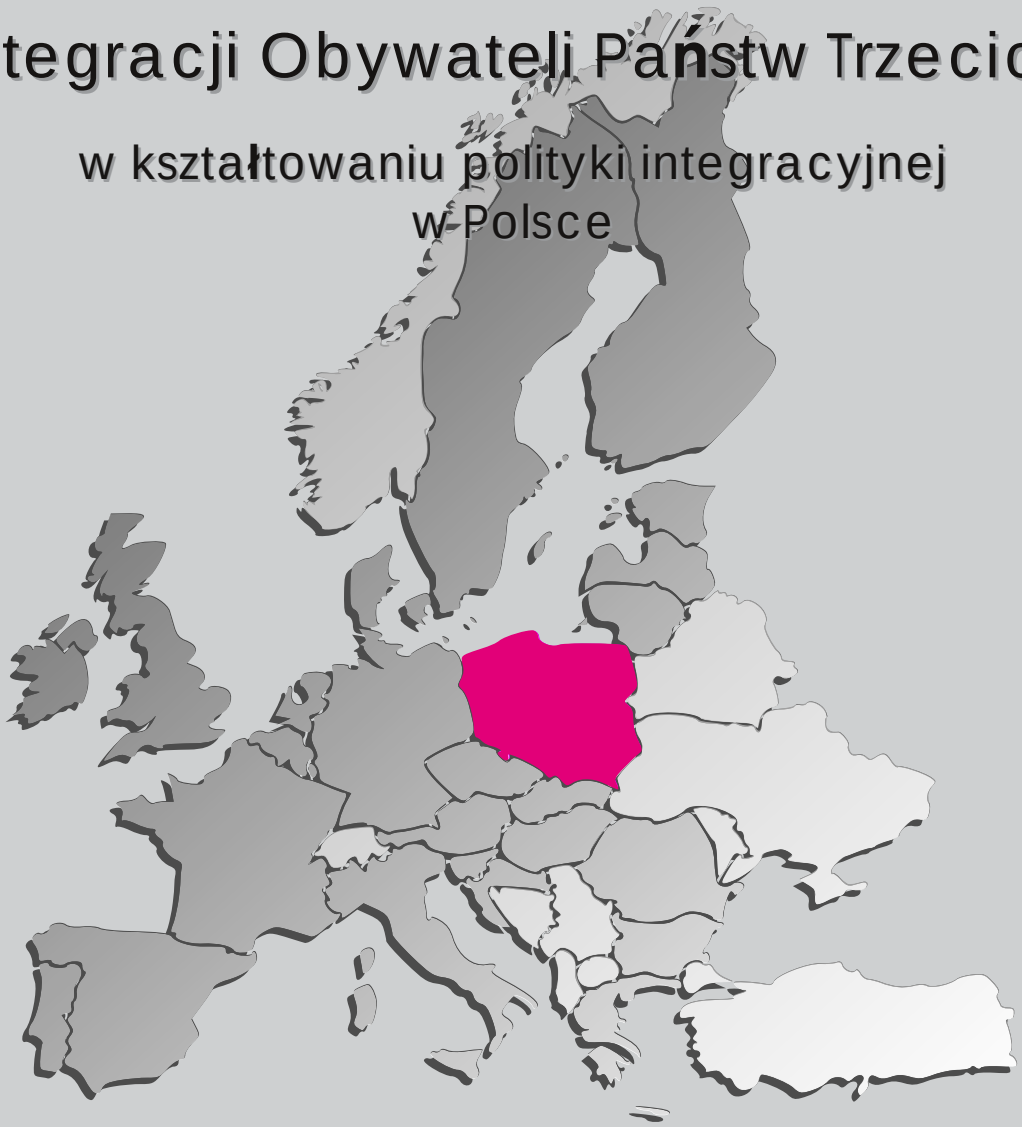
Uniwersytet Wrocławski

Wielopoziomowe zarządzanie migracjami

Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce



Patrycja Matusz-Protasiewicz

Wrocław 2014

Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie** Nr 44

Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/46033

Patrycja Matusz-Protasiewicz

Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce

Wrocław 2014

Komitet Redakcyjny
Przewodniczący – *prof. dr hab. Leonard Górnicki*
Członek – *mgr Bożena Górna*
Sekretarz – *mgr Aleksandra Dorywała*

Recenzja wydawnicza
dr hab. prof. nadzw. UWr Małgorzata Masternak-Kubiak

© Copyright by Patrycja Matusz-Protasiewicz

Korekta
Joanna Kokocińska

Projekt i wykonanie okładki
Andrzej Malenda

Skład i opracowanie techniczne:
Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Publikacja sfinansowana ze środków Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Wydawca
Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-66-6

Spis treści

Wstęp 9
Polityka integracji imigrantów 10
Cele pracy, hipotezy badawcze 11
Dane zastane, dane wywołane 15
Struktura pracy 17

Rozdział I
Model wielopoziomowego zarządzania w tworzeniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej 19
Model wielopoziomowego zarządzania a polityka integracji imigrantów 19
Polityka integracji imigrantów – obszary, cele i aktorzy poziomu narodowego 32
Polityka integracji imigrantów w Unii Europejskiej – poziom ponadnarodowy 41
Aktorzy i narzędzia wspólnych ram polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej 49

Rozdział II
Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) w tworzeniu spójnej polityki integracyjnej państw członkowskich 57
Struktura organizacyjna i instytucje odpowiedzialne za zarządzanie EFI 58
Cele funduszu EFI 60
Ocena skuteczności działań finansowanych z EFI dla procesu integracji obywateli państw trzecich 68

Rozdział III
Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce 71
Struktura organizacyjna i instytucje odpowiedzialne za EFI w Polsce 71
Tworzenie programów wieloletnich i programów rocznych EFI 73
Finansowanie projektów integracyjnych 79

