, na Malcie czy w Słowacji. W Polsce odnotowuje się najmniejszy odsetek osób urodzonych poza granicami (1,2%), ale to więcej ludzi niż w 10. innych państwach członkowskich.

Nie można zatem uznać Polski za najmniej ważny kraj imigracji w Europie Środkowej. Grupa Refleksji dotyczącej przyszłości Unii Europejskiej (tzw. mędrcy)² potwierdzili projekcje Komisji Europejskiej przewidujące, że obecny europejski model społeczny nie przetrwa przy zerowej migracji, a prawdopodobnie, aby sprostać swoim demograficznym i gospodarczym potrzebom, będzie wręcz potrzebował większej migracji. Z pewnością popyt na nią w Polsce będzie duży, gdyż jest tu duża i dynamiczna gospodarka, a siła robocza jest bardzo mobilna³ i kurczy się. Obecnie Polacy najrzadziej w Europie mają rodzinę w innych krajach⁴. Możliwości imigracji mogą szybko się rozszerzyć również ze względu na geograficzną i kulturową bliskość wschodnich sąsiadów. Wzrastająca w regionie mobilność i migracje pracownicze stworzą w Polsce głębsze międzynarodowe powiązania, rodziny i wspólnoty o większej różnorodności, a wraz z tym większe wyczulenie na kwestie dyskryminacji i nierówności, oraz nową dynamikę w obrębie polskiej tożsamości narodowej. W innych krajach Europy Środkowej można zidentyfikować więcej przeszkód w uczynieniu imigracji częścią ich teraźniejszości i przyszłości. Koncentrują się bowiem na kwestiach własnej suwerenności państwowej (np. kraje bałtyckie i Cypr) albo na polityce wobec rodaków za granicą (np. Węgry, Bułgaria i Rumunia). Polska może więc być następnym, po Czechach i Słowenii, kraju, który skorzysta z tych okazji i poprowadzi cały region.

² PROJECT EUROPE 2030: Challenges and Opportunities, (Reflection Group on the Future of the EU, Brussels) May 2010 <http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/06/project-europe-2030-pl.pdf>

³ Jej mobilność charakteryzuje to, że chętniej przemieszcza się do innych krajów UE niż w obrębie Polski (przyp. tłum.).

⁴ Special Eurobarometer 346 “New Europeans” (Eurostat, Luxembourg) April 2011 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf

Co uczyni z Polski kraj imigracji?

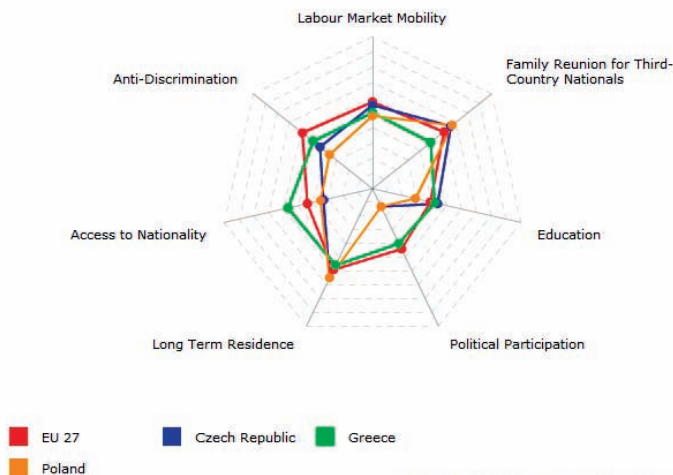
Celem niniejszych rozważań jest pokazanie, jak Indeks Polityki Integracji Migrantów (MIPEX) może pomóc polskim decydom, ekspertom i praktykom w spójnej refleksji nad stanem polityki integracyjnej i wytyczeniu priorytetów w zakresie jej zmian w następnych latach. MIPEX, to szybki przewodnik pozwalający na analizę, porównanie oraz sformułowanie przesłanek do poprawy w zakresie polityki integracyjnej w obrębie państw członkowskich UE oraz innych demokracji, które są krajami imigracji. 148 wskaźników MIPEX⁵ ocenia siedem obszarów uczestnictwa w społeczeństwie: (1) mobilność na rynku pracy; (2) łączenie rodzin; (3) edukacja; (4) partycypacja polityczna; (5) pobyt długoterminowy; (6) dostęp do obywatelstwa; (7) antydyskryminacja. To normatywne odniesienie (the normative framework) pokazuje, na ile polityki publiczne (w tych siedmiu obszarach) gwarantują wszystkim legalnie przebywającym równe prawa, odpowiedzialność oraz możliwość szybkiego i łatwego integrowania się ze społeczeństwem. Określenie prawnego wymiaru integracji jako pierwszego kroku do integracji społecznej było fundamentalną zmianą teoretyczną w naukowej literaturze na temat integracji. Teoria ta jest obecna również w literaturze dotyczącej dyskryminacji jako „kontrola proporcjonalności”, w ramach której władze muszą dokładnie zbadać, czy przypadki jakiegokolwiek nierównego traktowania, na podstawie określonych przesłanek (w tym przypadku: narodowości lub statusu prawnego) są usprawiedliwione, proporcjonalne i skuteczne w odniesieniu do realizacji ich celów (w tym przypadku: integracji). Taka miara porównywalnych praw, odpowiedzialności i możliwości została uzgodniona przez rządy państw członkowskich UE w Konkluzjach Rady Europejskiej z 1999 r. w Tampere oraz w Programie Sztokholmskim. W niniejszej publikacji dokonano przeglądu efektów Polski w MIPEX III, mierzonych wg stanu na dzień 21 maja 2010 r. w siedmiu obszarach polityk publicznych. Celem publikacji jest zwrócenie uwagi i „wezwanie” aktorów polskiej polityki integracyjnej do wyciągnięcia wniosków z wyników badań i określenie konkretnych rekomendacji oraz zmiana polityki i/lub sposobu jej wdrażania.

⁵ Odnosząc się w niniejszym artykule do Indeksu Polityki Integracji Migrantów stosowane są tłumaczenia stosowanych terminów zaczerpnięte z jego polskiej edycji – zob.: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/polska_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_pl.pdf

Pierwsza refleksja: (nie)spójność polityk

W Polsce brakuje państwowej strategii integracyjnej, co odzwierciedlają niespójne polityki, ocenione w rankingu MIPEX poniżej średniej. Uśredniając wyniki w siedmiu obszarach polityki, przeciętnie państwo członkowskie UE oceniono na 52 z 100 możliwych punktów na skali MIPEX. Polska zdobyła 42 punkty, czyli 10 punktów poniżej średniej, co oznacza, że jej polityki publiczne tworzą więcej przeszkód niż możliwości dla legalnie mieszkających w Polsce obywateli państw trzecich, by mogli stać się równymi członkami społeczeństwa. Polska zajmuje 24. miejsce wśród 31. krajów objętych indeksem, obok konsekwentnie reakcjonistycznych Austrii i Szwajcarii, oraz stosujących niespójne polityki nowych państw członkowskich, takich jak Bułgaria i Litwa. Niespójności w politykach wpływają negatywnie również na najwyższe wyniki nowych państw migracji z Europy Środkowej: Słowenia (48), Czechy (46) i Estonia (46). Grecja (49) jest jedynym nowym krajem migracji, który osiągnął średnią UE, i może pochwalić się spójnymi politykami dzięki wprowadzonej ważnej reformy dotyczącej partycypacji politycznej i obywatelskiej z 2010 r.

MIPEX Results: 2010



Copyright 2011 Migrant Integration Policy Index. www.mipex.eu

Niespójna polityka Polski łączy w sobie przyjęcie minimalnych standardów europejskich i bierność w domenach podlegających państwu. Cecilia Malmström, Europejska Komisarz Spraw Wewnętrznych,

zwróciła uwagę, że MIPEX wskazuje na to, że państwa członkowskie UE ogólnie mają lepsze (i podobne) wyniki w obszarach regulowanych przez cztery Dyrektywy UE dotyczące: łączenia rodzin, pobytu długoterminowego i antydyskryminacji (przeciwdziałających dyskryminacji). Standardy wprowadzone na podstawie doświadczeń europejskich krajów imigracji, zapewniają podstawowe prawa rozszerzone na nowe kraje imigracji z południowej i środkowej Europy. Dwanaście nowych państw członkowskich⁶ musiało szybko zmienić, a w przypadku Polski stworzyć od początku prawo, aby wdrożyć Dyrektywy UE przed lub zaraz po akcesji. „Na papierze” prawo zostało uzupełnione, bowiem w europejskie standardy wbudowane są cele integracyjne, takie jak:

- Równe prawa społeczno-ekonomiczne jako punkt wyjścia dla integracji społecznej
- „Praworządność” oraz „uprawnienia” zamiast uznaniowości, dające jasne perspektywy dla nowo przybyłych
- Długość pobytu – jako podstawowe kryterium do pozyskiwania uprawnień
- Legalne migracje, łączenie rodzin, bezpieczny pobyt, równe traktowanie jako sposoby zapewnienia spójności społecznej.

Standardy europejskie są podstawą w tych obszarach, w których Polska dobrze sobie radzi w integracji. Polskie polityki publiczne są najwyższej notowane w rankingu w obszarach łączenia rodzin i pobytu długoterminowego (10.). To jednak jedyne wyniki, które można uznać za „umiarkowanie sprzyjające” (odpowiednio 67 i 65), dzięki którym Polska, wraz z Czechami i zaraz za Słowenią, przoduje w Europie Środkowej. Prawodawstwo europejskie pomogło Polsce zyskać 1 punkt w indeksie MIPEX w 2010 r., w porównaniu z 2007, dzięki implementacji dwóch dyrektyw UE, skutkiem czego wszyscy obywatele państw trzecich uzyskali równy dostęp do samozatrudnienia. Wsparcie Unii Europejskiej utrwala wzrost krajowej społeczności aktorów integracji (national community of integration stakeholders) i czyni tę tematykę ważną w Polsce, podobnie jak we wszystkich 12. nowych państwach członkowskich. Większość środków finansowych pochodzi z Europejskiego Funduszu na rzecz integracji obywateli państw trzecich, natomiast większość celów prowadzonych polityk zaczerpnięto z europejskiej współpracy technicznej (EU technical cooperation) oraz Wspólnych Podstawowych Zasad UE.

Obszary, które są mocną stroną Polski nie stanowią dowodu rządowej woli intensywnych działań integracyjnych. Fakt, że Polska celuje

⁶ Państwa członkowskie, których akcesjach nastąpiła po 2004 r.: Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

w tych dwóch obszarach może być też oznaką bierności państwa, podobnie jak słabe rezultaty w innych obszarach. Ponieważ nowe państwa członkowskie nie mogły brać udziału w negocjacjach tych przedakcesyjnych dyrektyw, to wiele z nich nie poczuwa się do odpowiedzialności (ownership) z nich wynikającej w krajowych przepisach. Metodą transpozycji dyrektyw było ich wpisanie w krajowe przepisy, a nie wnikliwe rozważenie takich kwestii jak łączenie rodzin czy pobyt długoterminowy. Decydenci używali tłumaczeń dyrektyw na język krajowy i zatwierdzali nowe akty prawne, bez innych niezbędnych zmian albo powiązania z całością systemu prawnego. Jedynym rozwiązaniem dla krajów, które uznają europejską współpracę w zakresie imigracji za priorytetową, jest opcja „opt-out” (np. Dania, Irlandia, Wielka Brytania). Innym jest dodanie, lub użycie, różnego rodzaju uchyień lub klauzul warunkowych wprowadzających (niższe) standardy danego kraju (np. Austria, Cypr, Malta). Retrospektywne zastosowanie indeksu MIPEX pokazuje na przykład, że państwo członkowskie może uzyskać tylko 31 na 100 możliwych punktów w obszarze łączenia rodzin i równocześnie przestrzegać Dyrektywy 2003/86/WE⁷. Państwa o najwyższych wynikach w MIPEX, znacznie rozszerzyły przepisy ponad wymagania minimalnych standardów określone w dyrektywach, także w obszarach będących poza kompetencjami UE, takimi jak dostęp do obywatelstwa albo partycypacja polityczna (Belgia, Finlandia, Holandia, Hiszpania, Portugalia, Szwecja i Włochy). W Polsce właściwie skopiowano tylko obowiązkowe paragrafy, ignorując te, od których można było się uchylić lub które nie były obligatoryjne.

Antydyskryminacja (przeciwdziałanie dyskryminacji) jest w przypadku Polski wyjątkiem potwierdzającym regułę. Wszystkie cztery dyrektywy dotyczące integracji i równego traktowania zostały w działaniach integracyjnych transponowane do prawa krajowego mniej-więcej w tym samym czasie w przodujących nowych krajach imigracji (np. Finlandia, Hiszpania, Luksemburg, Portugalia, Włochy)⁸. Polska w momencie tworzenia MIPEX III jeszcze nie w pełni transponowała antydyskryminacyjne *acquis* (zostało to uczynione dopiero w grudniu 2010 r.). Nasze analizy uznały to prawodawstwo za umiarkowane niesprzyjające w walce z dyskryminacją, i Polska uplasowała się w rankingu dopiero na 27. miejscu, daleko za przodującymi: Bułgaria, Rumunia, Słowenią i Węgrami. Zmiany legislacyjne

⁷ Huddleston, Thomas, “Family reunion: Are we walking away from the EU Stockholm Programme?” MIPEX Blog (British Council and Migration Policy Group, Brussels) 11 lipca 2011. <http://www.mipex.eu/blog/family-reunion-are-we-walking-away-from-eu-stockholm-programme>

⁸ <http://www.non-discrimination.net/>

dotyczące zwalczania dyskryminacji jako budzące w Polsce kontrowersje, stały się przedmiotem debaty publicznej i parlamentarnej (podobnie w Czechach, Estonii, Malcie, etc.). Kraje te przyjęły strategię opóźniania albo niepełnego wdrażania dyrektyw; spowodowało to zagrożenie uruchomienia przez Komisję Europejską postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa.

Zastosowanie takich strategii transpozycji dyrektyw unijnych (a nie szczególne działania) wpłynęły na korzystny wynik Polski według indeksu MIPEX w tych obszarach. Podobnie z obszarami wyłączonymi z kompetencji UE, gdzie Polska średnio zdobyła tylko 31 punktów. Taki schemat dotyczy wszystkich 12. nowych państw członkowskich, z pewnymi wyjątkami w Czechach, Estonii, Słowenii i Węgier. Być może taka bierność ma niewielkie znaczenie dla samych imigrantów, którzy i tak wykorzystują prawne możliwości do łączenia rodzin, długoterminowego osiedlenia i coraz większego uczestnictwa w społeczeństwie. Trudno stwierdzić, czy ograniczone stosowanie tych stosunkowo nowych przepisów wynika z niewielkiej wiedzy przedstawicieli władz publicznych. Jak pokazują wyniki Polski, i innych 12. nowych państw członkowskich UE, uzyskane na podstawie wskaźników dobrego rządzenia Banku Światowego, problemem bywa praworządność oraz korupcja⁹.

Obszary będące słabą stroną: partycypacja polityczna, dostęp do obywatelstwa, edukacja

Polska, podobnie jak inne z 12. nowych krajów UE, uzyskała gorsze noty za polityki publiczne promujące integrację w takich obszarach, jak: partycypacja polityczna (13 punktów, 29. miejsce w rankingu), dostęp do obywatelstwa (wynik 35, 18. miejsce w rankingu), czy edukacja (wynik 29, 21. miejsce w rankingu). Nowo przybyli imigranci w Europie Środkowej i w krajach bałtyckich (w przeciwieństwie do Europy Zachodniej) nie mają w zasadzie żadnych praw politycznych. Procedury naturalizacji w Europie Środkowej prowadzą raczej do podważenia możliwości uzyskania przez imigrantów obywatelstwa w ogóle, albo wręcz pozbawienia ich tej możliwości. W wielu krajach Europy Środkowej wnioskujący o nadanie obywatelstwa muszą zrzec się dotychczasowego obywatelstwa, co jest sprzeczne z ogólnościowym trendem uznawania podwójnego obywatelstwa. Dzieci i wnuki cudzoziemców urodzone w kraju zamieszkania, nadal uznawane są za cudzoziemców. Szczególne potrzeby, ale i zdolności,

⁹ http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp.

tych dzieci są negowane w szkołach, gdzie nadal stosowana jest wobec nich szeroka uznaniowość. Bez jasno określonych wymagań i uprawnień na terenie danego kraju, ani uczniowie, ani rodzice, ani nauczyciele nie otrzymują potrzebnego im wsparcia. Te słabe strony polityk publicznych mogą nie tylko wpływać na nikły udział imigrantów w życiu politycznym i obywatelskim, ale także zmniejszać ich uczestnictwo w innych obszarach, również w rynku pracy¹⁰.

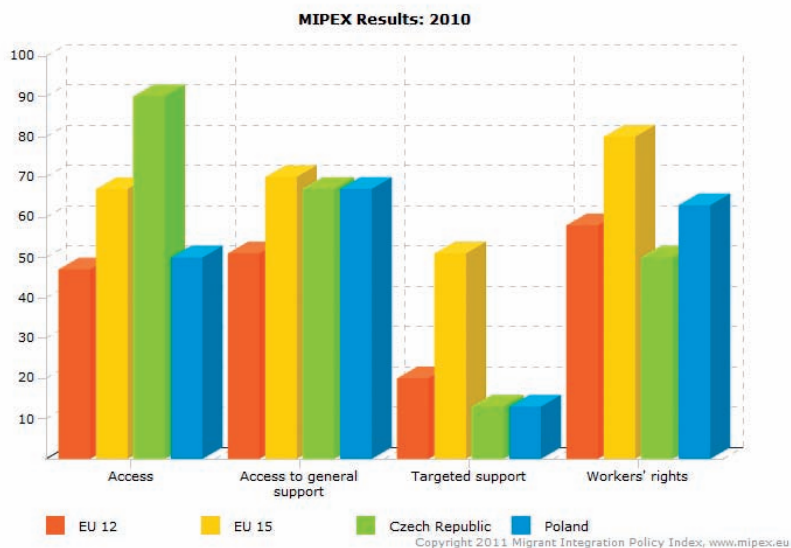
Ponieważ te trzy obszary są poza kompetencjami UE, Europa Środkowa będzie musiała sama znaleźć sposoby na poprawę tej sytuacji. Polska wciąż pozostaje w tyle za nowymi krajami imigracji, które w obszarach słabych polityk publicznych nadrabiają zaległości (np. Grecja w kwestii dostępności do obywatelstwa i partycypacji politycznej). Decydenci w nowych krajach imigracji rzadko rozumieją i uznają ważność problemu partycypacji politycznej imigrantów, i nie podejmują sprawy reform w tym zakresie¹¹. Ułatwienia w naturalizacji w Europie Środkowej nie są kierowane do imigrantów, lecz do innych „preferowanych” lub „problematicznych” grup społecznych. Stosunkowo młode demokracje często borykają się z trudną historią najnowszą, związaną z granicami i mniejszościami narodowymi. Często są bardziej zainteresowane swoimi rodakami w krajach sąsiednich bądź emigrantami, niż imigrantami na terenie swojego państwa. Polityki publiczne dotyczące edukacji uczniów migranckich są również stosunkowo słabo rozbudowane ze względu na ogólnie niższe wyniki w nauczaniu, większą liczbą uczniów z kłopotami w nauce, mniejszą liczbą uczniów imigranckich, większymi problemami z włączaniem uczniów z rodzin ubogich lub pochodzących z mniejszości. Dotychczas w regionie zostało przygotowanych kilka obiecujących reform, ale potem je odroczone lub odrzucono. Polscy aktorzy polityki integracyjnej powinni myśleć kreatywnie i brać pod uwagę postrzeganie przez opinię publiczną kwestii imigrantów, także w kontekście dopasowania jej do całej polityki państwa wobec obywatelstwa i edukacji. Gdy krajowe debaty na ten temat nabiorą rozmachu, Polska może szukać inspiracji dla reform w konwencjach europejskich, „dobrych praktykach” UE lub w trendach płynących z innych krajów.

MIPEX wskazuje, że legalnie przebywający w Polsce pracownicy oraz rodziny spoza Unii Europejskiej, zderzają się z niespójnymi polityka-

¹⁰ OECD, *Naturalisation: A passport for the Better Integration of Immigrants?* Paris, 2011.

¹¹ Golubeva et al. “Political Participation of Third Country Nationals in Estonia, Latvia and Poland” PROVIDUS (Riga, May 2011) http://www.providus.lv/upload_file/Publikacijas/2011/Political%20Participation%20of%20Third%20Country%20Nationals%20in%20Estonia,%20Latvia%20and%20Poland_new.pdf

mi publicznymi, tak jak w większości nowych 12. państw UE. Jako okoliczności sprzyjające, można uznać dostępność publicznych służb zatrudnienia, edukacji i szkoleń. Nie ma jednak prawie żadnych wyłączeń im dedykowanych form wsparcia, co jest słabą stroną całej Europy. Lepsze wsparcie pojawia się tylko w krajach uznanych za kraje imigracji, takich jak: Francja, Hiszpania, Portugalia czy kraje Europy północnej. Estońskie polityki skierowane do osób rosyjskojęzycznych, służą również wielu innym grupom migranckim.



Skierowane specjalnie do imigrantów polityki, takie jak programy dla bezrobotnych składające się ze szkoleń i specjalistycznych kursów językowych, wykraczają poza budowane *ad hoc* projekty finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz integracji obywateli państw trzecich. Niektóre dotyczą migrantek i młodzieży migranckiej. Inne przystosowały już publiczne służby zatrudnienia do obsługi migrantów, i sprzyjają uznawaniu dyplomów oraz udokumentowanych kwalifikacji z krajów spoza UE.

Kolejną słabą stroną polskiego rynku pracy jest tylko „połowiczny” do niego dostęp dla legalnie przebywających pracowników migranckich. W przeciwieństwie do większości krajów objętych MIPEX, nikt z nich nie ma dostępu do zatrudnienia w sektorze publicznych. Nikt nie może swobodnie zmieniać zatrudnienia albo stanowiska pracy, tak jak mogą

to czynić obywatele Polski i państw UE. Od czasu MIPEX II, został zagwarantowany tylko – poprzez wprowadzenie w Polsce w 2009 r. europejskich standardów w przepisach o samozatrudnieniu – wolny dostęp do założenia własnego przedsiębiorstwa.

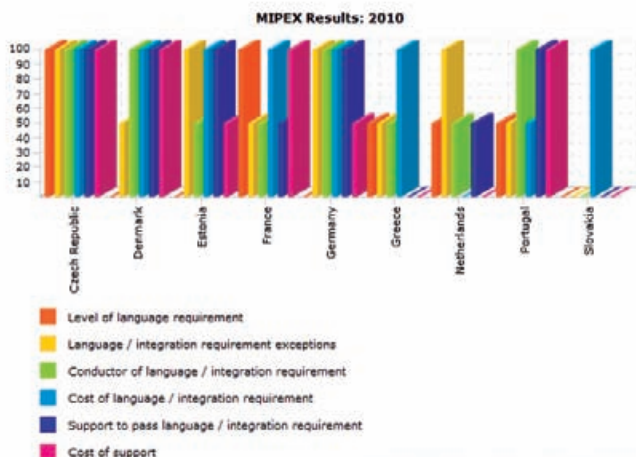
Kraje, które chcą aktywnie przyciągać pracowników imigranckich, gwarantują równy dostęp do wszystkich sektorów rynku pracy dla przebywających na ich terenie pracowników. Należą do nich nie tylko tradycyjne kraje imigracyjne, jak Australia, Kanada i USA, ale także nowe kraje koncentrujące się na zwiększeniu migracji pracowniczej (np. Czechy, Hiszpania, Portugalia czy Włochy), albo na zwiększeniu integracji gospodarczej (np. kraje nordyckie, Holandia i Niemcy). Od czasu badania MIPEX III, Czechy nieco ograniczyły tę dostępność ze względu na oskarżenia o korupcje w wydziałach ds. cudzoziemców tamtejszej policji, brak inspektorów pracy, „fałszywych” imigranckich przedsiębiorców oraz wyzysk migrantów zatrudnionych w przemyśle.

Obszary postępu #2 & 3: Łączenie rodzin i pobyt długoterminowy

MIPEX wskazuje na podobne mocne i słabe strony w obrębie tych dwóch procedur. Dzięki obecnym standardom europejskim, obywatele państw trzecich posiadający w Polsce prawo pobytu, mają zagwarantowany dostęp do łączenia rodzin oraz pobytu długoterminowego. Taki status prawny zapewnia im umiarkowanie bezpieczne i równe prawa, leżące u podstaw ich integracji. Ich prawa są w pewnym zakresie podobne do tych, jakie mają obecnie Polacy jako obywatele UE, gdy przeprowadzają się np. do Wielkiej Brytanii lub Niemiec. Z indeksu MIPEX wynika, że kraje tradycyjnie będące krajami imigracji, coraz częściej odrzucają wprowadzanie takich możliwości dla imigrantów. Dotychczas warunki uzyskania obu statusów są bliskie ogólnoeuropejskiej średniej i można je określić jako mniej uznaniowe niż w innych 12. nowych państwach członkowskich. Zgodnie z przyjętym w MIPEX założeniem, wymaganie w tych procedurach od imigrantów dochodu powyżej minimalnego nie jest usprawiedliwione, ani proporcjonalne; nie jest też efektywne dla procesu integracji.

Wychwyconym przez MIPEX trendem obecnym w UE, jest wprowadzanie wymagania znajomości języka, nie tylko jako warunku dla naturalizacji, ale również dla pobytu długoterminowego. Od 1999 r. liczba państw członkowskich stosujących takie wymagania zwiększyła się z jednego (Niemcy) do 16, a w tej liczbie nowe państwa imigracji, jak: Grecja, Rumunia, Słowacja i Portugalia. Niektóre państwa wymagają też

znajomości języka w procedurze łączenia rodzin. W Polsce stosowana jest obecnie skrajnie uznaniowa metoda oceny znajomości języka, przyjęta w procedurze uzyskiwania obywatelstwa. Kwestia wymaganego poziomu znajomości języka i jego oceny przy pobycie długoterminowym jest w Polsce tematem dyskusji. Pozostaje pytanie, czy decydentom zależy na tym, aby imigranci dzięki niej uzyskiwali prawo do pobytu długoterminowego, czy też nie?



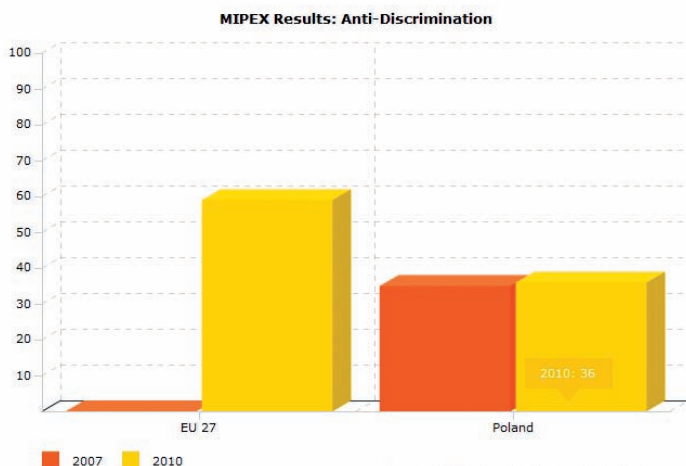
Wymagania dotyczące znajomości języka w procedurze uzyskania pobytu długoterminowego przeważnie lepiej zachęcają wnioskujących do nauki i zdawania egzaminów. Jednak kraje takie jak Grecja, Słowacja, a obecnie również Holandia, nie udostępniają odpowiedniej możliwości darmowych kursów językowych; Dania, Estonia i Niemcy ustawiły nierealistycznie wysokie wymagania egzaminacyjne. MIPEX odnotował, że wymaganie niższego poziomu znajomości języka (A1 z wyjątkami) i wsparcie w nauce (darmowe kursy i podręczniki) obecne są w Czechach, Francji, Norwegii i Portugalii.

Obszary postępu #4: Antydyskryminacja

Wg stanu na dzień 31 maja 2010 r., Polska była jednym z kilku państw członkowskich UE łamiących europejskie dyrektywy o zapobieganiu dyskryminacji. Tylko w Polsce nie było niezależnego urzędu, wymaganego przepisami Unii Europejskiej, odpowiedzialnego za równouprawnienie. Zaangażowanie rządu w kwestie równouprawnienia było znacznie słabsze niż w większości krajów Unii. Zajęta w rankingu MIPEX 27., na 31 moż-

liwych, pozycja polskich przepisów wynikała z dużej aktywności większości krajów w zakresie ochrony we wszystkich obszarach życia przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne, rasowe, czy wyznawana religie, znacznie wykraczających poza obowiązującą dyrektywę. Zaledwie kilka państw przyjęło minimum wynikające z dyrektywy (np. Austria, Czechy, Estonia, Łotwa i Malta). Piętnaście krajów objętych MIPEX wyraźnie uznało dyskryminację ze względu na narodowość za przestępstwo. Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej musiały poprawić swoje przepisy o zapobieganiu dyskryminacji we wszystkich wymiarach wyodrębnionych w MIPEX; nowe kraje imigracji oraz Europa Środkowa musiały dokonać największych zmian.

Ocena wpływu Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010 nr 254 poz. 1700) na indeks MIPEX sugeruje, że wszyscy mieszkańcy Polski będą wkrótce mogli korzystać ze znacząco większej liczby narzędzi prawnych w walce z dyskryminacją. W końcu dokonano transpozycji Dyrektywy 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób, bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w obrębie edukacji, pomocy społecznej, szans społecznych, dostępu do usług. Rzecznik Praw Obywatelskich będzie miał uprawnienia i kompetencje do prowadzenia indywidualnych spraw dotyczących dyskryminacji. Z przyjętymi zmianami, polska ochrona prawna wreszcie nadgoni poziom większości państw członkowskich. A skutkiem będzie uzyskanie w tym obszarze objętym MIPEX, 57. punktów. Zostaną one oficjalnie uwzględnione w kolejnej edycji indeksu.



Copyright 2011 Migrant Integration Policy Index, www.mipex.eu

Aktorzy polityki integracyjnej powinni nie tylko koncentrować się na prawie prawodawstwa, ale także na używaniu go. Aby te narzędzia były dostępne także dla ofiar dyskryminacji, w tym imigrantów, oraz na uczynieniu kwestii dyskryminacji ważnej dla wymiaru sprawiedliwości i całej opinii publicznej. Wtórna analiza danych MIPEX wskazuje, że istnieje wzajemna dynamika pomiędzy krajowymi przepisami o zapobieganiu dyskryminacji a społecznym wyczuleniu na jej występowanie¹². Ludzie prawie nie dostrzegają dyskryminacji tam, gdzie jest słabo karana, ale wyraźnie zauważają w tych krajach, gdzie ochrona przed nią jest mocniejsza. Ponieważ korelacja nie oznacza związku przyczynowego, może to oznaczać, że zarówno ostrzejsze przepisy przyczyniają się do wzrostu świadomości społecznej, jak i, że bardziej świadomi obywatele domagają się ostrzejszych przepisów; albo jedno i drugie. Kraje, w których przepisy antydyskryminacyjne obowiązują najdłużej (np. Kanada, USA, Wielka Brytania, Szwecja) nie tylko prowadzą najwięcej spraw sądowych dotyczących dyskryminacji, ale ich rządy formułują przepisy w sposób przystępny, tak aby jak najwięcej ofiar dyskryminacji zgłaszało swoje przypadki. Ludność większości krajów europejskich dopiero niedawno zaczęła stosować nowe, wprowadzone dzięki Unii Europejskiej przepisy. Urzędy ds. równouprawnienia mają ograniczone zasoby¹³, szczególnie od czasu wybuchu kryzysu gospodarczego¹⁴. Prawnicy zajmujący się sprawami dyskryminacji w Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech zdobywają doświadczenie w stosowaniu swoich krajowych, wyjątkowo restrykcyjnych przepisów. Świadomość problemu dyskryminacji wśród przedstawicieli mniejszości oraz szerokiej opinii publicznej rośnie w Europie powoli¹⁵. Sondaż EU-MIDIS¹⁶ zlecony przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej wykazał, że wiedza na temat praw, zaufanie do władz i zgłaszanie spraw o dyskryminacje, jest nieproporcjonalnie mała wśród wspólnot imigranckich i mniejszości etnicznych. W obrębie tych grup, nowo przybyli i cudzoziemcy najczęściej doświadczali dyskryminacji, ale równocześnie najrzadziej zgłaszali jej przypadki.

¹² Jacobs, Dirk and Herman, Barbara, "The Nexus between Immigrant Integration Policy and Public Opinion in the European Union," in Niessen, Jan and Huddleston, Thomas (eds). *Legal frameworks for the integration of third-country nationals* (Martinus Nijhoff Publishers, Nijmegen) 2009.

¹³ Holtmaat, Rikki, "Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC" (European Commission, Brussels) March 2006

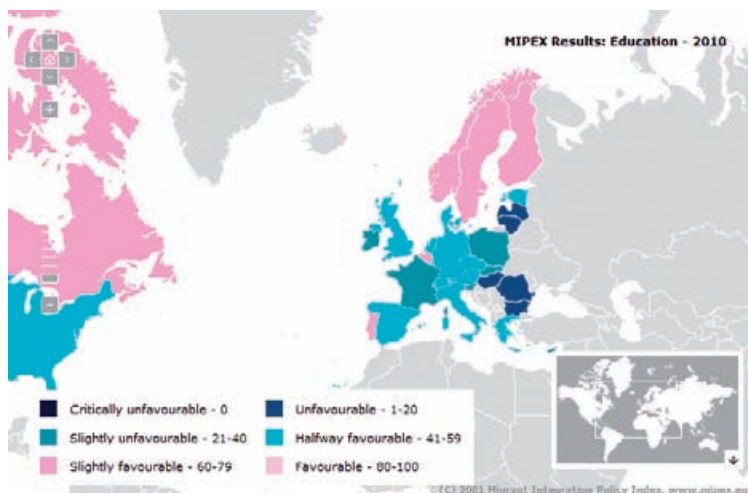
¹⁴ Banulescu-Bogdan, Natalia and Givens, Terri, "The State of Antidiscrimination Policies in Europe: Ten Years after the Passage of the Racial Equality Directive," (Migration Policy Institute, Washington DC) 2010.

¹⁵ Eurobarometer, "Discrimination in the EU in 2009," Special Eurobarometer 317 (Eurobarometer, Brussels) November 2009. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf

¹⁶ http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

Obszary postępu #5: Edukacja

Polska, tak jak prawie wszystkie kraje objęte badaniem MIPEX, gwarantuje wszystkim dzieciom, niezależnie od ich statusu, prawo równego dostępu do edukacji do 18. roku życia. Główną słabością Polski, Europy Środkowej oraz wielu starych i nowych krajów imigracji jest szeroka uznaniowość i ograniczone możliwości kształcenia, niepozwalające na sprostanie potrzebom różnorodnych uczniów. Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej mogą być mało znane i rzadko stosowane w szkołach. Dla przykładu, zatrudnianie asystentów uczniów cudzoziemskich, albo prowadzenie (we współpracy z ambasadami) kursów języka i kultury kraju pochodzenia, nie jest w szkołach obowiązkowe. Darmowe nauczanie języka polskiego dla cudzoziemców jest ograniczone w czasie i prowadzone na niskim poziomie. W tym kontekście tylko kilka szkół oraz *ad hoc* zaplanowanych projektów podejmuje kwestię integracji uczniów. W większości uczniów nie uwrażliwia się na szacunek i wspólną pracę z osobami pochodzącymi z odmiennych kultur. Tematyka edukacji międzykulturowej jest w programach nauczania prawie nieobecna.