Rozdział IV
Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracji imigrantów w Polsce 113
Działania integracyjne w Polsce po 1989 roku 114
Tworzenie polskiej strategii migracyjnej – wnioski z wywiadów eksperckich 116
Termin integracja – wytyczne Komisji Europejskiej *versus* własne koncepcje 117

EFI – doświadczenia w tworzeniu celów funduszu.....119
System, instytucje, procedury.....121
Fundusz EFI a integracja obywateli państw trzecich w Polsce.....123
EFI a tworzenie polskiej polityki integracyjnej.....125
Zakończenie.....129

Aneks I
Organizacje realizujące projekty integracyjne, finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce w latach 2007–2013......135

Aneks II
Scenariusz wywiadu instytucjonalnego.....143

Aneks III
Europejski program integracji obywateli państw trzecich. Com (2011) 455 wersja ostateczna 20.07.2011. (Wybrane fragmenty).....147

Bibliografia.....159
Dokumenty źródłowe.....159
Literatura.....161

Spis tabel i rysunków.....167

Wstęp

Zagadnienia związane z napływem zróżnicowanych kulturowo, językowo i religijnie imigrantów do krajów członkowskich Unii Europejskiej stały się na trwałe elementem debaty publicznej. Zaczynając od powracających pytań: czy i jakich imigrantów potrzebuje UE, aby w obliczu problemów demograficznych sprostać wyzwaniom ekonomicznym, przez dyskusję na temat skutecznych metod integracji, aż po kwestie obywatelstwa, tożsamości i zarządzania różnorodnością stawiają sobie nie tylko naukowcy, ale również eksperci i politycy. Zarządzanie napływem imigrantów do niedawna pozostawało w obszarze kompetencji państw narodowych, które silnie łączyły ten proces z kwestiami suwerenności i bezpieczeństwa. W coraz bardziej jednoczącej się Unii Europejskiej kwestie przepływów ludności i integracji przybywających imigrantów przestały być traktowane jako zadanie pojedynczych państw, a zaczęły być postrzegane jako wyzwanie dla całej wspólnoty.

Prezentowana praca jest próbą analizy wspólnotowych działań na rzecz integracji imigrantów, kształtowanych przy użyciu nowych form i narzędzi zarządzania. Instytucje Unii Europejskiej nie posiadają kompetencji do prowadzenia wspólnotowej polityki integracji imigrantów, jednak podejmują wysiłki zmierzające do kształtowania wspólnych ram integracyjnych, stymulują wymianę dobrych praktyk stosowanych w krajach członkowskich, czy wreszcie promują proces wzajemnego uczenia się i transferu wiedzy wśród aktorów aktywnych w tym obszarze. Bardzo często narzędzia stosowane w tych działaniach są określane jako mało skuteczne, nie prowadzą bowiem do zmian legislacyjnych i implementowania konkretnych rozwiązań. Jednym z najbardziej wymiernych narzędzi wspólnotowych działań integracyjnych jest Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI). Celem analizy jest przedstawienie oddziaływania wspólnotowych rozwiązań w dziedzinie integracji imigrantów, szczególnie funduszu EFI, na kształtowanie polskich działań w tym obszarze. Polityka integracji imigrantów pozostaje w gestii państw członkowskich, a finansowanie działań integracyjnych z funduszu EFI, jest w państwach zachodnioeuropejskich uzupełnieniem dostępnych środków publicznych i prywatnych. Natomiast w nowych państwach członkowskich, które nie posiadają wypracowanych mechanizmów i strategii integracyjnych, zarówno działania instytucji UE, jak również finansowanie podejmowanych działań z funduszu EFI, może mieć zasadnicze znaczenie dla przyjmowanych rozwiązań systemowych.

Polityka integracji imigrantów

Postępująca od końca lat 90. XX w. europeizacja polityki imigracyjnej prowadziła w pierwszym etapie do uregulowania kwestii azylu, polityki wizowej i ochrony granic, co do których konsensus polityczny wydał się możliwy do uzyskania. Uwzględniając zróżnicowanie w modelach polityki integracji imigrantów, wynikające z doświadczeń migracyjnych krajów członkowskich, struktury narodowej i liczby imigrantów czy systemów politycznych, jeszcze kilka lat temu trudno było sobie wyobrazić rozmowy na temat wspólnych rozwiązań na tym polu.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony wzmocniło kompetencje Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej w obszarze tworzenia polityki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terenie UE[1]. Coraz wyraźniej zaczęto mówić o konieczności wypracowania elastycznych ram dla polityki integracji imigrantów, które, uwzględniając doświadczenia państw członkowskich, dawałyby możliwość wymiany dobrych praktyk i unikania błędów, mogących prowadzić do marginalizowania lub dyskryminowania obywateli państw trzecich, przebywających legalnie na terenie UE.

Tworzenie wspólnych ram integracji imigrantów odbywa się w ścisłej współpracy instytucji UE i państw członkowskich, przy coraz bardziej widocznym zaangażowaniu innych aktorów instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych. Polityka związana z migracjami w UE silnie wpisuje się w model wielopoziomowego zarządzania, który zakłada decentralizację władzy, przez oddanie części uprawnień pozostających w kompetencjach państwa, organom ponadnarodowych, przy jednoczesnym coraz większym zaangażowaniu władz lokalnych i regionalnych[2]. Wielopoziomowe zarządzanie zakłada współpracę aktorów sfery publicznej i prywatnej w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym, w celu osiągnięcia zakładanych celów. Polityka imigracyjna w Unii Europejskiej podlega decyzjom na poziomie międzyrządowym w Radzie Europejskiej. Ważne decyzje zapadają również na posiedzeniach Rady Unii Europejskiej, w czasie spotkań ministrów spraw

[1] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007/C 306/01.