W porównaniu z Polską, większość pozostałych krajów objętych badaniem MIPEX oferuje edukację międzykulturową oraz kursy językowe o wysokim standardzie, prowadzone aż do osiągnięcia przez uczniów płynności pozwalającej na funkcjonowanie w szkole. Połowa z nich zezwala wszystkim dzieciom, które odbyły w danym kraju edukację szkolną, na kontynuowanie jej na uczelniach wyższych lub szkoleniach za-

wodowych. Tylko kilka krajów ma systemy edukacyjne, które są „umiarkowanie sprzyjające” integracji społecznej. Amerykańskie standardy, takie jak „No Child Left Behind” są nakierowane na potrzeby uczniów pochodzących z mniejszości i takich, którzy nie posługują się płynnie językiem angielskim. Skandynawskie podejście można określić jako „oparte na danych” włączanie do głównego nurtu (mainstreaming). Decydenci chcą podnosić i tak już wysoki poziom osiągnięć edukacyjnych, i nakierowują programy na grupy uczniów o słabszych osiągnięciach, wśród których jest wielu uczniów migranckich. Dzieci, migranckie i niemigranckie, mają prawny tytuł do kształcenia w ramach ogólnych programów, i nakierowanych na ich szczególne potrzeby i możliwości.

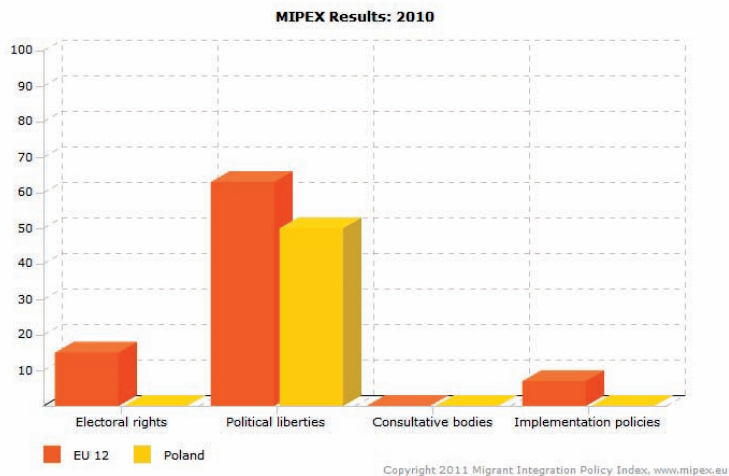
Nowe kraje imigracji o wyższych wynikach indeksu MIPEX niż Polska, często przyjmują podejście centralistyczne, dające pozytywne efekty. Kraje, takie jak: Czechy, Estonia czy Słowacja pracują nad lepszym wdrożeniem programów nauczania oraz nad wspieraniem edukacji wielokulturowej. Obecność wyspecjalizowanych organizacji (np. ACIDI w Portugalii, czy Integratsioon ja Migratsioon Sihtasutus (Fundacja Integracji i Migracji) w Estonii) pomaga w dostarczeniu projektów edukacyjnych oraz kursów doszkalających dla nauczycieli w całym kraju. Portugalia stosuje również „narodowy program odniesienia” (Escolhas) do pracy (również poza szkołą) z imigrancką trudną młodzieżą.

Obszary postępu #6: Partycypacja polityczna

W nowych krajach imigracji partycypacja polityczna pozostaje obszarem o słabych osiągnięciach. Dotyczy to szczególnie Europy Środkowej. Większość cudzoziemców mieszkających w tym regionie nie może zabierać głosu w sprawie polityk publicznych wpływających na ich codzienne życie. Wyniki MIPEX wskazują, że w krajach, w których rządy są odpowiedzialne politycznie tylko przed własnymi obywatelami, znacznie trudniej imigrantom uzyskać pełne obywatelstwo.

Polska, będąc drugą od końca, łączy w sobie wiele słabych stron 12. nowych państw członkowskich. Cudzoziemcy w Polsce, i w siedmiu innych krajach Europy Środkowej, nie mają podstawowych praw politycznych. Środki dla imigranckich organizacji pozarządowych są w dużej mierze ograniczone do Europejskiego Funduszu na rzecz integracji obywateli państw trzecich. Żadne z 12. nowych państw członkowskich nie powołało ciała konsultacyjnego, w skład którego wchodziłoby przedstawiciele imigrantów. Polska nie przyznała cudzoziemcom posiadających prawo pobytu stałego, prawa głosu w wyborach lokalnych. Uczy-

niło to tylko sześć krajów Europy Środkowej: Węgry w 1990 r., Czechy w 2001 r. (choć nieskutecznie), Estonia, Litwa i Słowenia w 2002 r., a Słowacja w 2003 r. Żaden z tych krajów nie ratyfikował Konwencji Rady Europy nr 144, co oznacza, że trend ten nie wynika bezpośrednio z wprowadzania europejskich standardów prawnych.



Nowym krajom migracji, takim jak Polska, może zająć jeszcze wiele czasu podzielenie się wpływem na władzę z nowo przybyłymi i odzwierciedlenie w ten sposób zmieniającej się natury ich społeczeństw. Umożliwienie uczestnictwa w wyborach lokalnych obywatelom Unii Europejskiej, wprowadzone przez Traktat z Maastricht, było w większości państw członkowskich przegapieniem okazją, aby przyznać takie prawo również obywatelom państw trzecich. Przyznanie praw wyborczych może być bardzo trudne przy braku odpowiedniej woli politycznej (przypadek Francji i Włoch) lub bez zmiany konstytucji (przypadek Austrii, Hiszpanii, Niemiec i Włoch). Na decydentów można jednak wpływać odwołując się do europejskich dyskusji o „dobrych praktykach” i standardach, takich jak Konwencja Rady Europy nr 144 czy Wspólne Podstawowe Zasady UE. Co więcej, prawa wyborcze, już raz nabyte, są trudne do odebrania.

Reforma umożliwiająca imigrantom partycypację polityczną może wymagać skoordynowanego działania różnorodnych aktorów, wobec braku woli politycznej, nawet w przodujących nowych krajach migracji, takich jak Hiszpania, Irlandia i Portugalia¹⁷. Krajowe i europejskie trybunały

¹⁷ Zob. Golubeva et al.

rozpatrują kwestie wolności politycznych (np. Austria w 2006 r. i Hiszpania w 2007 r.). MIPEX wskazuje na to, że ciała konsultacyjne z pewną regularnością pojawiają się i znikają – zależnie od tego, kiedy rządy chcą ich słuchać. Nowe ciała konsultacyjne zazwyczaj są słabe i uzależnione od rządów. Inne pojawiają się jako inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, regionalnym czy państwowym, a metoda ich porozumiewania się z władzami jest często powielana na różnych poziomach. Uzyskują one oficjalny status i finansowanie, zazwyczaj wtedy, gdy rządy wprowadzają spójną strategię integracyjną i strukturę zarządzania. Europejskie Forum Integracyjne stanowi bodziec do powoływania krajowych ciał, których przedstawiciele stawaliby się członkami ciała europejskiego. Zarówno Unia Europejska, jak i fundacje odgrywają dużą rolę w przekonywaniu do udzielenia oficjalnego poparcia dla imigranckiej samoorganizacji.

Obszary postępu #7: Dostęp do obywatelstwa

Ograniczony dostęp do obywatelstwa w Europie Środkowej nie sprzyja integracji społecznej. W przeciwieństwie do państw o dłuższej tradycji imigracji, nawet tych, gdzie reformy w tym zakresie trwały bardzo długo (np. Niemcy, Szwecja, Finlandia, Portugalia, Luksemburg czy Grecja). Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r. dotycząca tego zagadnienia, mogłaby nieco poprawić procedury i ochronić przed możliwością odmowy przyznania obywatelstwa w państwach takich jak Polska, jednak ma ona niewielki wpływ na warunki uzyskiwania obywatelstwa. Unia Europejska nie ma kompetencji w zakresie pozyskiwania obywatelstwa krajów członkowskich. W 1999 r. ministrowie ds. integracji państw Unii Europejskiej w Tampere uzgodnili, że naturalizacja powinna być częścią strategii dotyczącej porównywalnych praw i odpowiedzialności. Komisja Europejska korzystała z wyników poprzednich edycji MIPEX, aby wykazać, że słaby poziom politycznej partycypacji oraz krajowe polityki nadawania obywatelstwa muszą być poprawione, jeśli ministrowie chcą promować uczestnictwo w demokracji, solidarność i poczucie przynależności.

Obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące naturalizacji, zupełnie nie nadążają za międzynarodowymi trendami, skracaniu przez nowe kraje imigracji okresu pobytu potrzebnego do uzyskania obywatelstwa, czy wprowadzania zasady *ius soli* (15 krajów objętych MIPEX, ostatnio Grecja) i akceptacji podwójnego obywatelstwa (18 krajów objętych MIPEX). W Ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, poruszona była pierwsza kwestia. Ustawa ta jednak przede wszystkim ogranicza uznaniowość Pre-

zydenta w procedurze nadawania obywatelstwa. Dlatego dla indeksu MIPEX istotne było skierowanie tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta, który uznał ją za niezgodną z ustawą zasadniczą (scedowanie decydującej roli na wojewodów). Jeżeli Trybunał Konstytucyjny odrzuci wniosek Prezydenta PR i ustawa zostanie wprowadzona w życie, jak wskazuje moja nieoficjalna korekta indeksu MIPEX¹⁸, to pozycja Polski w tym obszarze zmieni się z „umiarkowanie niesprzyjającej” na „polowicznie sprzyjającą” w promowaniu integracji społecznej. Przy wzroście o 12 punktów, polska polityka przyznawania obywatelstwa mieściłaby się w okolicach europejskiej średniej – nie sprzyjając temu obszarowi integracji bardziej niż w innych państwach członkowskich UE.

Po przyjęciu tej ustawy, polskie ograniczenia dla podwójnego obywatelstwa, niejasne, nieprecyzyjne warunki nadawania obywatelstwa pozostałyby bez zmian, co jest niestety powszechne w Europie Środkowej. Zmiany pojawiłyby się w „uprawnieniach” do obywatelstwa oraz „bezpieczeństwie statusu”. Cudzoziemcy posiadający prawo pobytu stałego mogliby wnioskować o nadanie obywatelstwa po 3, a nie po 5 latach nieprzerwanego zamieszkiwania w Polsce, na podstawie zezwolenia na osiedlenie się (*de facto* 8 lat łącznego zamieszkiwania na podstawie różnych statusów jest „średnią” w Unii Europejskiej). Uznaniowość władz byłaby ograniczona tylko do sytuacji podejrzenia o zagrożenie dla bezpieczeństwa i obronności narodowej, oraz porządku publicznego. W zamian, przedstawiciele władzy musieliby skoncentrować się na weryfikowaniu, czy wnioskujący spełnia prawne warunki, a jeśli tak, to przyznać mu obywatelstwo (jak w 10. przodujących w indeksie MIPEX krajach). Wnioskujący, którym odmówiono by obywatelstwa, dowiadywaliby się o powodach takiej decyzji i mogliby odwoływać się w tej sprawie do sądu administracyjnego (jak w 23. z 31 krajów objętych badaniem MIPEX). Procedura polegająca na „potwierdzeniu prawa” do obywatelstwa przez wojewodów, dawałaby bezpieczeństwo na poziomie określonym w MIPEX jako sprzyjający. Takie uprawnienie dawałoby wnioskującym wiedzę potrzebną do odpowiedniego przygotowania się do spełnienia prawnych warunków, by stać się pełnoprawnymi obywatelami.

tłum. Mikołaj Pawlak

¹⁸ Zob. Huddleston, Thomas, “Polish Citizenship Bill ‘halfway favourable’ for integration, ‘average’ in EU” MIPEX blog (British Council and Migration Policy Group) 17 maja 2011.

*Peter Botzian, Referat Migration und Integration
Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V.*

POLITYKA INTEGRACYJNA W BERLINIE I PROJEKTY CARITAS DLA MIGRANTÓW

Wstęp

W niniejszej artykule przedstawiam Berlin jako miasto imigrantów oraz historię imigrantów powojennych w Niemczech. Omawiam również działalność Caritas – „Centrum dla migrantów” w Berlinie. Przedstawiam także niektóre projekty integracyjne.

Caritas w Berlinie posiada obecnie 6 centrów imigracyjnych. Centra te działają w dzielnicach, w których znajdują się większe skupiska migrantów. Każda z tych placówek ma indywidualny charakter, spektrum działania i współpracuje z bardzo zróżnicowaną grupą społeczną.

Aby lepiej zrozumieć działalność tych placówek, warto przybliżyć ich historię.

Berlin jako miasto imigrantów

Berlin, to stolica i największe miasto Niemiec, funkcjonujące na prawach kraju związkowego; zajmuje powierzchnię 890 km², a mieszka w nim blisko 3,5 mln osób. Berlin był stolicą Niemiec w latach 1871-1945 i jest ponownie od 1991 roku. Położony jest na Pojezierzu Brandenburskim (land Brandenburg) w Pradolinie Warszawsko-Berlińskiej pomiędzy rzeką Sprewą a Hawelą. Miasto podzielone jest na 12 dzielnic, tzw. Bezirke (do 2001 r. podział administracyjny Berlina obejmował 23 dzielnice).

Po II wojnie światowej Berlin pozostawał pod wspólnym zarządem wojsk okupacyjnych (4 sektory: amerykański, brytyjski, francuski i sowiecki), a w latach 1948-1990 podzielony był na Berlin Zachodni (488 km²) oraz Berlin Wschodni (403 km²). Kraj związkowy Berlin składa się z 12 okręgów administracyjnych. Na terenie każdego okręgu znajduje się Urząd Okręgo-

wy (*Bezirksamt*), gdzie władzę sprawuje burmistrz oraz radni miejscy odpowiedzialni za poszczególne obszary działania tej instytucji. Urzędy okręgowe posiadają pełny status demokratyczny.

Mieszkańcy Berlina załatwiają większość formalności w urzędzie do spraw obywatelskich (*Bürgeramt*) znajdującym się na terenie każdego okręgu administracyjnego. Również migranci otrzymują tam niezbędne informacje i porady w sprawach urzędowych oraz odpowiednie materiały. W urzędzie tym załatwia się także sprawy meldunkowe, wyrabia lub aktualizuje paszport, dowód osobisty, kartę podatkową (niem. *Lohnsteuerkarte*), zdobywa poświadczenia urzędowe, składa podania o wydanie zaświadczenia-opinii policji (niem. *Polizeiliches Führungszeugnis*) lub żąda rozpatrzenia własnych spraw na nadzwyczajnych posiedzeniach Rady Miasta.

Oprócz tego, w każdym okręgu istnieje Referat ds. Obywatelskich powołany przy Burmistrzu Rządzącym.

Berlin, największe niemieckie miasto, było i jest skupiskiem imigrantów. Imigranci z wielu krajów współtworzyli to miasto i jego charakter, nadając mu specyficzny, wielokulturowy charakter. Wiele grup imigrantów od stuleci współtworzy historię miasta; liczne są także grupy, osiedlające się nad Sprewą i Hawelą dopiero w ostatnich latach.

Największe skupiska imigrantów powstały jako efekt poszukiwania pracy w latach 60. i 70. XX w. Po powstaniu muru berlińskiego w zachodniej części miasta, szczególnie liczna była migracja zarobkowa z krajów śródziemnomorskich i z Korei Płd. We wschodniej części miasta zatrudniano pewną liczbę pracowników kontraktowych, między innymi z Wietnamu, Kuby i z Polski. Berlin był także schronieniem dla przybyszów i osób przesładowanych politycznie z wielu krajów z całego świata. Kulturowa, wyznaniowa i etniczna różnorodność mieszkańców jest dzisiaj znaczącym i bardzo ważnym elementem nowoczesnego, otwartego na świat Berlina.

Historia imigrantów powojennych zaczęła się w Niemczech w połowie lat 50. XX w. przede wszystkim w wyniku rekrutowania siły roboczej, głównie z krajów basenu Morza Śródziemnego, dla niemieckiego przemysłu poszukującego siły roboczej, której brakowało na niemieckim rynku pracy. Najliczniejsze grupy pracowników werbowano w takich krajach, jak: Grecja, Włochy, Jugosławia, Korea, Maroko, Portugalia, Hiszpania, Turcja i Tunezja. Zawierano z tymi krajami tzw. Umowy rekrutujące. Większość spośród tzw. *Gastarbeiter* (Pracownik Gościnnie) pozostała w Berlinie kilka lat i wracała do swoich krajów. Na stały pobyt decydowali się wówczas tylko nieliczni.

W tym samym okresie NRD na podstawie umów międzypaństwowych zatrudniano pracowników z Angoli, Algierii, Kuby, Mozambiku, Polski i Wietnamu. W 1973 r., w okresie światowego kryzysu paliwowego, rekrutowanie siły roboczej spoza Niemiec zostało wstrzymane.

Część robotników cudzoziemskich pozostała wówczas w Niemczech, łączyły się cudzoziemskie rodziny, urodziły się ich dzieci. Z czasem bardzo ważnym, politycznym zadaniem stała się integracja społeczna, prawna i gospodarcza imigrantów. Tym bardziej, że od lat 80. ub. w. Berlin przyjmuje również osoby prześladowane z całego świata.