[2] *Multi-level governance* tłumaczony w Polsce jako „model wielopoziomowego zarządzania", wzbudza w debacie naukowej wiele emocji, głównie dlatego, że termin *governance* jest trudno przetłumaczalny na język polski, natomiast stosowany do opisania tego modelu termin „zarządzanie", silnie kojarzony jest z ekonomią i zarządzaniem w sektorze prywatnym. Świadomie zdecydowałam się używać tłumaczenia „wielopoziomowe zarządzanie", gdyż model ten zakłada między innymi współpracę aktorów sektora publicznego i prywatnego, a w działaniach integracyjnych coraz częściej dochodzi do tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych. „Rządzenie" jako termin związany z władzą wydaje się w tym kontekście mocno niewystarczający. W tekście będę używała skrótu od angielskiej nazwy modelu czyli MLG.

wewnętrznych[3]. Decyzje te mają wymiar polityczny i wyznaczają kierunki rozwoju polityki migracyjnej. Traktat z Lizbony wzmocnił rolę Parlamentu Europejskiego, który ma coraz większy wpływ na proces przyjmowania aktów prawnych.

Instytucje Unii Europejskiej oraz rządy państw członkowskich coraz częściej skonfrontowane są z kryzysami związanymi z migracją. Dotyczą one dwóch aspektów. Jeden to kwestia napływu nielegalnych imigrantów z państw sąsiednich. Największe problemy zgłaszają państwa południa Europy, w tym Malta, Grecja i Włochy. Drugi problem to zamieszki, które miały miejsce w dzielnicach zasiedlonych w większości przez imigrantów na przedmieściach Paryża, Londynu czy w 2013 roku Sztokholmu. W zamieszkach tych brali udział przedstawiciele drugiego i trzeciego pokolenia imigrantów, urodzeni w krajach przyjmujących, często posiadający obywatelstwo tych krajów. Problemy integracyjne, marginalizacja czy wręcz wykluczenie społeczne imigrantów, mogą wywoływać gwałtowne reakcje, które z kolei bardzo łatwo mogą przenosić się z kraju do kraju.

Cele pracy, hipotezy badawcze

Celem prezentowanej pracy jest przedstawienie sposobu rozumienia i kształtowania polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej, pokazanie wielowymiarowości i złożoności zagadnień związanych z zarządzaniem migracjami, które podlegają procesom demograficznym, politycznym, społecznym i kulturowym. Chciałabym również przybliżyć ewolucję znaczenia poszczególnych poziomów władzy w tworzeniu polityki integracji imigrantów, od pragmatycznego podejścia władz samorządu lokalnego w latach 60. i 70. XX w., do modeli narodowych wypracowanych przez państwa w latach 80. − 90. XX w., poprzez rosnącą rolę instytucji europejskich, działających na rzecz harmonizacji polityki imigracyjnej (w tym jej istotnego komponentu − polityki integracyjnej), aż do rosnącej pozycji miast oddziałujących na proces polityczny na poziomie europejskim[4]. Moim zdaniem w zarządzaniu migracjami w UE istotną rolę odgrywa model

[3] Polityka migracyjna i polityka integracji imigrantów podlega w państwach członkowskich pod różne ministerstwa, w krajach zachodnioeuropejskich istnieją odrębne ministerstwa ds. integracji, kilka przykładów: Ministerstwo Spraw Społecznych, Dzieci i Integracji w Danii http://english.sm.dk/MinisterForSocialWelfare/Sider/Start.aspx, Ministerstwo Imigracji, Integracji i Azylu w Holandii, Federalny Urząd ds. Migracji i Azylu w Republice Federalnej Niemiec http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html.

[4] A.K. Piasecki zwraca uwagę, że „zmienia się stosunek do samorządu terytorialnego w sensie instytucjonalnym – od samorządu lokalnego (*local government)* zarządzania lokalnego (*local governance*). Ewolucja ta znajduje swoje odzwierciedlenie w koncepcjach zarządzania jednostkami terytorialnymi. Samorząd terytorialny nie jest więc już tylko narzędziem do wytwarzania i dostarczania usług publicznych, ale bardziej przestrzenią umożliwiającą rozwój społeczności lokalnej. Zarządzanie wyraża się we współpracy różnych podmiotów lokalnej władzy, która przestaje być stopniowo «władzą nad», a koncentruje się na procesie mobilizacji różnych zasobów w celu osiągnięcia celów jako «władza służąca do»". Takie rozumienie znaczenia poziomu lokalnego wpisuje się w model wielopoziomowego zarządzania, który znacznie wzmacnia rolę

wielopoziomowego zarządzania (MLG), w którym w procesie europeizacji i decentralizacji władzy dochodzi do partycypacji różnych aktorów w realizacji zadania równolegle na kilku płaszczyznach. Zmianie podlegają relacje między aktorami zaangażowanymi w proces kształtowania polityki integracyjnej − wykraczają poza obszar jednego państwa i dokonują się w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym. W klasycznym modelu MLG poziomem subnarodowym jest poziom regionalny, szczególnie silny w przypadku takich polityk jak polityka spójności. Natomiast analizując ewolucję polityk integracji imigrantów w krajach UE oraz aktywność jej interesariuszy w ostatnich latach, uważam, że w przypadku migracji poziom lokalny rozumiany jako poziom miast (samorządów lokalnych) odgrywa istotniejszą rolę, niż poziom regionów. Większość imigrantów bowiem osiedla się w miastach, i to one jako pierwsze podejmowały działania integracyjne[5]. Jak twierdzi R. Penninx, integracja imigrantów, nawet jeśli legislacyjnie tworzona jest na poziomie narodowym, zawsze dokonuje się na poziomie lokalnym[6]. Z badań przeprowadzonych przez K. Vancluysen, M. Van Crean, J. Ackaert wynika, że imigranci budują poczucie przynależności ze społecznością lokalną, miastem, dzielnicą i sąsiedztwem, co nie zawsze przekłada się na poczucie związku z państwem przyjmującym, w którym mieszkają[7]. Obserwując rozwój polityk integracyjnych w krajach zachodnioeuropejskich, pierwsze programy integracyjne, będące odpowiedzią na potrzeby imigrantów, były

samorządów lokalnych oraz daje im narzędzia oddziaływania na zarówno na poziomach narodowych, jak i europejskim. A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 28–29.