W 12 dzielnicach Berlina żyje ok. 470.000 przedstawicieli innych narodowości ze 190 krajów świata. Stanowi to ok. 13% całkowitej liczby mieszkańców, a blisko 25% mieszkańców Berlina ma migranckie pochodzenie. Do największych grup imigrantów należą: 200.000 osób pochodzenia tureckiego; ok. 100.000 osób należących do tzw. rosyjskiego Berlina (są to imigranci z krajów byłego ZSRR, w tym Żydzi albo przesiedleńcy pochodzenia niemieckiego z Rosji); ok. 60.000 osób z byłej Jugosławii i pobliskich krajów i ok. 45.000 osób pochodzenia polskiego. Podział mieszkańców wg pochodzenia migranckiego jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych dzielnicach miasta. Szczególnie dużo osób pochodzenia migranckiego zamieszkuje byłye dzielnice Kreuzberg, Wedding, Tiergarten, Neukölln i Schöneberg, w zachodniej części Berlina.

Formy migracji w Niemczech do 2004 r.

Migrację powojenną w Niemczech można podzielić na trzy zasadnicze grupy: przesiedleńcy, imigranci zarobkowi i uchodźcy



Przesiedleńcy

Historycznie najstarszą grupą osób, którą można określić jako imigrantów, byli tzw. przesiedleńcy i wypędzeni z terenów zamieszkałych przez Niemców do czasu konferencji w Poczdamie, (sierpień 1945 r.). Bliżko 12 mln osób przybyło wówczas do Niemiec, głównie z ZSRR, Polski, Czechosłowacji, Węgier i Jugosławii.

Kolejną grupą osób pochodzenia niemieckiego ubiegających się o powrót do powojennych Niemiec było prawie 4 mln obywateli państw bloku sowieckiego, którzy nie mogli legalnie opuścić swoich nowych ojczyzn i powrócić do Niemiec. Migracja ta odbywała się etapami i miała wiele reperkusji w wewnętrznej polityce Republiki Federalnej Niemiec.

Do 1990 r. tzw. przesiedleńcy mogli pozostawać i osiedlać się w Niemczech, jeżeli spełniali wszystkie formalne warunki prawne. Dopiero gwałtowny wzrost liczby przesiedleńców po 1986 r. sprawił, że warunki przyjmowania przesiedleńców zmieniły się.

Od 1 lipca 1990 r. istnieje możliwość przyjazdu do Niemiec tylko po uprzednim złożeniu wniosku o wyjazd w swoim dotychczasowym kraju zamieszkania i szczegółowym uzasadnieniu powodu wyjazdu z tego kraju. Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. doszło do nowego zjawiska migracji osób pochodzenia żydowskiego z krajów byłego ZSRR. Dotyczyło to ok. 137 tys. osób w latach 1990-2000, a więc grupy niezbyt licznej, albo bardzo znaczącej ze względu na uwarunkowania historyczne.

Rok 1993 przyniósł kolejne zmiany prawne dotyczące przyjmowania przesiedleńców w Niemczech. Wymagania bardzo zaostrzono, a dodatkowo wprowadzono ograniczenie liczby przyjmowanych na 220 tys. osób rocznie. Od tego momentu możliwość o ubiegania się o przyjazd do Niemiec na stałe mają *de facto* tylko przesiedleńcy z byłego Związku Radzieckiego.

Imigranci zarobkowi

Najważniejsze znaczenie dla kształtowania powojennej migracji w Niemczech miała migracja zarobkowa, tzw. Gastarbeiterów. Dotyczyło ono osób przybyłych w celach zarobkowych z krajów, z którymi RFN podpisała specjalne umowy o rekrutacji pracowników. Pierwsze porozumienie podpisano z Włochami w 1955 r., a następne: z Hiszpanią (1960), Grecją (1960), Turcją (1961), Portugalią (1964), Tunezją (1965), Maroko (1963 i 1965). Teoretycznie (zgodnie z umową) pracownicy mieli wykonywać swoje obowiązki tylko przez określony czas, a potem wracać do swoich państw pochodzenia, a w ich miejsce miała przyjeżdżać kolejna grupa pracowników (zastępując

poprzednią). Taka rotacja miała być formą obrony przed osiedlaniem się obcokrajowców na stałe w Niemczech. Praktyka okazała się jednak zupełnie inna. Koszt szkolenia nowych pracowników determinował niechęć pracodawców do pozyskiwania nowych zagranicznych pomocników. Bardziej opłacalne było długoletnie zatrudnienie i inwestowanie w rozwój już zatrudnionych pracowników. Nasilenie przyływu imigrantów zarobkowych wiązało się także z powstaniem muru berlińskiego i zakończeniem wewnątrzniemieckiej migracji, do czasu upadku muru.

Największa fala migracji zarobkowej przypada na rok 1973; zanotowano wówczas łącznie prawie 4 miliony osób pochodzących z innych niż RFN krajów. W tym samym roku wprowadzono oficjalnie zakaz rekrutacji nowych pracowników spoza Niemiec. Nie spowodowało to jednak zmniejszenia liczby obcokrajowców w Niemczech, lecz przeciwnie, stawali się oni coraz liczniejszą grupą społeczną. Konsekwencją tego było przekształcenie się Republiki Federalnej Niemiec w kraj imigracyjny.

Sytuacja w NRD

W Niemczech Wschodnich można odnotować podobną formę imigracji zarobkowej. Imigranci w NRD byli nazywani pracownikami kontraktowymi (niem. *Vertragsarbeiter*). W 1989 r. zarejestrowano w NRD 94.000 pracowników kontraktowych, a wśród nich 70% stanowiły osoby pochodzenia wietnamskiego. Pozostali pracownicy kontraktowi pochodzili z Kuby, Mozambiku, Polski i Angoli. Pobyt imigrantów w NRD był ograniczony do pięciu lat. Robotnicy mieszkali w specjalnych osiedlach i nie władali językiem niemieckim. Integracja tych pracowników ze społeczeństwem niemieckim nie była w ogóle planowana.



Uchodźcy

W Ustawie Zasadniczej RFN zapisano, że „osoby prześladowane ze względów politycznych korzystają z prawa azylu”. Inne argumenty (jak bieda, głód, wojna domowa, katastrofy żywiołowe lub bezrobocie) nie mogły stanowić podstawy do przyznania azylu.

Do końca lat 80. ub. w. liczba azylantów w RFN była stosunkowo mała; dopiero po wybuchu wojny w Jugosławii (lata 90. XX w.) gwałtownie wzrosła. Rekord przypadł na lata 1990-92, kiedy złożono w RFN aż 900 tysięcy wniosków o przyznanie azylu politycznego! Wielu mieszkańców Niemiec, w tym także przedstawiciele niektórych partii politycznych, odczuwało dyskomfort z tego powodu. W ankietach z 1992 r. ponad 74% respondentów opowiadało się za zmianą Konstytucji RFN i zredukowaniem liczby pozytywnie rozpatrywanych wniosków o azyl. Po kilku miesiącach reprezentowane w Bundestagu partie polityczne doszły do porozumienia w sprawie zmiany Ustawy Zasadniczej i warunków przyznawania azylu zostały zastrzone. Na podstawie tzw. regulacji o państwach trzecich, rząd Niemiec ustalił, że wszyscy azylanci, którzy przybywają do Republiki Federalnej Niemiec przez „bezpieczne państwa trzecie”, będą odsyłani do poprzednich krajów tranzytowych. Jednocześnie za pewne i bezpieczne kraje trzecie uznano kraje sąsiadujące z Niemcami. Po wejściu tej regulacji w życie w 1993 r., liczba azylantów w RFN zaczęła gwałtownie spadać. W 1995 r. ubiegało się o azyl jeszcze 150 tys. obcokrajowców, a w 2003 r. – 50 tys. W 2008 r. wniosek o azyl polityczny w Niemczech złożyło już tylko 22 tys. osób. Najwięcej uchodźców przybyło z Turcji, byłej Jugosławii, Iraku i Afganistanu.

Wnioski o azyl rozpatrywane są przez Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców w Norymberdze. Blisko trzecia część z nich nie jest wcale rozpatrywana z powodu regulacji o państwach trzecich. Tylko 5 ÷ 8% wnioskodawców otrzymuje prawo azylu, względnie jest chroniona przed readmisją przez genewską Konwencję Dotyczącą Statusu Uchodźców z 1951 r. Podpisując tę konwencję Republika Federalna Niemiec zobowiązała się do przyznawania prawa pobytu ludziom szukającym schronienia przed wojnami, przed prześladowaniami z przyczyn religijnych lub etnicznych, względnie bezpaństwowcom.

Cudzoziemcy, których wnioski o azyl zostaną odrzucone, nie muszą opuszczać Republiki Federalnej Niemiec natychmiast. Jeśli nie są zdolni do podróży, albo nie posiadają paszportu swego kraju, lub sytuacja w kraju pochodzenia nie zezwala im na powrót, otrzymują tzw. Duldung, czyli zgodę na pobyt tolerowany do czasu, kiedy odesłanie ich

będzie możliwe. Stan taki może trwać wiele lat i niektórzy uchodźcy, których wnioski o azyl odrzucono, mogą z czasem otrzymać prawo pobytu stałego w Niemczech.

Obecnie Niemcy uczestniczą w projekcie „resettlement refugee”, w ramach którego uchodźcom uznanym przez UNHCR mogą być wydawane zezwolenia na pobyt. Projekt ten obejmuje osoby wymagające szczególnej ochrony, takie jak ofiary tortur, kobiety samotne lub osoby niepełnoletnie, które mogą być przetransportowane z państwa, w którym szukały schronienia do innego państwa, które zagwarantuje im pobyt stały. Na podstawie decyzji UNHCR Niemcy zobowiązały się do przyjęcia dwóch i pół tysiąca uchodźców z Iraku, przeważnie wyznania chrześcijańskiego, którzy przebywali w innych państwach, na przykład w Syrii.

Caritas „Centra dla migrantów” w Berlinie

Caritas należy do sześciu wiodących organizacji pozarządowych w Niemczech, zrzeszonych w tzw. „lidze“. Oprócz Caritasu, należy do niej organizacja socjalistyczna AWO; organizacja ewangelicka DIAKONIE; Niemiecki Czerwony Krzyż DRK; organizacja żydowska ZWST i organizacja zrzeszająca różnego rodzaju stowarzyszenia PARITÄT. Obecnie w Niemczech trwa dyskusja o możliwości utworzenia siódmej organizacji wiodącej – organizacji muzułmańskiej.

Wszystkie wymienione organizacje angażują się w rozmaite kwestie społeczno-polityczne, w tym związane z integracją migrantów.

Caritas należy do największych pracodawców w Niemczech: zatrudnia blisko pół miliona pracowników i pół miliona wolontariuszy. Caritas diecezjalny w Berlinie zatrudnia obecnie 911 osób. Razem z innymi organizacjami katolickimi zrzeszonymi, w Caritasie pracuje ponad 5 tys. osób.

Jeszcze na początku lat 60. XX w. organizacje wiodące postanowiły utworzyć nowe struktury różnego rodzaju wsparcia migrantów. Korzystając z tych struktur Caritas przez następne 30 lat opiekował się migrantami z krajów katolickich, między innymi z Polski, Hiszpanii, Włoch, Chorwacji itp.

W placówkach Caritas przeważnie porozumiewano się w języku ojczystym imigrantów.

W latach 90. ub. w. Caritas stworzył pierwsze centra dla migrantów i uchodźców, w których udzielano pomocy bez względu na religię, narodowość czy status.

Przełomowy w sprawach imigracji w Niemczech był rok 2005. Wtedy to po raz pierwszy państwo niemieckie oficjalnie przyznało, że jest krajem

imigracji. W styczniu 2005 r. weszła w życie ustawa regulująca sprawy imigracji i związany z imigracją problem integracji. Od tej pory migranci nie tylko mają prawo do integracji, ale również obowiązek integrowania się w społeczeństwie niemieckim. Ważnym przykładem działań integracyjnych jest nauka języka niemieckiego. Migranci przybywający do Niemiec mają prawo do podejmowania kursów językowych, a także obowiązek nauki języka. Dotyczy to również tych migrantów, którzy od wielu już lat mieszkają w Niemczech, ale nie władają w ogóle albo słabo językiem niemieckim.

Ustawa Imigracyjna przewiduje także możliwość tworzenia specjalnych kursów integracyjnych (niem. *Integrationskurs*), dla nowo przybyłych imigrantów. Kursy integracyjne adresowane są do tych imigrantów, którzy nie chodzą już do szkoły. Ich celem jest przede wszystkim zdobycie umiejętności językowych, ale także wiedzy z obszaru życia społecznego, kulturalnego oraz gospodarczego, która pozwoli na funkcjonowanie w nowym środowisku życia migrantów.

Kurs integracyjny łączy w sobie bowiem kurs językowy i przekazanie wiedzy o życiu w Niemczech oraz o normach i wartościach, jakimi kieruje się niemieckie społeczeństwo.

Do jednorazowego udziału w kursie integracyjnym są uprawnieni obcokrajowcy, którzy na stałe przebywają na terytorium Niemiec i legitymują się pozwoleniem na pobyt, wydanym:

- w celu podjęcia pracy,
- w związku z akcją łączenia rodzin lub
- dla osób uprawnionych do długoterminowego pobytu lub osób, które otrzymały pozwolenie na osiedlenie się ze względu na wyjątkowe korzyści dla Republiki Związkowej (Niederlassungserlaubnis); pojęcie takiej formuły pobytu na terenie Niemiec oznacza, że obcokrajowiec otrzymał pozwolenie na pobyt w Niemczech na ponad rok (niem. *Aufenthaltserlaubnis*).

Prawa do udziału w kursie integracyjnym nie mają dzieci, młodzież ani młodzi dorośli, którzy pobierają wykształcenie szkolne lub w innej formie naukę na terenie Niemiec, a także osoby o znikomych potrzebach wspierania ich integracji.

Koszt kursów integracyjnych nie jest wysoki, a późni przesiedleńcy (niem. *Spätaussiedler*) oraz ich małżonkowie albo potomstwo mają prawo do bezpłatnego uczestnictwa w kursie integracyjnym. Jeśli okazuje się to konieczne, kurs integracyjny jest poszerzany o opiekę socjopedagogiczną oraz zawiera ofertę bezpośredniej opieki nad dziećmi.

Obcokrajowcy mogą też zostać zobowiązani do wzięcia udziału w kursie integracyjnym, jeżeli:

- przysługuje im prawo do udziału w takim kursie, bo nie potrafią nawet w prostym zakresie komunikować się ustnie w języku niemieckim,
- Urząd ds. Obcokrajowców dysponuje wolnymi miejscami i wezwie konkretne osoby do udziału w kursie; dotyczy to także osób, które pobierają świadczenia socjalne, a placówka przyznająca świadczenia socjalne wystąpi z takim wnioskiem,
- istnieją szczególne przesłanki do udziału konkretnych osób w takim kursie.

Z obowiązku udziału w kursie integracyjnym mogą być zwolnieni obcokrajowcy, którzy pobierają wykształcenie zawodowe lub inne na terenie Niemiec; udokumentują swój wcześniejszy udział w podobnym kursie na terenie Niemiec, oraz których regularne uczestnictwo w kursie nie jest możliwe.

Obcokrajowcy nieposiadający prawa do udziału w kursie integracyjnym, albo utracili już takie prawo, mogą składać wniosek/prośbę w Federalnym Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców o przydzielenie im miejsca na kursach, którymi dysponuje dany urząd. To samo dotyczy nowoprzybyłych obywateli Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin.

Obok funkcjonujących od wielu lat, w Niemczech powstają nowe struktury porad dla migrantów. Migranci mogą korzystać ze wszystkich centrów doradztwa, np. urzędów spraw obywatelskich (niem. *Bürgerämter*) w Urzędzie Okręgowym (ratuszu) na terenie Państwa okręgu administracyjnego. Dla nowych imigrantów stworzono obecnie specjalne centra doradztwa:

- centrum doradztwa migracyjnego dla dorosłych,
- centrum doradztwa migracyjnego dedykowane dla młodzieży oraz obejmujące opiekę nad młodymi imigrantami w wieku do 27 roku życia.

Doradztwem zajmują się także **stowarzyszenia charytatywne** oraz związki wypędzonych.

MEB – Migrationserstberatung – doradztwo migracyjne pierwszego kontaktu

Obsługuje dorosłych imigrantów w wieku powyżej 27 lat, z perspektywą stałego pobytu, tj.:

- późnych przesiedleńców wraz z małżonkami oraz dziećmi, przebywających na terenie Niemiec przez okres do 3 lat,
- obcokrajowców przebywających na stałe na terenie Niemiec przez okres do 3 lat lub posiadających prawo stałego pobytu,

- obcokrajowców oraz późnych przesiedleńców mieszkających już od dłuższego czasu na terenie Niemiec, a znajdujących się w konkretnych sytuacjach kryzysowych, w ramach tzw. wolnych mocy centrum doradztwa.

Centrum doradztwa MEB służy radą i wsparciem integracyjnym. W ramach doradztwa sporządzany jest plan pomocy. Migranci otrzymują także wskazówki, w jaki sposób korzystać ze wsparcia innych instytucji. Centrum doradztwa MEB odpowiedzialne jest także za pomoc i opiekę w czasie trwania kursów integracyjnych; służy też pomocą jako pośrednik w zapewnieniu opieki nad dziećmi w czasie, kiedy migranci uczestniczą w kursach integracyjnych.

JMD – Jugendmigrationsdienste – doradztwo migracyjne dla młodzieży

Centrum doradztwa JMD obsługuje młodzież nowo przybyłą na teren Niemiec, a także młodych dorosłych w wieku do lat 27, nieobjętych już pełnym obowiązkiem szkolnym. Doradztwo adresowane jest do młodzieży oraz młodych dorosłych, którzy chcą na stałe pozostać w Niemczech.

Doradztwo powinno rozpocząć się wkrótce po przybyciu młodych migrantów na teren Republiki Federalnej Niemiec i obejmować dzieci, młodzież oraz młodych dorosłych już dłużej mieszkających na terenie Niemiec oraz będących w wieku od 12 do maksymalnie 27 lat, o ile zaistnieje potrzeba otoczenia ich dalszą opieką integracyjną.