[5] W niektórych dużych miastach, takich jak Amsterdam, Bruksela czy Londyn, liczba imigrantów sięga prawie 50% ogółu mieszkańców. Jeśli chodzi o Amsterdam, to liczba imigrantów wynosi około 47%, a wśród dzieci uczących się w szkołach ponad 50% stanowią dzieci imigranckie. Wysoki odsetek imigrantów stanowi dla samorządów lokalnych duże wyzwanie, nie chodzi tu jedynie o korzystanie ze świadczeń socjalnych (co często podnoszą partie skrajnie prawicowe, wykorzystujące retorykę antyimigrancką w debacie publicznej), ale o edukację, zakwaterowanie czy chociażby o potrzeby związane z wyznawaną religią, o czym pisałam w raportach z prowadzonych przeze mnie badań. Jeśli chodzi o potrzeby związane z religią, to najwięcej problemów w relacjach imigranci – władze lokalne dotyczy wyznawców islamu, chodzi tu między innymi o miejsca modlitwy, ubój rytualny czy miejsca pochówku, ale również o edukację religijną w szkołach itd. Więcej na ten temat [w:] P. Matusz-Protasiewicz, *Sposób kształtowania relacji międzygrupowych na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności muzułmańskiej na przykładzie Antwerpii (Belgia) i Amsterdamu (Holandia). Doświadczenia z badania CLIP 2009−2011*, [w:] J. Balicki, M. Chamarczuk (red.), *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, Rządowa Rada Ludnościowa, MZBM Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2013, s. 41−56; P. Matusz-Protasiewicz, *Intergroup relations and intercultural policies – case study Antwerp*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011, ss. 31. http://www.eurofound.europa.eu/publications/html-files/ef103811.htm.

[6] R. Penninx, *European cities in search of knowledge for their integration policies*, niepublikowany tekst w posiadaniu autorki; R. Penninx, *Decentralizacja polityk integracyjnych, zarządzanie migracją w miastach, regionach i społecznościach lokalnych*, [w:] M. Pawlak, M. Bieniecki, *Laboratoria integracji. Obserwacje i notatki praktyczne*, http://praktyki-integracji.pl/images/stories/publikacje/11_04_12_broszura%20laboratorium%20integracji%202.pdf#page=21.

[7] K. Vancluysen, M. Van Crean, J. Ackaert, *Gekleurde steden. Autochtonen en allochtonen over samenleven*, Vanden Broele 2009.

podejmowane przez władze samorządowe często z inicjatywy lub we współpracy z organizacjami pozarządowymi (AWO w Niemczech, Caritas we Włoszech), przykładem może być Rotterdam, Amsterdam, Turyn, Frankfurt i wiele innych miast[8]. Dopiero dużo później działania integracyjne były przejmowane przez władze krajowe, a kompetencje samorządów lokalnych zostały ograniczone do implementowania ustalonej odgórnie polityki w tym obszarze. Dzięki procesowi integracji europejskiej, współpracy instytucji i aktorów wielu poziomów, władze lokalne poprzez działania i aktywności, do których wrócę w dalszej części tekstu, rozpoczęły oddziaływanie na cele polityki integracyjnej w wymiarze europejskim. Można powiedzieć, że nowe formy zarządzania dały władzom lokalnym nowe możliwości działania i szansę wykorzystania wypracowanych doświadczeń w działaniu *bottom-up*, w którym „*up*" jest nie tylko poziomem narodowym, ale również europejskim.

Analizując działania instytucji unijnych w obszarze polityki integracji imigrantów, chciałabym skoncentrować się na ważnym narzędziu, jakim jest Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich[9], będący częścią programu SOLID. Powołanie funduszu miało zapewnić finansowanie projektów integracyjnych, wpisujących się w Europejskie Ramy Integracyjne[10]. EFI jako narzędzie finansowe daje KE możliwość oddziaływania na projekty integracyjne prowadzone w krajach członkowskich. W przypadku nowych krajów członkowskich, wciąż będących krajami emigracji netto, o nieporównywalnie mniejszej liczbie imigrantów, w stosunku do krajów zachodnioeuropejskich, fundusz EFI miał spełniać jeszcze jedno zadanie, miał prowadzić do budowania systemu instytucjonalnego i rozwiązań systemowych w obszarze zarządzania integracją imigrantów.

Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Eurostatu Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich, jeśli chodzi o obecność imigrantów. Mimo że wraz z akcesją do Unii Europejskiej atrakcyjność Polski jako kraju przyjmującego powinna wzrosnąć, saldo migracyjne zostało wzmocnione postakcesyjną mobilnością Polaków[11].

---

[8] D. Lüken-Klaßen, F. Heckmann, *Intercultural policies in European cities*, CLIP Eurofound 2010 http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/32/en/1/EF1032EN.pdf.

[9] Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, European Fund for Integration of Third-Country Nationals, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm dostęp 5.11.2013.

[10] Zagadnienia związane z Europejskimi Ramami Integracyjnymi oraz innymi narzędziami polityki integracji imigrantów, promowanymi przez instytucje UE, zostaną szczegółowo omówione w dalszej części tekstu.

[11] OECD International Migration Database http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG dostęp 5.11.2013, Eurostat Statystyki dotyczące migracji i populacji migrantów http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl dostęp 5.11.2013.

W okresie po transformacji ustrojowej kwestie związane z imigracją do Polski nigdy nie stały się ważnym tematem debaty politycznej, głównie dlatego, że polski rynek pracy nie wykazywał zapotrzebowania na cudzoziemskich pracowników zarobkowych. W pierwszym okresie po transformacji ustrojowej władze koncentrowały się na przeciwdziałaniu napływowi nielegalnych imigrantów z obszaru byłego Związku Radzieckiego. Okres od akcesji Polski do UE nie przyniósł większych zmian czy wyznaczenia długofalowej polityki imigracyjnej w Polsce. Dopiero w roku 2007 rząd zliberalizował przepisy dotyczące zatrudniania pracowników sezonowych z Białorusi, Rosji, Ukrainy, a w kolejnym roku Gruzji i Mołdawii (zatrudnienie na podstawie oświadczenia pracodawcy)[12].

Jeśli chodzi o działania integracyjne, to ze względu na niewielką liczbę imigrantów na stałe mieszkających w Polsce, kwestie te długo nie zyskiwały zainteresowania władz krajowych. Pierwsze próby wprowadzania działań integracyjnych dotyczyły osób przebywających w ośrodkach i oczekujących na nadanie statusu uchodźcy, bądź innej formy ochrony. Obecnie działania dotyczące osób z nadanym statusem uchodźcy są finansowane z Europejskiego Funduszu Uchodźczego[13]. Początek kształtowania polskiej strategii integracyjnej związany jest z akcesją do UE. Decyzją Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zostało powołane do koordynowania polityki integracyjnej w Polsce[14]. Przedstawiciel Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS przewodniczy obradom grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Międzyresortowym Zespole ds. Migracji, który wznowił swoją działalność w styczniu 2011 roku. Spotkania grupy dotyczyły przeglądu działań integracyjnych prowadzonych w Polsce głównie przez organizacje pozarządowe. Ważnym krokiem w kierunku wypracowania strategii migracyjnej oraz polityki integracji imigrantów w Polsce było przyjęcie przez rząd w dniu 31 lipca 2012 roku dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania", który według przedstawicieli resortów współpracujących w ramach Zespołu ds. Migracji ma stanowić punkt wyjścia dla przygotowywania polskiej polityki migracyjnej[15]. Od transformacji w roku 1989 nie udało się wypracować spójnej i długofalowej strategii migracyjnej, obejmującej nie tylko zagadnienia ochrony międzynarodowej, ale również migracji zarobkowej oraz integracji

[12] Więcej na temat postakcesyjnej mobilności Polaków w UE [w:] I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Emigracja ostatnia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

[13] Więcej o Europejskim Funduszu Uchodźczym na stronie Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie http://www.wwpe.gov.pl/index.php?params%5Bsection_id%5D=9.

[14] W Polsce mamy do czynienia z podziałem kompetencji w polityce migracyjnej między dwa ministerstwa. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

[15] Dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, przyjęty przez Radę Ministrów dnia 31 lipca 2012 r. Biuletyn Informacji Publicznej, http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html dostęp 24.09.2013.

imigrantów w różnych obszarach życia społecznego. Przygotowany przez Międzyresortową Grupę Roboczą dokument szczegółowo omawia stan prawny dotyczący cudzoziemców w Polsce, z uwzględnieniem rozproszonej między różne instytucje szczebla centralnego odpowiedzialności w tym obszarze. Dużo miejsca poświęca nielegalnej imigracji i sposobom przeciwdziałania temu zjawisku, jak również ochronie cudzoziemców w Polsce, wynikającej z przyjętych zasad prawa międzynarodowego. Integrację postrzega się jako ważny element strategii migracyjnej, z drugiej strony pojawiają się stwierdzenia, że ten aspekt nie dotyczy Polski, gdyż liczba imigrantów jest wciąż bardzo niewielka. Z jednej strony z dokumentu wynika, że administracja rządowa zdaje sobie sprawę z nieuchronności przekształcania się Polski z kraju emigracji w kraj imigracji netto, z drugiej, jak pisze M. Duszczyk, „nie rozstrzygnięto w nim wielu bardzo ważnych kwestii, na przykład odnośnie do roli, jaką mogą pełnić cudzoziemcy na polskim rynku pracy, czy modelu integracji imigrantów w polskim społeczeństwie”[16].

Analizując tworzenie polskiej polityki integracji imigrantów w ujęciu wielopoziomowym, z uwzględnieniem roli instytucji unijnych − szczególnie KE − starałam się poprzez obserwację zachodzących zmian, ilościowe badanie danych zastanych, uzupełnione o badania jakościowe, przedstawić wielowątkowość tego procesu i źródła podejmowanych działań[17]. Szczególnie w przypadku tworzenia nowych polityk, niezwykle istotne jest obserwowanie zjawiska, poprzez prowadzenie badań terenowych, prowadzenie analizy dokumentów, debaty publicznej, aby w procesie dedukcji dojść do odpowiedzi, dlaczego podejmowane są określone działania? Jacy aktorzy są aktywni w procesie decyzyjnym? Jakie mechanizmy wpływają na kształtowanie określonej polityki, w tym przypadku polityki integracyjnej? Dlatego tak ważne jest połączenie metod ilościowych i jakościowych w celu identyfikacji działań formalnych i nieformalnych, szczególnie istotnych w obszarze polityk publicznych, będących na wstępnym etapie tworzenia.

Dane zastane, dane wywołane

Przygotowanie prezentowanej publikacji stało się możliwe dzięki badaniom, w ramach projektu „Monitor integracji. Doskonalenie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności Polityki Integracyjnej”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na

[16] M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012, s. 15.