Jako nowo przybyły, młody imigrant może w tych placówkach skorzystać z:

- indywidualnej porady, stosownie do potrzeb, na wszystkich etapach procesu integracyjnego; centrum JMD wspólnie z migrantami przygotowuje indywidualne plany integracji;
- pośrednictwa, stosownego do potrzeb, polegającego na skontaktowaniu z dalszymi instytucjami, jak np. organami pomocy dla dzieci i młodzieży oraz młodzieży dokonującej wyboru zawodu, organami prowadzącymi poradnie dla młodzieży oraz osób uzależnionych od narkotyków, poradni zdrowia oraz poradni dla kobiet ciężarnych;
- ofert w ramach indywidualnego procesu integracyjnego, takich jak kursy językowe, działania przysposabiające do zawodu, kształcenie, zajęcia w czasie wolnym, działania prewencyjne, praktyki itd., a także wsparcia i doradztwa podczas kursu językowego;
- ofert grupowych, takich jak orientacja w możliwościach zdobywania wykształcenia, planowania kariery zawodowej, wykorzystania technologii informacyjnej oraz korzystania z ofert tzw. pedagogiki wykorzystania czasu wolnego;
- pomocy w szczególnych sytuacjach kryzysowych.

Projekty integracyjne

Oferta centrum doradztwa dla nowo przybyłych imigrantów

„Willkommen in Berlin“ (Witamy w Berlinie), to pakiet informacyjny wydany w ośmiu językach. Wszyscy nowi imigranci otrzymają ten pakiet w Urzędach ds. Cudzoziemców. Celem Centrum jest wspieranie imigrantów w Berlinie, „integracji od samego początku” i pokazywanie nowym obywatelom, że są mile widziani i serdecznie witani. Pakiet powitalny informuje i pokazuje oferty, które dla nowych obywateli są bardzo ważne. Zawierają one pierwsze informacje, poczynając od zameldowania, poszukiwania mieszkania, możliwościach pracy, aż po oferty szkolenia, profilaktyki zdrowotnej lub pomocy dla rodzin. Pakiet powitalny umożliwi szybszą orientację w życiu politycznym i społecznym oraz przekazuje wskazówki, jak można partycypować w procesach podejmowania decyzji.

Paulina Babis
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

WPŁYW UNII EUROPEJSKIEJ NA BUDOWĘ POLSKIEJ POLITYKI INTEGRACYJNEJ

Wstęp

Za politykę integracyjną w Polsce odpowiedzialne jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z dnia 3 września 2004 roku, popartą następnie przez Radę Ministrów dnia 7 września 2004 roku, zostało wskazane jako resort koordynujący zadania z zakresu polityki integracyjnej.

Już wówczas gros działań prowadzonych w resorcie (wówczas jeszcze w resorcie polityki społecznej) warunkowanych było w dużej mierze przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Konsekwencje tego faktu znajdują swoje odzwierciedlenie w krokach podejmowanych przez resort w odniesieniu do polityki integracyjnej.

Działania Unii Europejskiej w zakresie integracji imigrantów

Mandat Unii Europejskiej w odniesieniu do integracji zawarty jest w traktatach, w wieloletnich programach Rady UE oraz w Strategii Europa 2020. Pierwsze wzmianki, dotyczące jednak polityki imigracyjnej pojawiły się już w Traktacie Amsterdamskim, natomiast w Traktacie Lizbońskim zawarto po raz pierwszy ramy prawne umożliwiające promowanie integracji na szczeblu europejskim. Zawarte są one w Artykule 79.4, który mówi, iż Parlament Europejski i Rada mogą tworzyć środki w celu zapewnienia bodźców i wsparcia dla działań Państw Członkowskich zmierzających do promowania integracji obywateli państw trzecich legalnie rezydujących na ich terytorium, z wyłączeniem harmonizacji prawa w Państwach Członkowskich.

W Programie z Tampere (październik 1999) liderzy unijni wezwali do stworzenia wspólnej polityki imigracyjnej, która zawierałaby w sobie

rozwijanie bardziej dynamicznych polityk prowadzących do zapewnienia integracji obywateli państw trzecich w zakresie zapewnienia im praw i obowiązków porównywalnych do tych, które mają obywatele Unii Europejskiej. Program Haski przyjęty przez Radę UE w listopadzie 2004 roku podkreślił potrzebę większej koordynacji krajowych polityk integracyjnych oraz inicjatyw europejskich na tym polu. Stwierdzono w nim także, iż ramy działań bazujące na Wspólnych Podstawowych Zasadach Integracji¹ powinny być poparte odpowiednim finansowaniem na szczeblu europejskim.

Program Sztokholmski przyjęty w grudniu 2009 roku wyznaczył bardzo ambitne zadania związane z integracją. Zapisano w nim, iż polityki integracyjne Państw Członkowskich powinny być wspierane poprzez dalszy rozwój struktur i narzędzi służących wymianie wiedzy oraz być koordynowane z innymi politykami (polityką zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego). Szczególną rolę dogrywać ma Komisja Europejska, której zadaniem będzie wspieranie wysiłków państw członkowskich poprzez stworzenie mechanizmu koordynacji w oparciu o wspólne ramy odniesienia, który ma służyć poprawie struktur i narzędzi wymiany doświadczeń i wiedzy w ramach Unii Europejskiej. Komisja Europejska otrzymała także zadanie, aby zidentyfikować europejskie moduły wspierające proces integracji oraz stworzyć zestaw kluczowych wskaźników służących monitorowaniu rezultatów polityk integracyjnych.

Strategia Europa 2020 przyjęta w marcu 2010 roku jest strategią wzrostu. Nie mniej jednak wyznacza konkretne cele związane pośrednio z polityką integracji imigrantów. Wyznacza także zestaw wytycznych dla państw członkowskich, cztery z nich odnoszą się bezpośrednio do kwestii związanych z integracją. I tak w wytycznej nr 7 czytamy, iż państwa członkowskie powinny zwiększyć udział pracowników w rynku pracy poprzez prowadzenie polityk promujących aktywne starzenie się, równość płci i równe płace oraz zapewnić integrację z rynkiem pracy ludzi młodych, niepełnosprawnych, legalnych migrantów i innych grup szczególnego ryzyka. Państwa członkowskie powinny także usunąć bariery do wstępowania na rynek pracy nowo przybyłych imigrantów. Wytyczna 8 mówi o migracji celowej i politykach integracji a także o potrzebie usuwania barier w mobilności zarobkowej i geograficznej pracowników. W wytycznej 9 znajdują się zapisy stwierdzające, iż wyższe wykształcenie powinno być bardziej dostępne dla słuchaczy nietradycyjnych. Wytyczna 10 popycha do wysiłków zmierzających do zapewnienia równych szans poprzez dostęp do osiągalnych, stałych i wysokiej jakości usług, także publicznych, a zwłaszcza służby zdrowia. Legalni migranci zosta-

¹ Więcej o Wspólnych Podstawowych Zasadach w dalszej części artykułu.

li wyróżnieni jako grupa kwalifikująca się do otrzymania specjalnych zasiłków zapewniających im bezpieczeństwo finansowe w okresie przejściowym oraz w celu redukcji biedy.

Działania UE w celu zapewnienia promocji integracji

Pierwszym dokumentem, który wyznaczył kierunki polityki integracyjnej, były przyjęte przez Radę ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w listopadzie 2004 roku Wspólne Podstawowe Zasady dla Polityki Integracji Imigrantów (Common Basic Principles). Stanowią one podstawę kompleksowych ram dotyczących integracji imigrantów, z uwzględnieniem prawnego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturowego zróżnicowania państw członkowskich. Wspólne Podstawowe Zasady są nadal aktualne, nie uległy żadnej zmianie ani modyfikacji i obecne są we wszystkich kolejnych dokumentach i działaniach podejmowanych przez Unię Europejską.

Dokument Wspólna Agenda dla Integracji (Common Agenda on Integration) został zaprezentowany przez Komisję Europejską w 2005 roku. Jest on swego rodzaju mapą wyznaczającą drogę do wdrażania Wspólnych Podstawowych Zasad zarówno na poziomie państw członkowskich (z uwzględnieniem aspektu lokalnego) jak i na poziomie europejskim. Dodatkowo dokument ten zawiera plany dotyczące szeregu mechanizmów i instrumentów wspierających działania integracyjne na szczeblu europejskim służące promocji integracji i aranżujących wymianę doświadczeń pomiędzy różnymi aktorami działającymi na polu integracji. Określono więc między innymi potrzebę utworzenia Europejskiej Integracyjnej Strony Internetowej oraz Europejskiego Forum Integracyjnego. Raport na temat wykonania zadań zawartych we Wspólnej Agendzie dla Integracji został przygotowany przez Komisję Europejską przy okazji czwartej Ministerialnej Konferencji, która odbyła się w Saragossie w kwietniu 2010 roku.

W lipcu 2011 roku Komisja Europejska zaprezentowała kolejny dokument – Europejski Program Integracji Obywateli Państw Trzecich (European Agenda for the Integration of Third Country Nationals), który został wypracowany na drodze licznych konsultacji z wieloma partnerami (Krajowe Punkty Kontaktowe ds. Integracji, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejski Komitet Regionów, Europejskie Forum Integracyjne). Skupia się on przede wszystkim na działaniach zmierzających do zwiększenia udziału imigrantów w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym. Bardzo duży nacisk położony jest także na działania na szczeblu lokalnym. Nowa agenda podkreśla wy-

zwania, które powinny zostać podjęte, jeśli Unia Europejska chce w pełni skorzystać z potencjału oferowanego przez imigrantów oraz z wartości, jaką niesie różnorodność. Wykazuje także rolę państw pochodzenia imigrantów w procesie integracji. Istotnym elementem podkreślonym w dokumencie jest elastyczna „skrzynka z narzędziami”, z której będą mogły w sposób dowolny korzystać państwa członkowskie, wdrażając elementy istotne z ich punktu widzenia i odpowiednie w kontekście krajowym. Są to tak zwane europejskie moduły integracji, które będą oferowały sprawdzone, ale jednocześnie elastyczne rozwiązania wspierające polityki integracyjne w państwach unijnych. Wspomniane zostały także wspólne wskaźniki, powstałe w celu monitorowania rezultatów polityk integracyjnych.

Instrumenty europejskie służące pogłębianiu integracji

Jednym z instrumentów, jakimi dysponuje obecnie wspólnota, są Konferencje Ministerialne dotyczące integracji. Zaprojektowane one zostały w celu ułatwienia ciągłej debaty politycznej na temat integracji na szczeblu ministerialnym. Organizowane są dobrowolnie przez państwo sprawujące przewodnictwo w Radzie UE. Pierwsza konferencja ministerialna odbyła się w Groningen w 2004 roku podczas prezydencji holenderskiej. Po konferencji przyjęte zostały konkluzje, zawierające między innymi Wspólne Podstawowe Zasady Integracji. Druga konferencja odbyła się w Poczdamie w 2007 roku, zorganizowała została przez prezydentkę niemiecką. W konkluzjach po konferencji znajdują się między innymi zapisy dotyczące wzmocnienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie dialogu międzykulturowego. Działania te znalazły swoje odzwierciedlenie zarówno w pracach grupy Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji (NCPI), jak również w działaniach proponowanych do realizacji w ramach Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Trzecia konferencja ministerialna odbyła się w Vichy w 2008 roku podczas prezydencji francuskiej. Czwarta, i jak na razie ostatnia konferencja miała miejsce w Saragossie w 2010 roku, jej rezultatem widocznym w konkluzjach jest zestaw wskaźników integracyjnych służących monitorowaniu rezultatów polityk integracyjnych.

Kolejnym, bardzo istotnym narzędziem jest Grupa Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji (NCPI). Sieć Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji została powołana przez Komisję Europejską jako rezultat Konkluzji Rady ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z października 2002 roku. W czerwcu 2003 roku na wniosek Komisji Eu-

ropejskiej Rada UE udzieliła mandatu i grupa NCPI została powołana. Początkowo w spotkaniach sieci ze strony polskiej brał udział przedstawiciel Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, a od września 2004 roku zadanie to trafiło do resortu polityki społecznej.

Głównym celem sieci jest stworzenie na poziomie europejskim forum wymiany informacji i dobrych praktyk pomiędzy Państwami Członkowskimi. Wymiana ta ma służyć znalezieniu pomyslnych rozwiązań dla integracji imigrantów we wszystkich państwach członkowskich oraz zapewnić koordynację i spójność pomiędzy szczeblem unijnym i krajowym.

Pierwszym narzędziem finansowym, dzięki któremu działania integracyjne mogą być planowane długofalowo, a przede wszystkim finansowane, jest Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI). Został on utworzony w 2007 roku. Głównym celem funduszu jest wsparcie wysiłków państw członkowskich w umożliwieniu obywatelom państw trzecich wypełnienia warunków do otrzymania zezwolenia na osiedlenie się oraz ułatwienie ich integracji z europejskimi społeczeństwami. Założenia EFI leżą w zgodzie ze Wspólnymi Podstawowymi Zasadami Integracji Imigrantów. Budżet Funduszu na lata 2007 – 2013 wynosi 825 milionów Euro i przeznaczony jest na działania w państwach członkowskich oraz na poziomie europejskim (tzw. działania wspólnotowe). Na szczeblu państw członkowskich, każde z nich wypracowało swoją strategię wieloletnią wdrażania funduszu w całym okresie programowania oraz plan wykorzystania przyznanych środków z wyszczególnieniem poszczególnych lat. Dodatkowo każdego roku negocjowany jest z Komisją Europejską szczegółowy, roczny program wdrażania funduszu. Na szczeblu unijnym Komisja przyjmuje każdorazowo programy roczne, zaprasza do składania wniosków na projekty wielonarodowe w trybie konkursowym. Finansowanie działań wspólnotowych nie może przekroczyć 7% całości budżetu funduszu na dany rok.

Innym, stosunkowo młodym narzędziem jest Europejskie Forum Integracyjne. Daje ono możliwość organizacjom społecznym na wyrażanie swoich poglądów na temat zagadnień związanych z integracją imigrantów oraz pozwala dyskutować na temat europejskich planów i działań dotyczących integracji. W spotkaniach Forum uczestniczy około 100 przedstawicieli ze wszystkich państw członkowskich, którzy reprezentują organizacje zrzeszające imigrantów w swoich krajach bądź reprezentują fora krajowe. Spotkania Forum odbywają się dwukrotnie w ciągu roku.

W Komunikacie Komisji „Wspólna Agenda Integracji: wytyczne dla integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej”, który ukazał

się we wrześniu 2005 roku podkreślona została konieczność całościowego podejścia do kwestii integracji, czyli zaangażowania wszystkich uczestników procesu, na wszystkich szczeblach zarządzania. Znaczenie wymiany ekspertyz na szczeblu unijnym wśród szerokiego grona stron zainteresowanych została przypomniana przez Radę w konkluzjach do Wspólnej Agendy Integracji w grudniu 2005 roku, a następnie w konkluzjach po trzeciej ministerialnej konferencji integracyjnej, która miała miejsce w Vichy w dniach 3 i 4 listopada 2008 r.

Pierwsze, wstępne spotkanie Forum odbyło się w kwietniu 2008 roku i służyło wypracowaniu szczegółów dotyczących jego funkcjonowania. Forum powstało w wyniku współpracy Komisji Europejskiej z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (EESC), sekretariat forum prowadzi właśnie EESC. Spotkania cykliczne rozpoczęły się w kwietniu 2009 roku, dotychczas odbyło się 6 spotkań. Najbliższe planowane jest na przełom maja i czerwca 2012 roku.

Koncepcja utworzenia Europejskiej Integracyjnej Strony Internetowej (European Website on Integration) pojawiła się już w 2006 roku. Strona wystartowała 20 kwietnia 2009 r., jest poświęcona w całości kwestiom integracji imigrantów, zarówno w Unii Europejskiej jako całości oraz w poszczególnych państwach członkowskich.

Zawiera następujące informacje: dobre praktyki, dokumenty źródłowe (legislacja, badania naukowe, ekspertyzy), informacje o działaniach integracyjnych w państwach członkowskich, informacje o wydarzeniach dotyczących integracji (konferencje, seminaria), informacje dla projektodawców (można znaleźć partnerów do projektów), jej częścią jest także forum. Strona dostępna jest dla wszystkich zainteresowanych, możliwe jest także publikowanie dokumentów, informacji o planowanych wydarzeniach itp. po uprzednim zalogowaniu się.

Podręczniki integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityk (Handbooks on integration) zostały przygotowane przez grupę Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji przy udziale ekspertów z instytucji europejskich oraz ekspertów z państw członkowskich. Celem powstania podręczników była wymiana doświadczeń, informacji i dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi. Przygotowanie każdej edycji podręcznika poprzedzone było szeregiem seminariów technicznych dotyczących różnych aspektów integracji.

Pierwsza edycja podręcznika została opublikowana w 2004 roku. Podręcznik zawiera rozdziały dotyczące kursów wprowadzających dla nowo przybyłych imigrantów oraz uznanych uchodźców, uczestnictwa w życiu społecznym oraz wskaźnikach integracji.

Druuga edycja podręcznika opublikowana była w roku 2007 i dotyczyła zarządzania integracją i wdrażania integracji do głównego nurtu polityki, mieszkalnictwa oraz udziału w życiu zawodowym.

Ostatnia, trzecia edycja ukazała się w roku 2010 i zawiera następujące informacje: rola mediów w procesie integracji, ważność podnoszenia świadomości społecznej i upodmiotowienia procesu integracji, platformy dialogu, nabywanie obywatelstwa oraz praktyka aktywnego obywatelstwa, młodzi imigranci, edukacja i rynek pracy.