[17] Tworzenie rozwiązań w obszarze polityki integracji imigrantów jest dla instytucji UE obszarem stosunkowo nowym. Z. Czachór wyróżnia w systemie UE dwa rodzaje negocjacji: normalizacyjne i innowacyjne. „Negocjacje innowacyjne dotyczą [...] obejmowania integracją nowych polityk lub form współpracy lub kreowania instytucji i reguł działania”. Z Czachór, *Proces rozwoju i zmian w systemie integracyjnym Unii i Wspólnot Europejskich. Podstawy do rozważań na temat polskiego przewodnictwa w Radzie UE,* [w:] Z. Czachór, M.J. Tomaszczyk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski,* Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009, s. 17.

rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) i budżetu państwa, realizowanego przez Instytut Studiów Migracyjnych w Gliwicach[18]. Założeniem projektu była ewaluacja i ocena skuteczności działań prowadzonych w Polsce przy finansowym wsparciu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w latach 2007−2012. Prowadzona ewaluacja miała charakter *ex post*, czyli przyjmowała za cel ocenę całościową działań prowadzonych w Polsce w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Faza dotycząca zbierania i analizy danych opierała się na kilku źródłach. W pierwszej kolejności analizie poddane zostały zastane i utrwalone źródła danych, zagregowane głównie przez Władzę Wdrażającą Projekty Europejskie (WWPE)[19], instytucję delegowaną w systemie zarządzania EFI w Polsce. Analizą objęty został program wieloletni oraz programy roczne, konkursy na finansowanie projektów w ramach poszczególnych priorytetów, wnioski projektowe oraz raporty roczne projektów, które uzyskały finansowanie z EFI. Analiza danych wytworzonych w trakcie realizacji projektów pozwoliła przygotować bazę danych do celów badawczych. Aneks do prezentowanego tekstu zawiera listę wszystkich organizacji, które w latach 2007−2012 otrzymały finansowanie z funduszu EFI na działania integracyjne. Uzupełnieniem analizy ilościowej danych zastanych były badania jakościowe. Przeprowadzono 65 pogłębionych indywidualnych wywiadów ustrukturyzowanych z trzema grupami interesariuszy: przedstawicielami instytucji państwowych, w których gestii leżą m.in. kwestie migracji lub integracji cudzoziemców, ekspertami-praktykami zajmującymi się w pracy zawodowej kwestiami migracji i integracji imigrantów, czyli przede wszystkim przedstawicielami organizacji realizujących projekty finansowane w ramach funduszu EFI oraz beneficjentami ostatecznymi. W doborze respondentów zastosowano technikę doboru celowego. Scenariusz wywiadu znajduje się w aneksie do prezentowanej publikacji. W Komunikacie Komisji Europejskiej z września 2005 roku zwrócono uwagę, że kwestie integracji imigrantów i budowania spójnej polityki integracyjnej powinny mieć na celu włączenie jak największej grupy interesariuszy, którzy swoją wiedzą i doświadczeniem mogą wpłynąć na jak najszersze spojrzenie na ten złożony proces. Nawiązując do wytycznych Komisji Europejskiej[20] oraz ram ewaluacji, uzupełniając analizę danych zastanych badaniem jakościowym, starano się dotrzeć do jak najszerszej grupy interesariuszy, którzy w sposób bezpośredni korzystali z funduszu

[18] Więcej informacji na temat projektu „Monitor integracji" znajduje się na stronie internetowej www.fism.pl. Założenia metodologiczne projektu prezentuje *Biuletyn*, który był wydawany w czasie trwania projektu.

[19] www.wwpe.gov.pl.

[20] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM(2005)389, dostępne: 24.09.2013.http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:PL:PDF.

EFI, zarządzali nim, bądź obserwowali jego działanie w ramach prowadzonych badań czy aktywności zawodowej.

Dane uzyskane w trakcie prowadzonych badań zostały uzupełnione o materiały i obserwacje, dotyczące kształtowania polityki migracyjnej w UE, zgromadzone w czasie prowadzonych przeze mnie wcześniejszych badań. W ramach projektu CLIP oraz uczestnicząc jako ekspert w działaniach agencji unijnej Eurofound, miałam możliwość uczestniczenia w spotkaniach instytucji UE zajmujących się kwestiami migracji, m.in. Europejskiego Forum Integracyjnego. W procesie tworzenia ram funkcjonalnych funduszu EFI Komisja Europejska zwracała uwagę na zróżnicowaną sytuację migracyjną w krajach członkowskich, jak również na różny poziom rozwoju prowadzonych polityk integracyjnych. W krajach o niewielkiej liczbie imigrantów wdrożenie funduszu EFI i finansowanie poszczególnych projektów miało przyczynić się również do tworzenia spójnej i długofalowej polityki integracyjnej, której adresatami mieli być nie tylko imigranci, ale również społeczeństwo przyjmujące. Wspieranie integracji powinno polegać również na budowaniu świadomości dwukierunkowego charakteru tego procesu, prowadzeniu działań edukacyjnych w społeczeństwie przyjmującym, czy wreszcie na wypracowywaniu instytucjonalnych i systemowych ram polityki integracyjnej. Celem prezentowanej pracy jest przedstawienie roli, jaką fundusz EFI odegrał w kształtowaniu polskich działań na rzecz integracji obywateli państw trzecich.

Struktura pracy

W rozdziale pierwszym zdecydowałam się na próbę rekonstrukcji pojęcia polityka integracyjna w celu nakreślenia obszarów, które wchodzą w jej skład, określanie jej ram oraz aktorów zaangażowanych w kształtowanie tej polityki w państwach członkowskich UE. W dalszej części zaprezentowałam ewolucję działań integracyjnych w UE, stanowiących w modelu MLG poziom ponadnarodowy. Celem tej części było przybliżenie aktorów tego poziomu oraz narzędzi tworzenia wspólnych celów integracyjnych. Główną ramą rozdziału pierwszego jest jednak przedstawienie modelu wielopoziomowego zarządzania i jego możliwości aplikacyjnych w obszarze polityki integracji imigrantów. Celem prezentacji modelu jest przedstawienie mechanizmów jego działania oraz aktorów aktywnych na różnych poziomach, ze szczególnych uwzględnieniem oddziaływania poziomu ponadnarodowego na poziom narodowy.

W rozdziale drugim szczegółowo omówione zostały zasady funkcjonowania Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz jego zarządzania. Przybliżone zostały również rodzaje finansowanych działań w państwach członkowskich oraz ewaluacja ich skuteczności dla procesu integracji. Nie bez znaczenia jest

również próba odpowiedzi, jaki rodzaj narzędzia w nowych formach zarządzania w UE stanowi fundusz EFI.