Idea modułów integracyjnych pojawiła się po raz pierwszy w 2007 roku w Konkluzjach Rady na temat współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych po konferencji ministerialnej w Poczdamie. Prace związane z przygotowaniem modułów rozpoczęły się jednak dopiero po zakończeniu prac przy trzeciej edycji „Podręcznika integracji”, w drugiej połowie 2010 roku.

Europejskie moduły integracyjne są częścią większego procesu tworzenia europejskiej agendy integracji, oraz w pewnym sensie kontynuacją i uszczegółowieniem „Podręcznika integracji”. Podstawą do tworzenia modułów są Wspólne Podstawowe Zasady Integracji. Celem powstania modułów jest dostarczenie państwom członkowskim swojego narzędzia, które może służyć do modyfikacji bądź tworzenia polityki integracyjnej.

Wstępna wersja modułów została przygotowana przez Komisję Europejską po serii trzech seminariów eksperckich z udziałem specjalistów z państwa członkowskich i organizacji europejskich. Zawierają one następujące zagadnienia: moduł pierwszy dotyczy programów integracyjnych i kursów zawodowych, moduł drugi silnego zaangażowania społeczeństwa przyjmującego, moduł trzeci aktywnego uczestnictwa migrantów we wszystkich aspektach wspólnego życia.

Zagadnienie dotyczące wskaźników integracyjnych weszło do agendy prac Komisji Europejskiej w wyniku zatwierdzenia konkluzji po konferencji ministerialnej w Vichy pod koniec 2008 roku. W konkluzjach po konferencji ministerialnej w Saragossie w kwietniu 2010 roku określony został zestaw wskaźników, które w pierwszej kolejności powinny być mierzone. Pod koniec 2010 roku Komisja Europejska wraz z Eurostatem rozpoczęła projekt pilotażowy, którego celem była próba opracowania i wdrożenia we wszystkich państwach członkowskich grupy wspólnych i spójnych wskaźników integracyjnych. Wskaźniki umożliwią porównanie skuteczności polityk integracyjnych w poszczególnych państwach członkowskich. Zestaw zagregowanych i określonych dla wszystkich państw członkowskich wskaźników został zaprezentowany

w pierwszej połowie 2011 roku. Obecnie trwają prace nad nowym projektem zatytułowanym Integration Indicators, który jest kontynuacją projektu pilotażowego. Nowy projekt nastawiony jest na interpretację opublikowanych wskaźników. Jego celem jest wypracowanie zestawu wskaźników, które będą służyły ocenie i monitoringowi polityk integracyjnych w krajach Unii Europejskiej.

Zagadnienia integracji imigrantów obecne są także w agendzie innych instytucji europejskich: Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Społecznego.

Grupa Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji przy Komisji Europejskiej

W pracach grupy Krajowych Punktów ds. Integracji od września 2004 roku w sposób ciągły uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Oznacza to w praktyce, iż MPiPS zaangażowane jest we wszystkie działania, jakie realizowane są przez tą grupę. Większość z tych aktywności została już opisana powyżej, nad innymi skupię się szczegółowo w kolejnych akapitach.

Warto przyrzeć się bliżej europejskim modułom integracyjnym. Jak już zostało wspomniane prace nad modułami zostały zakończone, obecnie prezydencja duńska pracuje nad niewiązującymi państw członkowskich wytycznymi dotyczącymi ich wdrożenia. Moduły powinny odegrać istotną rolę w tworzenie polskiej polityki integracyjnej.

Jak to zostało określone w konkluzjach Rady ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 12 – 13 czerwca 2007 r. i powtórzono w Programie Sztokholmskim, moduły integracji cudzoziemców odnoszą się do „zbierania doświadczeń na szczeblu krajowym” oraz „identyfikacji wspólnych praktyk”. Do tej pory podjęto już pewne kroki w celu zbierania dobrych praktyk.

Jednakże moduły to coś więcej niż tylko wymiana tematycznie pogrupowanych dobrych praktyk. Moduły to swoista skrzynka z narzędziami dla państw członkowskich, która może zostać wykorzystana do poprawy lub zbudowania polityki integracyjnej. Celem stworzenia modułów było bowiem zebranie wiedzy eksperckiej i usystematyzowanie jej w sposób pozwalający na wspólne zrozumienie praktyk integracyjnych i znalezienie rozwiązań najbardziej skutecznych.

Moduły są także bardzo silnie powiązane ze Wspólnymi Podstawowymi Zasadami Integracji Imigrantów. Moduły jako całość odnoszą się

do pierwszej ze Wspólnych Podstawowych Zasad, która mówi iż proces integracji jest dwustronny i wymaga obustronnego zaangażowania się imigrantów i społeczeństwa przyjmującego².

Każdy z modułów powstawał czterostopniowo:

- *Identyfikacja kluczowych wyzwań w krajach UE odnośnie każdego zagadnienia* – przedstawiciele sieci Krajowych Punktów Informacyjnych ds. Integracji byli proszeni o wskazanie głównych wyzwań dotyczących poszczególnych zagadnień w ich krajach.
- *Identyfikacja dobrych praktyk w państwach członkowskich, które odpowiadają tym wyzwaniom* – podobnie, przedstawiciele grupy Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji dostarczali informacji na ten temat. Prowadzone były jednocześnie badania dotyczące dobrych praktyk poprzez Europejską stronę internetową poświęconą integracji, podręcznik integracji oraz poprzez doświadczenia Rady Europy.
- *Porządkowanie tematów i wybieranie dobrych praktyk do przedyskutowania z ekspertami* – początkowo dobre praktyki były weryfikowane pod kątem tego, czy ich pozytywne efekty zostały dowiedzione na podstawie ewaluacji, badań czy w inny sposób. Na podstawie przesyłanych informacji i przeprowadzonych badań zespół projektowy stworzył dokument wstępny zawierający propozycje komponentów popartych dobrymi praktykami.
- *Wypracowywanie komponentów modułów podczas seminariów eksperckich* – w każdym z seminariów wzięli udział eksperci ze wszystkich państw członkowskich, reprezentowali oni administrację krajową, regionalną i lokalną, byli wśród nich praktycy, badacze, przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zadaniem ekspertów była weryfikacja propozycji grupy projektowej oraz decydowanie, co powinno znaleźć się w modułach.

Celem modułu dotyczącego **kursów wprowadzających i językowych** jest zaprezentowanie rozwiązań odnoszących się do wyzwań jakich doświadczają państwa członkowskie podczas organizowania kursów wprowadzających i językowych kierowanych do nowo przyjeżdżających cudzoziemców. Moduł ten składa się z następujących komponentów: program pedagogiczny do nauczania języka, efektywne kursy wprowadzające, struktury motywacyjne oraz ewaluacja i ocena jakości.

Celem modułu dotyczącego **silnego zaangażowania społeczeństwa przyjmującego** jest pokazanie rozwiązań dla wyzwań, jakich doświad-

² Moduł pierwszy (kursy wprowadzające i językowe) odnosi się do Zasad 2 i 4, moduł drugi (silne zaangażowanie społeczeństwa przyjmującego) odnosi się do Zasad 3, 6 i 10, natomiast moduł trzeci (aktywne uczestniczenie imigrantów we wszystkich sferach wspólnego życia) do Zasad 8 i 9

czają państwa członkowskie chcąc zademonstrować silne zaangażowanie w kwestie związane z integracją obywateli państw trzecich. Składa się on z czterech komponentów, z których każdy został zidentyfikowany przez ekspertów z państw członkowskich jako niezwykle istotny element w drodze do zapewnienia silnego zaangażowania społeczeństwa przyjmującego w integrację cudzoziemców. Są to następujące komponenty: przeciwdziałanie dyskryminacji, zapewnienie równego dostępu do dóbr publicznych, zapewnienie równego dostępu do rynku pracy oraz poprawa percepcji publicznej w odniesieniu do migracji i imigrantów.

Ostatni moduł dotyczący **aktywnego uczestnictwa migrantów we wszystkich aspektach wspólnego życia** składa się z trzech komponentów: udział w życiu politycznym, udział w życiu społecznym i polityka wielokulturowości. Dwa pierwsze komponenty są bardzo ściśle ze sobą związane. Polityki wielokulturowości powinny zaś być ogólnym warunkiem wstępnym, który zapewni pokojową koegzystencję imigrantów i społeczeństwa przyjmującego. Ich celem jest podnosić wzajemne zrozumienie i świadomość oraz budować podwaliny pod takie społeczeństwo, gdzie imigranci będą mogli brać czynny udział zarówno w życiu społecznym jak i politycznym.

Każdy z komponentów modułu zbudowany jest w bardzo podobny sposób, co umożliwi dowolne korzystanie z niego. I tak w pierwszej kolejności prezentowane są znaczenie i cel komponentu, następnie jego grupa docelowa. Kolejnym aspektem są warunki wstępne, jakie muszą być spełnione, aby komponent implementować. W następnej kolejności prezentowana jest metoda implementacji i rola interesariuszy. Przedstawiane są także możliwości dalszych działań związanych z danym komponentem oraz źródła doświadczeń wybranych państw członkowskich w tym zakresie, które służą jako dowód skuteczności prezentowanych rozwiązań.

Wymogi i doświadczenia płynące z realizacji Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (i innych podobnych funduszy)

Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich powstał na mocy decyzji Rady 2007/435/WE z dnia 25 czerwca 2007 roku. Celem Funduszu jest wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie mających na celu umożliwienie obywatelom państw trzecich wywodzącym się z różnych środowisk społecznych, kulturowych, religijnych, językowych i etnicznych spełnienia warunków uzyskania prawa pobytu i ułatwienie ich integracji ze społeczeń-

stwami europejskimi. Fundusz koncentruje się w pierwszym rzędzie na działaniach związanych z integracją nowo przybyłych obywateli państw trzecich.

W systemie implementacji Funduszu Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pełni funkcję instytucji odpowiedzialnej, natomiast Władza Wdrażająca Programy Europejskie jest instytucją delegowaną.

Aby wspomagać realizację celu ogólnego, Fundusz wnosi wkład w opracowywanie i wdrażanie krajowych strategii integracji obywateli państw trzecich we wszystkich aspektach społecznych, w szczególności biorąc pod uwagę zasadę, zgodnie z którą integracja jest przebiegającym dwukierunkowo, dynamicznym procesem wzajemnego dostosowywania się wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich³.

Fundusz przyczynia się do realizacji następujących celów szczegółowych:

- Ułatwienia i wdrażania procedur przyjmowania imigrantów, które są istotne dla procesu integracji obywateli państw trzecich i wspierają ten proces,
- Opracowania i wdrażania procesu integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich w państwach członkowskich,
- Zwiększenia zdolności państw członkowskich w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich,
- Wymianie informacji, najlepszych praktyk oraz współpracy w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich.

Polska w programie wieloletnim do Funduszu zawarła następujące priorytety:

- Wdrożenie działań opracowanych w celu wprowadzenia w życie „Wspólnych podstawowych zasad dotyczących polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej”
- Opracowanie wskaźników i metodologii oceny umożliwiających ocenę postępów oraz dostosowanie polityki i środków, jak również ułatwiających koordynację procesu uczenia się poprzez porównanie
- Kreowanie zdolności do prowadzenia właściwej polityki, koordynacja oraz budowanie kompetencji międzykulturowej w państwach członkowskich na różnych szczeblach władzy i w różnych resortach.
- Wymiana doświadczeń, dobrych praktyk i informacji dotyczących integracji pomiędzy państwami członkowskimi.

³ Jest to Pierwsza z Wspólnych Podstawowych Zasad dla Polityki Integracji Imigrantów.

W kolejnych programach rocznych wprowadzane były poszczególne priorytety, podzielone jeszcze na konkretne działania odpowiadające celom operacyjnym.

Można z całą pewnością stwierdzić, że gdyby nie Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oferta skierowana do cudzoziemców nie będących beneficjentami ochrony międzynarodowej byłaby w Polsce znacznie uboższa, jeśli nie żadna. To dzięki obecności funduszu rozpoczęto budowanie zrębów systemu integracyjnego, bardzo dłużej w oderwaniu od głównego nurtu polityki państwa. Założeniem Funduszu było uzupełnianie działań podejmowanych przez dane państwo, w przypadku Polski było to zapoczątkowanie działań integracyjnych wobec imigrantów. Dlatego też rola Funduszu w Polsce jest nie do przecenienia. Planowane działania, czyli plany roczne zatwierdzane przez Komisję Europejską to w dużej mierze odzwierciedlenie zapisów, które znalazły się w decyzji rady ustanawiającej fundusz, co absolutnie jest naturalne w sytuacji takiego kraju jak Polska. Fundusz przyniósł wiele innych korzyści. Pomógł w rozwoju i powstawaniu nowych organizacji pozarządowych specjalizujących się w udzielaniu pomocy cudzoziemcom. Osoby, organizacje i instytucje odbyły swego rodzaju lekcję dotyczącą działań integracyjnych. Zrealizowano wiele cennych projektów, które warte są kontynuacji i implementacji do głównego nurtu polityki państwa. Niewątpliwie również doświadczenia wynikające z wdrażania funduszu pomogły w powstaniu rozdziału dotyczącego integracji w dokumencie „Polska polityka migracyjna – stan obecny i postulowane działania”. W przyszłości jednak planowane przez Fundusz działania powinny odpowiadać na aktualne, zidentyfikowane wcześniej potrzeby i być zgodne z zapisami krajowej polityki integracyjnej.

Podobną, choć w innym zakresie rolę odegrał Europejski Fundusz Uchodźczy. Choć ze względu na jego specyfikę i doświadczenia Polski związane z przyjmowaniem osób poszukujących w Polsce ochrony i integracją osób objętych ochroną, jego rola nie jest aż tak przełomowa. Planowane działania wpisują się w prowadzoną politykę w tym zakresie.

Koniecznym jest też wspomnieć o Inicjatywie Wspólnotowej EQUAL. Polska mogła korzystać z tego funduszu tylko przez jeden okres programowania, jednak rezultaty wypracowane w trakcie realizacji projektów nadal są jednymi z lepszych praktyk, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w polskiej polityce integracyjnej.

Po pierwsze jest to model mentora. Mentor jest osobą zintegrowaną, to znaczy zna polskie realia, zna język polski i wie jak sobie radzić w polskiej rzeczywistości. Może służyć pomocą w integracji swoim rodakom,

a przede wszystkim może zachęcać i motywować do podejmowania działań integracyjnych – a jest to bardzo ważne zwłaszcza w przypadku uchodźców. W Polsce już są takie instytucje i organizacje, które zatrudniają mentorów, w tym m.in. Caritas i Fundacja Ocalenie. Mentor może także ułatwić kontakty z Polakami, ponieważ ma tu już znajomych Polaków.

Drugą dobrą praktyką, na którą warto zwrócić uwagę, jest model wolontariatu w ośrodkach dla cudzoziemców oczekujących na nadanie statusu uchodźcy – został on jako pierwszy wprowadzony przez Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu w Lublinie. Stowarzyszenie prowadzi takie działania już od 2000 roku. Intensywne działania integracyjne możliwe są dzięki pomocy wolontariuszy, którzy prowadzą zajęcia z języka polskiego, zabierają cudzoziemców na tak zwane wyjścia kulturalne do kina albo teatru czy nawet do kawiarni. Jest to ważne, aby cudzoziemcy wychodzili do ludzi, żeby nie byli pozamykani w ośrodkach i żeby się uczyli języka, żeby poczuli się normalnie i zasmakowali normalnego życia w Polsce. Wolontariusze też motywują do nauki języka polskiego, zajmują się dziećmi, umożliwiając w ten sposób zwłaszcza matkom udział w zajęciach językowych. Rola wolontariuszy jest nie do przecenienia. W polskich warunkach są to zazwyczaj studenci i uczniowie, czyli ludzie młodzi, którzy mają szerokie kontakty w swojej społeczności. Przekazują oni pozytywny obraz cudzoziemca i uchodźcy w swoich środowiskach, zaprzyjaźniają się z imigrantami i dzięki temu cudzoziemcy wchodzą bardziej naturalnie w kontakty z ludźmi poza ośrodkami dla uchodźców. Wolontariusze z Lublina organizowali imprezy dla wszystkich mieszkańców miasta, na których można było poznać kulturę cudzoziemców. Najlepiej sprawdzały się spotkania połączone z poznawaniem specjalów kulinarnych – to budziło powszechne zainteresowanie z dwóch stron. Kolejnym pomysłem było organizowanie wspólnych zabaw dla dzieci obcokrajowców i Polaków. Dzieci mają najmniej uprzedzeń, dzięki czemu łatwo i chętnie się integrują.

Trzecią dobrą praktyką jest Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej, projekt stworzony przez konsorcjum kilku organizacji. Była to placówka wyspecjalizowana w pomocy cudzoziemcom na rynku pracy. Mieli oni możliwość odbycia różnych kursów, do ich dyspozycji byli także psycholodzy, doradcy zawodowi, którzy kierowali na różne szkolenia, a także pomagali napisać CV. Prowadzone kursy były dostosowane do potrzeb cudzoziemców. Jednym z ciekawszych był ten dotyczący otwierania własnej działalności gospodarczej, ponieważ to jest dla cudzoziemców najłatwiejszy sposób na odnalezienie się na rynku pracy. Można uznać, że Centrum odniosło sukces, gdyż było bardzo wiele osób, które dzięki niemu znalazło zatrudnienie. Myślę, że w przyszłości warto by w takim centrum oferować specjalistycznymi, zawodowe kursy języka polskiego.

Jakie kierunki dla polityki integracyjnej wyznacza dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”

Dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” jest dokumentem wyjściowym do utworzenia polskiej polityki integracyjnej. Został on przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r., co zostało poprzedzone zatwierdzeniem go przez Zespół ds. Migracji w dniu 20 lipca 2011 roku i stanowi punkt odniesienia dla projektowania działań integracyjnych.