Rozdział trzeci w całości dotyczy funkcjonowania funduszu EFI w Polsce. Celem było przedstawienie struktury organizacyjnej funduszu, która polega na dzieleniu kompetencji między kilka instytucji zarządzających. W kolejnej części przedstawione zostało tworzenie programu wieloletniego i programów rocznych, sposób dochodzenia do sformułowanych celów i przekładania ich na finansowane projekty. Analiza dokumentów projektowych z lat 2007−2012 pozwoliła na przestawienie najważniejszych i – moim zdaniem – najskuteczniejszych rodzajów projektów integracyjnych, realizowanych przy wsparciu EFI w Polsce. Jak już wcześniej wspomniałam, w projekcie „Monitor integracji" zostało przeprowadzonych 65 pogłębionych wywiadów z ekspertami, urzędnikami, realizatorami i beneficjentami programów integracyjnych. Na potrzeby tej publikacji, w celu przedstawienia oddziaływania funduszu EFI na kształtowanie polityki integracyjnej w Polsce, zdecydowałam się wykorzystać głównie 10 wywiadów instytucjonalnych z urzędnikami administracji rządowej odpowiedzialnymi za zarządzanie funduszem w Polsce. Informacje uzyskane z reszty wywiadów służyły pogłębieniu wiedzy na temat oddziaływania funduszu na tworzenie rozwiązań systemowych i instytucjonalnych w obszarze integracji w Polsce.

Na zakończenie chciałam podziękować koleżance i kolegom z Instytutu Studiów Migracyjnych za pracę przy projekcie „Monitor integracji". Kasiu, Mirku, Piotrze dziękuję. Dziękuję również Annie Ludwinek z Eurofound w Dublinie za zorganizowanie interesującego spotkania ekspertów na temat wielopoziomowego zarządzania migracjami, Benowi Gidleyowi z Uniwersytetu w Oksfordzie, który w ciekawej debacie zainspirował mnie do przedstawienia wyników badań w szerszym kontekście teoretycznym. Dziękuję również prof. Rinusowi Penninxowi z Uniwersytetu w Amsterdamie, który od lat służy mi radą i niezmiennie wspiera moje działania naukowe. Za cenne wskazówki i uwagi chciałabym szczególnie serdecznie podziękować Magdzie Lesińskiej z Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego oraz Mikołajowi Pawlakowi z Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego.

Rozdział I

Model wielopoziomowego zarządzania w tworzeniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej

W ostatnich latach XX i u progu XXI wieku pojawiła się w badaniach politologicznych koncepcja zarządzania publicznego (*governance*), stanowiąca próbę wyjaśniania zmian systemowych, zachodzących w państwach rozwiniętych, wyrażanych między innymi rosnącą współpracą aktorów publicznych i niepublicznych w rozwiązywaniu problemów społecznych. W ujęciu politologicznym koncepcja *governance* kładzie szczególny nacisk na relacje między instytucjami państwa narodowego, jego rządem a nowo powstającymi ośrodkami władzy, jak na przykład strukturami ponadnarodowymi (Unia Europejska), organizacjami międzynarodowymi czy władzami regionalnymi i lokalnymi[21]. Zarządzanie publiczne zakłada również udział obywateli i innych grup interesu w procesie decyzyjnym i – co ważniejsze – w wykonywaniu zadań w celu większej demokratyzacji. *Governance* definiuje system i narzędzia decydowania (*polity*), proces dochodzenia do celów (*policy*) oraz proces interakcji między wieloma aktorami politycznymi i społecznymi (*politics*)[22]. Biorąc pod uwagę dynamikę zmian i reform w systemie instytucjonalnym UE oraz proces ciągłych negocjacji na poziomie międzyrządowym, proces rozszerzania o nowe kraje członkowskie oraz wyzwania globalizacji, zarządzanie w UE podlega ciągłej ewolucji, co stanowi interesujące wyzwanie badawcze.

Model wielopoziomowego zarządzania a polityka integracji imigrantów

Model wielopoziomowego zarządzania wpisuje się w dyskurs o nowych formach zarządzania (*new modes of governance*), opisujących złożone procesy i aktorów zmierzających do decentralizacji władzy, rozumianej jako delegowanie decyzji ze szczebla centralnego na niższe szczeble władzy. Najważniejszą modyfikacją w stosunku do wcześniejszych

[21] Szeroko na temat poziomu ponadnarodowego w wielopoziomowym systemie zarządzania w UE [w:] J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej,* Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

[22] J. Melchior (ed.), *New spaces of European governance*, Department of Political Science, Vienna 2006, s. 109−110.

form rządzenia jest fakt, że uprawnienia decyzyjne posiadają nie tylko rządy państw narodowych, ale również aktorzy szczebla ponadnarodowego (instytucje UE) oraz coraz bardziej aktywni aktorzy szczebla regionalnego i lokalnego. Rola rządów państw członkowskich jest wciąż duża, jednocześnie w modelu MLG aktywność aktorów publicznych i niepublicznych przejawia się na wielu poziomach. Negocjacje między poszczególnymi aktorami dotyczą działań w układzie wertykalnym i horyzontalnym[23]. Jak podkreślają G. Marks i L. Hooghe, istotną cechą nowego modelu jest również możliwość oddziaływania aktorów regionalnych na poziom europejski z pominięciem poziomu krajowego.