Dokument ten zawiera dwa rozdziały odnoszące się bezpośrednio do polityki integracyjnej – jeden dotyczy ochrony cudzoziemców w Polsce, drugi zaś integracji cudzoziemców. W obu z nich przedstawione są rekomendacje i wnioski, które mają wyznaczyć dalszy kierunek zmian i działań, jakie powinny zostać podjęte. Zapisy te są na tyle ogólne, że pozostawiają dosyć duże pole manewru i pozwalają na przyjęcie tak naprawdę dowolnych rozwiązań.

Główne kierunki zostały jednak określone. I tak jeśli chodzi o działania dotyczące preintegracji to wyraźnie wskazano, iż należy położyć duży nacisk na informowanie cudzoziemców w trakcie trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy o realiach życia w Polsce. Należy także dążyć do zwalczania negatywnych konsekwencji pozostawiania cudzoziemca w ośrodku, a najlepiej starać się, aby cudzoziemcy w trakcie trwania procedury przebywali jednak poza ośrodkiem. Cudzoziemców należy aktywizować i motywować do podejmowania przez nich działań na rzecz poszukiwania konstruktywnych rozwiązań życiowych. Ten postulat możliwy jest do realizacji tylko poprzez wdrożenie konkretnych rozwiązań preintegracyjnych. Powinny one mieć silne podstawy formalno-prawne i finansowe.

W zakresie integracji osób objętych ochroną międzynarodową dokument „Polityka migracyjna” zawiera kilka postulatów, które są bardzo ogólne i nie pokazują tak naprawdę żadnych konkretnych rozwiązań. Proponuje się więc utrzymanie dotychczasowego systemu integracji, który powinien jednak zostać w jakiś sposób ulepszony. W szczególności należy zwrócić uwagę na skuteczną naukę języka polskiego, zharmonizowanie procesu przejścia z systemu preintegracji do integracji, rozważanie wprowadzenia – opisaną powyżej – instytucji mentora oraz na aktywizację zawodową cudzoziemców. Ważne jest także wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w procesie integracji cudzoziemców. Zgodnie z zapisami zawartymi w dokumencie należy też wydłużyć pro-

gramy integracyjne dla osób wykazujących szczególną aktywność oraz rozwiązać problem dostępu do mieszkań. Dostęp do indywidualnych programów integracji mogłyby też mieć osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany, jeśli cudzoziemiec uzyskał ją z uwagi na sytuację w jego kraju pochodzenia. Trzeba także monitorować skuteczność prowadzonych działań integracyjnych.

Ważnym podkreślenia jest także zapis dotyczący przesiedleń. Wynika z niego, że Polska rozważa możliwość stałego włączenia się do programów przesiedleń i relokacji. Przyznać jednak należy, że Polska do udziału w programie relokacji nie jest jeszcze przygotowana, zwłaszcza jeśli chodzi o rozwiązania integracyjne.

Jeśli chodzi o zagadnienie dotyczące integracji innych grup cudzoziemców, to w dokumencie wyodrębniono trzy grupy rekomendacji. Pierwsze dotyczą budowania założeń i rozwiązań systemowych. I tak określono, iż główne założenia i cele polityki integracyjnej powinny być ustanowione na poziomie centralnym, zaś działania mające na celu ich realizację na poziomie lokalnym. Rozwiązania przyjęte powinny zakładać przede wszystkim dobrowolność udziału w programach integracyjnych, które powinny być budowane w oparciu o już istniejący system pomocy osobom objętym ochroną międzynarodową. Ważnym elementem powinien być system bodźców. Należy wzmocnić współpracę ze środowiskiem migrantów oraz konsultować z nim podejmowane działania ich dotyczące. Państwo powinno też odgrywać istotną rolę w udzielaniu informacji o warunkach legalnej pracy i pobytu w Polsce. Lokalne projekty i programy powinny zawierać elementy „oprowadzania po domu”, „pakietu powitalne” dla nowo przybyłych imigrantów.

Druga grupa rekomendacji dotyczy działań skierowanych do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego. I tak wyodrębniono potrzebę prowadzenia działań podnoszących świadomość społeczeństwa przyjmującego oraz zapobiegających wszelkim formom dyskryminacji cudzoziemców. Należy również przygotować pracowników różnych instytucji publicznych do specyfiki pracy z cudzoziemcami. Nie można zapominać o ogromnej roli szkoły w edukacji obywatelskiej obu stron procesu integracji. Kolejnym postulatem jest tworzenie platform współpracy a także utworzenie platformy ds. polityki integracyjnej. Ostatnia poruszona kwestia to prowadzenie działań pozwalających na wsparcie organizacji zrzeszających migrantów.

Trzecia grupa rekomendacji dotyczy działań na rzecz wzmocnienia wiedzy o zjawisku oraz monitoringu i oceny prowadzonych działań. I tak potrzebne jest systematyczne badanie zjawiska migracji i integra-

cji oraz poszczególnych jego aspektów. Należy wypracować najbardziej właściwe dla polskich warunków wskaźniki stopnia integracji migrantów oraz udoskonalić istniejący system zbierania danych o cudzoziemcach przebywających w Polsce. Na bieżąco trzeba monitorować postawy społeczne i zachowanie mediów.

Obecne prace grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Międzyresortowym Zespole ds. Migracji

Grupa robocza ds. integracji cudzoziemców przy Międzyresortowym Zespole ds. Migracji wznowiła swoją działalność w styczniu 2011 roku, obradom grupy przewodniczy przedstawiciel Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Zgodnie z zarządzeniem powołującym zespół w skład grupy wchodzi tylko przedstawiciele urzędów centralnych. Jest możliwość zapraszania na obrady grupy ekspertów reprezentujących różne organizacje i instytucje. Obecnie głównym zadaniem grupy jest opracowanie polskiej strategii integracyjnej, która bazować będzie na dokumencie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”.

W 2011 roku odbyło się 5 spotkań grupy, w tym jedno w składzie poszerzonym o ekspertów zewnętrznych. Opracowany został plan prac grupy oraz dokument wewnętrzny dotyczący inwentaryzacji działań integracyjnych realizowanych dotychczas w poszczególnych resortach. Na jednym ze spotkań grupa robocza zapoznała się z działaniami innych organizacji i instytucji działających na polu integracji imigrantów. Podczas spotkań omawiane zostały także najlepsze praktyki wypracowane podczas realizacji projektów finansowanych ze środków Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w latach 2004 – 2008. Omawiane były także kwestie dotyczące działań europejskich, w tym Grupy Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji, europejskich modułów integracyjnych oraz europejskiego forum integracyjnego. Grupa robocza zapoznała się ze wstępnymi wynikami analizy dotyczącej ewaluacji Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Państw Trzecich w latach 2007 – 2010, którą przygotowuje koordynowany przez Caritas Polska Zespół Ekspertów Monitorujący Postępy w Polityce Integracyjnej. Na forum grupy został opracowany kwestionariusz dotyczący przyszłej polityki integracyjnej, który został rozesłany do wszystkich zainteresowanych stron (organizacje pozarządowe, międzynarodowe, instytucje samorządowe, rządowe, ośrodki akademickie i badawcze). Kwestionariusz ten będzie narzędziem pomocnym przy opracowywaniu kształtu polskiej polityki integracyjnej

i znacznie różni się od tego opracowanego dwa lata temu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kolejnym krokiem było wypracowanie materiału dotyczącego stanu obecnego dotyczącego działań integracyjnych podejmowanych przez różne resorty. Materiał ten ma być wstępem do strategii integracyjnej.

W tym roku prace podjęto z zupełnie innej strony. Pierwsze spotkanie grupy, które odbyło się na początku lutego, miało dotyczyć głównie zagadnień związanych z integracją osób objętych ochroną międzynarodową. W toku dyskusji wypłynęły różne inne kwestie i pierwotny plan tego spotkania uległ zmianie, co przyniosło bardzo pozytywne efekty. Związane to było z szerokim i różnorodnym doświadczeniem zaproszonych na spotkanie organizacji i instytucji. Dalej praca nad strategią integracji przebiegała w grupach tematycznych. Powstało siedem grup, które zajęły się następującymi zagadnieniami: mieszkalnictwem w kontekście migrantów przymusowych, zatrudnieniem w kontekście migrantów przymusowych i spontanicznych, edukacją językową, orientacją kulturową i edukacją dzieci w kontekście migrantów przymusowych i spontanicznych, preintegracją i przejściem od preintegracji do integracji, założeniami i rozwiązaniami systemowymi w kontekście migrantów spontanicznych, działaniami skierowanymi do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego oraz monitoringiem i oceną działań integracyjnych. Spotkania podgrup odbywały się od początku marca do końca czerwca, uczestniczyć w nich mogła każda chętna osoba.

Część spotkań podgrup było moderowanych przy udziale chętnych organizacji pozarządowych, które same wyraziły chęć wsparcia przewodniczącą grupy. I tak spotkania dotyczące zatrudnienia moderowane były przez przedstawicieli Caritas Polska, zaś spotkania dotyczące założeń i rozwiązań systemowych oraz działań skierowanych do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego moderowane były przez przedstawiciela Fundacji „Inna przestrzeń”.

Planowane było pierwotnie, iż każda podgrupa spotka się raz. W toku prac okazało się, iż konieczne jest ponowne spotkanie grupy zajmującej się zatrudnieniem oraz grupy pracującej nad rozwiązaniami dotyczącymi edukacji.

Dokument dotyczący kształtu polskiej polityki integracyjnej powstanie, więc na podstawie rekomendacji, które zostaną opracowane w podgrupach, ale także na podstawie kwestionariuszy, o których była już mowa wcześniej. Oczywiście kolejnymi elementami uwzględnianymi podczas opracowywania dokumentu będą rozwiązania europejskie, czyli

zarówno podręczniki integracji jak również europejskiej moduły integracyjne. Najważniejsze jednak będą polskie przetestowane doświadczenia, których mamy już bardzo wiele i to z nich przede wszystkim powinniśmy korzystać.

Zakłada się, że dokument powinien powstać jeszcze jesienią tego roku.

Podsumowanie

Działania Polski w odniesieniu do zagadnień związanych z integracją cudzoziemców w przeciągu kilku ostatnich lat uległy niewątpliwie intensyfikacji. Bardzo dużo się wydarzyło, następują powolne zmiany w polskim ustawodawstwie, pojawiły się nowe instrumenty finansowe. Mogę z całą pewnością stwierdzić, na podstawie doświadczeń osobistego udziału w omówionych działaniach, że gdyby Polska nie wstąpiła w roku 2004 do Unii Europejskiej, większość z tych zmian nie miałaby miejsca.

Polska dysponuje nie tylko znacznymi środkami na wspieranie działań integracyjnych, musi także implementować dyrektywy unijne. Może nie odnoszą się one w sposób bezpośredni do kwestii integracji cudzoziemców, bo ta nadal pozostaje w wyłącznej gestii państw członkowskich, nie mniej jednak stwarzają rzeczywistość prawną odpowiadającą europejskiej, gdzie udział cudzoziemców w stosunku do ogółu ludności jest już bardzo duży.

Niewątpliwie gdyby Polska nie była członkiem wspólnoty, jej atrakcyjność dla cudzoziemców z pewnością byłaby mniejsza, a więc także napływ cudzoziemców nie przybierał by znacznych rozmiarów. Nie możemy być tego jednak do końca pewni.

Polska powoli staje przed zjawiskiem imigracji. Miejmy nadzieję, że przyjęte przez nas rozwiązania integracyjne będą odpowiadały potrzebom i pozwolą cudzoziemcom czuć się w Polsce dobrze.

ABOLICJA DLA MIGRANTÓW O NIEUREGULOWANYM STATUSIE W POLSCE: PODEJŚCIE TRZECIE

Wstęp

1 stycznia 2012 r. weszła we życie Ustawa o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Ustawa abolicyjna).¹ Jeszcze dwa lata temu nawet inicjatorzy kampanii na rzecz abolicji nie byli pewni, że ta ustawa wejdzie w życie a tym bardziej, że stanie się to tak szybko. Tym niemniej wierzono, że uda się doprowadzić do jej przyjęcia. Wielu ludzi, organizacji oraz czynników przyczyniło się do sukcesu tej kampanii, czyli do powstania ustawy, która wprowadza łagodniejsze zasady w porównaniu z poprzednimi abolicjami przez co więcej osób ma szansę z niej skorzystać.

Polska już dwa razy, w roku 2003 oraz 2007, wprowadzała abolicję (regularyzację). W obu tych przypadkach migrant, zobowiązany był spełnić dosyć skomplikowane warunki, żeby móc z nich skorzystać. Warunki te obejmowały m.in. udowodnienie nieprzerwanego pobytu nawet przez 10 lat, dostarczenie przyrzeczenia wydania zezwolenia na pracę lub pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, tytuł prawny do lokalu w którym cudzoziemiec mieszka, etc. Zważywszy, że największą grupą imigrantów w Polsce, w tym też tych o nieuregulowanym statusie są obywatele Ukrainy, którzy do 2003 roku wjeżdżali do Polski w ruchu bezwizowym, a do 20 grudnia 2007 roku mogli wjeżdżać na podstawie dosyć łatwych do otrzymania wiz narodowych, to mało obywateli tego kraju spełniało te warunki. Problemem poprzednich rozwiązań był także brak informacji o ich wprowadzaniu, co doprowadziło do sytuacji, że z możliwości uregulowania swojego statusu skorzystało niespełna 4 tysiące ludzi.

¹ Tekst Ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w pięciu językach można znaleźć na stronie: <http://abolicja.gov.pl/informacje/prawo.html>

Głównymi grupami cudzoziemców o nieuregulowanym statusie są obywatele Ukrainy, Wietnamu, Armenii, oraz kilku innych krajów z byłego ZSSR i krajów azjatyckich. Odzwierciedla to kraje pochodzenia migrantów obecnych w Polsce w ogóle. Wydaje się, że większość z nich wjechała do Polski legalnie i zdecydowała o pozostaniu w RP pomimo, że zakończył się okres ważności ich dokumentów wjazdowych. Niewątpliwie ważnymi momentami było wejście Polski do Unii Europejskiej oraz do Strefy Schengen i w związku z tym tworzenie się systemu wizowego. Wielu cudzoziemców obawiało się wtedy o brak możliwości powrotu do Polski, czy to dlatego, że nie mogli dostarczyć potrzebnych dokumentów czy dlatego, że zawiódł pracodawca, który obiecał wyrobienie zezwolenia na pracę, czy z innych powodów. Uzyskanie zezwolenia na pracę było wówczas długotrwałe, wiązało się z wystawieniem przez pracodawcę wielu dokumentów i często z wieloma wizytami w urzędach. Zniechęcało to pracodawców do legalnego zatrudniania cudzoziemców, chyba że chodziło o zatrudnienie pracowników dużej korporacji lub na wysokim stanowisku.

Trudno określić rzeczywistą liczbę cudzoziemców o nieuregulowanym statusie mieszkających obecnie w Polsce. Różne instytucje i organizacje podają odmienne liczby. Taka sytuacja nie dziwi, bo sami migranci chcą pozostać niezauważonymi i „niewidzialnymi”. Według szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców Rafała Rogali, w Polsce jest „100 tys. legalnych imigrantów, kilkaset tysięcy na wizach, którzy przyjeżdżają i wyjeżdżają, oraz ok. 80. tys. nielegalnych imigrantów”.²Jednak są to jedynie przybliżone dane. Ze statystyk Straży Granicznej wynika, że tylko w latach 2006–2009 odnotowano wjazd do Polski, a nie odnotowano wyjazdu prawie 264 tys. cudzoziemców.³ Część tych osób prawdopodobnie zalegalizowała swój pobyt, wyjechała do innych krajów lub wróciła do swojego kraju poprzez inny kraj. Tym niemniej część z nich prawdopodobnie została i można przypuszczać, że zostali oni bez należytych dokumentów. Dane te wskazują, że skala zjawiska jest nieznana, prawdopodobnie większa, niż podaje szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

„Komitet na rzecz abolicji” oraz kampania promująca abolicje

Kluczowe znaczenie dla przyjęcia ustawy miała inicjatywa samych migrantów o nieuregulowanym statusie. Byli oni reprezentowani przede

² Legalni lepsi niż nielegalni. Patrz: http://wyborcza.pl/1,75515,10947022,Legalni_lepsi_niz_nielegalni.html

³ Nieuregulowane pobyty cudzoziemców w Polsce. Próby rozwiązania problemu. Str. 45. Patrz: http://frog.org.pl/nieuregulowane_pobyty_cudzoziemcow_w_Polsce.pdf

wszystkim przez kobiety z Ukrainy, które nie bały się występować w mediach i opowiadać o sytuacji migrantów i o ich dążeniach do legalizacji pobytu. One też założyły, wraz z organizacjami pozarządowymi które wsparł ich postulat, „Komitet na Rzecz Abolicji”. Kluczową rolę w koalicji utworzonej przez organizacje wspierające abolicję odgrywała Fundacja Rozwoju Oprócz Granic. W 2010 roku migrantki opublikowały apel o wprowadzenie abolicji, pod którym podpisało się parę tysięcy osób, oraz zorganizowały pod Sejmem RP publiczne wręczenie apelu posłom, oraz przedstawicielom premiera i prezydenta RP.⁴ Ta kampania trafiła w dobry moment, bo kryzys nie dotknął polskiej gospodarki w takim stopniu jak innych krajów UE, a klimat polityczny sprzyjał takiej ustawie. W kampanię zaangażowali się dziennikarze oraz politycy, jak np. poseł Miron Sycz (PO) wiceprzewodniczący Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, którzy chcieli zdażyć z przyjęciem ustawy przed końcem VI kadencji sejm. Kampanie wsparł również Prezydent RP. Dzięki aktywności samych migrantów oraz politycznemu wsparciu udało się oddzielić ustawę o abolicji od trwających równolegle prac nad ustawą o cudzoziemcach. Kampania na rzecz abolicji trwała półtora roku i została uwieńczona podpisaniem Ustawy przez Prezydenta RP 26 sierpnia 2011 roku.

Warunki abolicji

W porównaniu z akcjami regularyzacyjnymi z 2003 oraz 2007 roku ustawa z 2012 r. jest łagodniejsza: zrezygnowano w niej z wielu wymogów wobec imigrantów, jak na przykład konieczności udokumentowania miejsca zamieszkania, posiadania stałego zatrudnienia czy środków utrzymania. Co więcej, założono domniemanie nieprzerwalnego pobytu cudzoziemca. Ustawa ma objąć jak największą liczbę ludzi, którzy wjechali do RP przed 20 grudnia 2007 roku, czyli przed wejściem RP do strefy Schengen i przebywali w RP nielegalnie 1 stycznia 2012. Z założenia powinni oni wykazać, że przebywają w Polsce nieprzerwanie od tego okresu, czyli ich jednorazowa nieobecność nie może przekraczać 6 miesięcy, a łącznie 10 miesięcy. Istnieją uzasadnione nieobecności, które nie liczą się do tego okresu, ale taką nieobecność trzeba udokumentować. Zaznaczyć trzeba, że przyjmowane jest domniemanie, iż okres pobytu był nieprzerwany i cudzoziemiec starający się o uregulowanie swojego pobytu nie jest zobowiązany tego udowodniać. Jednak już po wejściu ustawy w życie zdarzało się, że migranci byli wzywani do udowodnienia swego

⁴ Aleksandra Szyłło, Imigranci: Chcemy godnie żyć w Polsce. Patr: http://wyborcza.pl/1,76842,8556284,Imigranci__Chcemy_godnie_zyc_w_Polsce.html

nieprzerwanego pobytu i dostarczenie dodatkowych dokumentów, które nie zawsze posiadali. Ponadto, abolicja dotyczy osób którym przed tym dniem została wydana ostateczna decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy, zawierająca orzeczenie o wydaleniu, i których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej w dniu wejścia w życie ustawy był nielegalny lub w dniu 1 stycznia 2010 r. trwało wobec nich postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy wszczęte na skutek kolejnego wniosku. Za potwierdzenie wjazdu uznaje się pieczętkę w paszporcie, która potwierdza wjazd na terytorium kraju.⁵ Cudzoziemiec powinien złożyć wniosek w odpowiednim Urzędzie, dostarczyć dokument podróży (paszport), uiścić opłatę w wysokości 340 zł, a Straż Graniczna pobiera od nich odciski palców. W wypadku pozytywnej decyzji cudzoziemiec otrzyma zezwolenie na zamieszkanie na terenie RP na okres dwóch lat, z możliwością zatrudnienia jedynie na podstawie umowy o pracę. Dokumenty były przyjmowane od 1 stycznia do 2 lipca 2012 roku.

„Mała abolicja”

Przed przyjęciem Ustawy abolicyjnej wiele się mówiło o tzw. „małej abolicji” która miała umożliwić migrantom o nieuregulowanym statusie wyjechać z Polski bez negatywnych konsekwencji, czyli wpisu na listę osób niepożądanych, zakazu wjazdu do RP, etc. Postulowali o nią tak sami migranci, tak i organizacje pozarządowe, bo uważali, że umożliwi legalizację większej ilości cudzoziemców, zwłaszcza tych, którzy pochodzą z sąsiednich z Polską krajów. W obowiązującej Ustawie abolicyjnej nie mówi się co prawda o „małej abolicji”, ale de facto jest ona przewidziana i warto ją nagłaśniać w przekazie publicznym.

Ustawa dawała bowiem możliwość zalegalizowania swojego pobytu także tym cudzoziemcom, którzy na pierwszy rzut oka jej nie podlegają. Mogą bowiem składać wnioski o objęcie abolicją cudzoziemcy, którzy przyjechali do Polski po 20 grudnia 2007 roku, a dnia 1 stycznia 2012 roku przebywali w RP nielegalnie. Obowiązująca interpretacja zakłada, że osoby takie powinny podać datę wjazdu do Polski, a w uzasadnieniu wniosku wpisać „małą abolicja”. Jeśli w takim wniosku nie było formalnych braków, to cudzoziemiec miał otrzymać zaświadczenie o złożeniu dokumentów i odpowiedni stempel w paszporcie, który oznacza, że na czas rozpatrywania wniosku przebywa na terytorium RP legalnie. Wniosek

⁵ Iwona Trochimczyk-Sawczuk, „Jeszcze raz słów kilka o abolicji....” Patrz: http://naszwybir.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=63:ще-раз-кілька-слів-про-аболіцію&Itemid=12&lang=pl

miał być rozpatrzony negatywnie, ale otrzymany stempel umożliwiał wyjazd cudzoziemca do swojego kraju bez ponoszenia negatywnych konsekwencji dotychczasowego nielegalnego pobytu. Jeśli ta osoba chciała powrócić do Polski, to mogła aplikować o polską wizę w swoim kraju i na jej podstawie wjechać do Polski. Negatywna decyzja w sprawie abolicji w takim przypadku nie powinna mieć zatem wpływu na status cudzoziemca, bo on/a będzie na terytorium Polski legalnie.

Ponieważ „mała abolicja” była mało nagłaśniana, nie wiadomo, ilu ludzi z niej skorzystało, czyli ile osób, których wnioski zostały negatywnie rozpatrzony (806 według stanu na 10.08.2012r.) skorzystało z „małej abolicji”. Na liczbę osób, które z niej skorzystały mógł mieć wpływ fakt, że migranci obawiali się reakcji konsulatów na aplikacje o wizy od osób, które miały okres nieuregulowanego pobytu w Polsce – zwłaszcza czy będą stosowane surowsze kryteria wobec nich w porównaniu z innymi osobami zwracającymi się o wizę czy jednak jednakowe.

Możliwości uzyskania pomocy przez cudzoziemców

Wiele organizacji oraz instytucji zaangażowało się w wprowadzanie abolicji, m.in. Fundacja Rozwoju Oprócz Granic, Polska Akcja Humanitarna, Komitet na rzecz abolicji, Fundacja Helsińska, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundacja Nasz Wybór, etc. Wiele z nich organizuje nieodpłatne konsultowało, pomagało wypełnić wnioski, angażowało się w kampanie informacyjne. Migranci mogli skorzystać również z infolinii otwartej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz odwiedzić stronę internetową: www.abolicja.gov.pl, gdzie mogli uzyskać konsultacje oraz ściągnąć wnioski o abolicję. Tutaj warto podkreślić, że niewielu migrantów ma dostęp do Internetu w związku z czym nie mieli możliwości skorzystania z tej strony. Niemniej jej istnienie jest ważne dla organizacji udzielających pomocy migrantom.

W proces abolicyjny aktywnie włączyły się firmy oraz osoby, które specjalizują się w legalizacji pobytu cudzoziemców. Proponowali oni swoje usługi cudzoziemcom w zamian za dosyć wysokie wynagrodzenie (nawet do 2000 zł). W pierwsze dni funkcjonowania abolicji pełnomocnicy składający po kilka wniosków zajmowali dużo czasu pracy urzędników, co utrudniło składanie wniosków tym cudzoziemcom, którzy przyszli złożyć je osobiście. Firmy te oraz pełnomocnicy promują swoją działalność, i w związku z tym do migrantów nie docierała informacja o istnieniu wielu organizacji, które mogą udzielić im pomoc nieodpłatnie oraz dobrej jakości.

Pierwsze wnioski z wprowadzania ustawy abolicyjnej

Pierwsze dwa tygodnie wprowadzania w życie Ustawy pokazały olbrzymie zainteresowanie ze strony cudzoziemców. Przekroczyło to oczekiwania samych urzędników. Liczba osób, którzy złożyli wnioski od 1 stycznia do 2 lipca 2012 r., czyli za okres przyjmowania dokumentów jest 9 498 osób, a 7 382 z nich w Województwie Mazowieckim.⁶ Ta liczba przekroczyła ilość zgłoszonych wniosków w abolicji z 2003 roku i 2007/2008 razem wziętych. Takie zainteresowanie można zawdzięczać liberalnym warunkom regularyzacji oraz kampanii informacyjnej, w którą zaangażował się zarówno Urząd do Spraw Cudzoziemców, liczne organizacje pozarządowe działające na rzecz migrantów, jak i sami cudzoziemcy, działający w „Komitecie na Rzecz Abolicji”. W akcję informacyjną włączyły się także media ogólnokrajowe i lokalne.

Co do liczby osób, które skorzystały z abolicji, to najwięcej wniosków zgłosili cudzoziemcy z Wietnamu, Ukrainy i Pakistanu, czego się spodziewano, zważywszy na ilość migrantów z Ukrainy oraz na charakter migracji z Wietnamu. Wpływ na ilość wniosków na pewno miała kampania informacyjna. Mimo nagłaśnienia abolicji ciągle pozostało wielu cudzoziemców, którzy obawiali się złożyć wnioski. Czasem był problem z rozpowszechnianiem informacji, która zawierała błędne interpretację ustawy; nagłaśnianie mylnych interpretacji mogło zmniejszyć liczbę ludzi, którzy skorzystali z abolicji.⁷

Niektórzy cudzoziemcy bali się składać dokumenty, nawet jeśli wiedzieli o ustawie. Powodem był brak zaufania do państwa i jego instytucji wyniesiony ze swojego kraju, dotyczy to zwłaszcza Ukraińców, którzy obawiali się, że państwo zbiera informacje, aby wykorzystać je potem do ich deportacji z kraju. Takie plotki krążyły po Ukrainie. Zdarzało się, że rodzina migranta, który jest w Polsce, zniechęcała go do składania wniosku o abolicję.

Inną kwestią, wartą wspomnienia, jest specyfika polskiego ustawodawstwa, w którym przewidziana jest swoboda w interpretacji prawa przez wojewodów. Różnice w interpretacji ustawy pomiędzy województwami mogą wpływać na wprowadzanie „małej abolicji”, ale również abolicji w ogóle. Stosowanie mniej lub bardziej liberalnego traktowania ustawy prawdopodobnie wpłynęło na ilość chętnych do skorzystania z abolicji.

⁶ Strona Urzędu do Spraw Cudzoziemców „Bądź legalnie”: <http://abolicja.gov.pl/informacje/statystyki.html>

⁷ Urząd do Spraw Cudzoziemców rozpowszechniał ulotki oraz plakaty o abolicji, które zawierały błędną informację. Później informacja została poprawiona.

W kontekście różnic regionalnych problemem też stały się różnice w przekazie publicznym odnośnie szczegółów wprowadzania ustawy przez różne urzędy. Budziło to obawy ze strony organizacji pozarządowych o utratę przez niektóre z nich wiarygodności. Przekazując migrantom informacje otrzymane w jednym urzędzie, organizacje boją się, że ich informacje będą sprzeczne z informacjami podanym przez inny urząd. Takie różnice można było zaobserwować na spotkaniach poprzedzających wejście w życie ustawy. W tej kwestii potrzebne jest wypracowanie jednolitych standardów interpretacji ustaw dotyczących migrantów na przyszłość.

Ważną kwestią, która pojawiała się w okresie działania Ustawy, jest sposób udowodnienia nieprzerwanego pobytu cudzoziemca na terenie Polski. W Ustawie abolicyjnej obowiązek udowodnienia nieprzerwanego pobytu leży na Urzędzie, a cudzoziemiec może (lecz nie musi) dostarczyć różnego rodzaju dokumenty, które mogą ten pobyt udowodnić. Według zapisu ustawy istotne jest jedynie, aby w dokumencie podróży była pieczęć o wjeździe na teren Polski przed 20 grudnia 2007 roku. Jednak już w pierwszych dniach urzędnicy wystawiali wezwania cudzoziemcom z wymogiem dostarczania innych dokumentów potwierdzających ich pobyt. Zgodnie z twierdzeniami przedstawicieli Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego niedostarczenie takich dokumentów nie będzie skutkowało negatywną decyzją i na przyszłość urzędnicy będą prosić o dostarczanie dokumentów jedynie, jeśli cudzoziemcy wskażą, że takie dokumenty posiadają. Jeśli praktyka stawiania wymogu dostarczania dokumentów potwierdzających nieprzerwany pobyt powtarzała się, co mogło odstraszyć niektórych cudzoziemców od składania wniosków (np. ponieważ nie posiadają oni takich dokumentów).

Możliwe skutki abolicji

Cudzoziemcy, którym na podstawie ustawy abolicyjnej zostanie udzielone zezwolenie na zamieszkanie na 2 lata, mogą pracować w Polsce na podstawie umowy o pracę. Żeby móc pracować na podstawie umowy cywilno-prawnej (np. umowy zlecenia lub umowy o dzieło), będą musieli otrzymać zezwolenie na pracę. Jest to poważnym ograniczeniem, które może doprowadzić do tego, że migranci dalej będą pracować w szarej strefie. Części migrantów zapewne nie uda się znaleźć stałej pracy, lub pracodawca nie zechce podpisać z migrantem umowy o pracę, lub też ze względów ekonomicznych migrant zdecyduje dalej pracować „na czarno” (gdyż wtedy zarabia więcej). Taki wymóg może mieć dwójakie skutki: po pierwsze, nie zwiększy się napływ podatków do budżetu

państwa, bo migranci będą dalej pracować w szarej strefie (zwłaszcza ci, zatrudnieni w zawodach, gdzie duża część pracowników zatrudniona jest w szarej strefie; t.j. budownictwo, rolnictwo, pomoc w gospodarstwie domowym). Drugim poważnym problemem jest to, że za dwa lata migranci mogą mieć kłopoty z przedłużeniem swojego pobytu, ponieważ nie będą w stanie udowodnić legalnych dochodów (czyli na podstawie umowy o pracę), i ewentualnie mogą znów zdecydować się pozostać w Polsce w sposób nieuregulowany. Wymienione wyżej problemowe kwestie mogły też być powodem tego, że niektórzy migranci obawiali się skorzystać z abolicji.

Tym niemniej, skutkiem ustawy abolicyjnej będzie jakościowa zmiana w środowisku migrantów o nieuregulowanym statusie. Ustawa pozwala im wyjść z cienia i czyni ich bardziej odpornymi na nadużycia ze strony pracodawców i różnego rodzaju pośredników. Ponadto, części migrantów uda się pewnie znaleźć stałe zatrudnienie, co zwiększy dochód do budżetu państwa.

Innym skutkiem może być aktywizacja migrantów i zwiększenie ich udziału w życiu społecznym Polski. Sukces migrantów-inicjatorów akcji abolicyjnej może służyć jako przykład dla innych inicjatyw oraz ośmielić migrantów w innych dążeniach: na przykład do udzielenia im prawa głosu w wyborach, przynajmniej lokalnych. A inicjatorzy kampanii abolicyjnej kontynuują swoją działalność obywatelską i zamierzają założyć organizacje pozarządową i działać na rzecz imigrantów w Polsce.

NOTY O AUTORACH

Paulina Babis. Starszy Specjalista w Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Jest absolwentką Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2005 roku jest pracownikiem Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, gdzie zajmuje się integracją cudzoziemców. Jest przewodniczącą grupy roboczej do spraw integracji cudzoziemców przy Międzyresortowym Zespole ds. Migracji a od 2005 roku przedstawicielem Polski w Grupie Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji Imigrantów przy Komisji Europejskiej.

Mirosław Bieniecki. Ekspert ds. integracji imigrantów w Caritas Polska. Ukończył filozofię i socjologię na Uniwersytecie Lewis w Romeoville, IL (USA) oraz socjologię na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim (CEU) w Warszawie. Prezes Fundacji Instytut Studiów Migracyjnych. Ekspert Programu Migracji i Polityki Rozwojowej Instytutu Spraw Publicznych. Zajmuje się tematyką migracji, integracji imigrantów oraz pogranicza.

Peter Botzian. Referentem ds. migracji i integracji w Caritas Berlin, gdzie jest przewodniczącym komisji ds. migracji na Brandenburgię oraz nadzoruje pracę katolickich poradni dla młodych migrantów. Peter Botzian jest także przewodniczącym komisji ds. młodzieży w Berlinie i Brandenburgii.

Thomas Huddleston. – Analityk europejskiego Think-and-do-tanku. W Migration Policy Group koordynuje badania nad krajowymi politykami integracyjnymi. Jest współautorem „Indeksu Polityki Integracji Migrantów” oraz wydawanego przez Komisję Europejską „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki”.

Myroslava Keryk. Historyk i socjolog. Zajmuje się badaniem migracji Ukraińskiej do Polski, a zwłaszcza wpływem migracji na społeczeństwo wysyłające oraz przyjmujące, a również na postawy samych migrantów. Wykłada na Uczelni Łazarskiego. Jest prezesem Fundacji Nasz Wybór.

András Kováts. Posiada dyplom w zakresie kształcenia specjalnego i polityki społecznej, który otrzymał na Uniwersytecie ELTE w Budapeszcie. Był pracownikiem naukowym Instytutu Badań Mniejszości Węgierskiej Akademii Nauk. Jego obszary badań dotyczą imigracji i azylu, integracji imigrantów i polityki społecznej. Od 1998 roku był odpowiedzialny za koordynację działań – Węgierskiego Stowarzyszenia ds. Migracji „Menedék”, początkowo jako koordynator programu, a później jako dyrektor. Regularnie wyklada na międzynarodowych szkoleniach dotyczących migracji i integracji imigrantów, jak również w Zsigmond Király College w Budapeszcie.

Dr Mikołaj Pawlak. Socjolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego i Szkoły Nauk Społecznych przy Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk. Adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. W Caritas Polska jako Kierownik Grupy Badawczej zajmuje się analizą polityki integracji imigrantów. Autor publikacji i raportów dotyczących zjawiska migracji. Wyniki swoich badań analizuje z perspektywy teorii nowego instytucjonalizmu.