Zarządzanie wielopoziomowe zamiennie określa się terminami: *multi-level polity*, *governance in a multi-level system* czy *multi-tiered system of governance*[24]. W literaturze polskiej model ten bywa również nazywany rządzeniem wielopasmowym[25]. Środowisko badaczy migracyjnych w Polsce reprezentują przedstawiciele wielu dyscyplin naukowych, w których zdają się dominować ekonomiści i socjologowie. Stosowanie przeze mnie tłumaczenia „zarządzanie wielopoziomowe" w odniesieniu do migracji wzbudzało wiele wątpliwości[26]. W naukach ekonomicznych zarządzanie jest ściśle związane z przedsiębiorstwem, jednak termin *governance* oznacza coś więcej niż rządzenie. Dlatego świadomie zdecydowałam się na stosowanie terminu „wielopoziomowe zarządzanie", gdyż omawiany model, angażując aktorów pozainstytucjonalnych na wszystkich poziomach, zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym, znacznie wykracza poza klasyczną formę rządzenia/sprawowania władzy. Zarządzanie wielopoziomowe dotyczy również funkcjonowania w systemie politycznym, w którym decyzje i wybory państw, instytucji oraz grup społecznych i aktorów prywatnych dążą do realizacji założonych celów, przy wykorzystaniu różnorodnych metod[27].

Wielopoziomowe zarządzanie migracjami oznacza jednocześnie negocjacje na wielu szczeblach terytorialnych: ponadnarodowym, narodowym i lokalnym, jak i przenikanie

---

[23] G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European integration from 1980: state centric v. multi-level governance*, [w:] „Journal of Common Market Studies", 1996, Vol. 34, No 3.

[24] C. Jonsson, B. Bjurulf, O. Elgstrom, A. Sannerstedt, M. Stromvik, *Negotiations in Networks in the European Union*, "International Negotiation", 1998, nr 3, s. 321.

[25] Terminu zarządzanie w odniesieniu do *governance* używali w polskiej literaturze przedmiotu m.in.:

K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej − Przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.

J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009. J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej,* Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

[26] Decyzję o stosowaniu terminu „wielopoziomowe zarządzanie" podjęłam po niezwykle burzliwej i inspirującej dyskusji, która odbywała się po mojej prezentacji „Model wielopoziomowego zarządzania w polityce migracyjnej", przedstawionej w trakcie seminarium Ośrodka Badań nad Migracjami UW, 29 stycznia 2010 r.

[27] L. Hooghe, *Subnational Mobilization in the European Union,* [w:] „*Western European Politics*", 1995, Vol. 18, No 3.

poziomów sfery publicznej i prywatnej, wewnętrznej i międzynarodowej. Komponent ten ma za zadanie definiować dynamikę zarządzania oraz likwidować bariery systemu decyzyjnego, rozumiane fizycznie jako granice jednostek terytorialnych oraz funkcjonalnie jako ograniczenia polityczne. Holistyczne spojrzenie na kształtowanie polityki integracji imigrantów w UE pokazuje, że coraz więcej obszarów wymyka się spod jurysdykcji jednego państwa, dotyczy UE jako całości, a błędy popełniane przez jedno państwo mogą mieć konsekwencje dla całego systemu. Zarządzanie procesem migracji i integracją imigrantów jest procesem niezwykle złożonym, gdyż relacje przestrzenne oraz procesowe tworzą złożoną sieć powiązań[28]. Poza współpracą interesariuszy poziomu ponadnarodowego/narodowego/lokalnego oraz współdziałania sektora publicznego i prywatnego, polityka integracji imigrantów zakłada współpracę sektorową.

W tym miejscu należy dodać, że w przypadku zarządzania migracjami w Unii Europejskiej poziom regionalny ma – moim zdaniem – mniejsze znaczenie niż w przypadku innych polityk, o czym była już mowa. Zdecydowana większość osiedlających się w UE imigrantów mieszka w dużych miastach, które stanowią magnes, przyciągając imigrantów możliwością znalezienia zatrudnienia, szczególnie w drugorzędnym rynku pracy (usługi takie jak sprzątanie, restauracje etc.). Studia miejskie[29] (*urban studies*) pokazują, że proces globalizacji zwiększył znaczenie gospodarcze, ale również społeczne i polityczne miast. Jak twierdzą J. Borja i M. Castells, władze lokalne mogą sprawnie realizować zadania w obszarze gospodarki i konkurencyjności (zarządzanie warunkami i środkami wpływającymi na wydajność gospodarczą, m.in. system edukacji, komunikacja miejska, mieszkalnictwo, życie kulturalne), integracji społeczno-kulturowej (zarządzanie coraz bardziej zróżnicowanymi społecznie mieszkańcami miast), zadaniami wynikającymi z władzy wykonawczej i politycznej[30]. Mechanizm globalizacji powoduje zbliżanie się do siebie miast odległych geograficznie poprzez ich uczestnictwo w formalnych i nieformalnych sieciach współpracy. Jedną z takich inicjatyw jest powołane na konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (UN-HABITAT) Światowe Zgromadzenie Miast i Władz Lokalnych (World Assembly of Cities and Local Authorities WACLA)[31].

---

[28] Teoria sieci koncentruje się między innymi na liczbie i rodzajach interakcji między aktorami tworzącymi sieć. Bada naturę sieci instytucjonalnych oraz cechy aktorów w relacjach formalnych i nieformalnych, w procesie osiągania celów określonych polityk publicznych.

[29] B. Jałowiecki, *Studia miejskie – między historią a teorią*, „Studia Regionalne i Lokalne", 2011, nr 2 (44) http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/242/jaowiecki_2011_studia_miejskie_midzy_historia.pdf.

[30] J. Borja, M. Castells, *Local and Global. The management of Cities in the Information Age,* Earthscan London 1997.

[31] Więcej o Światowym Zgromadzeniu Miast i Władz Lokalnych http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9 dostęp 24.09.2013.

Wraz z rozwojem urbanizacji miasta zyskują na znaczeniu. Samorządy lokalne są bliżej obywateli, przez co czują większą legitymizację dla prowadzonych działań. W przypadku UE proces integracji i pojawianie się nowych narzędzi oraz instytucji reprezentujących władze lokalne, sprzyja wzrostowi ich roli jako sieci aktorów działających na poziomie europejskim. Sieci miast partnerskich nie oznaczają jedynie aktywności w wymiarze horyzontalnym, ale w modelu wielopoziomowego zarządzania oznaczają również oddziaływanie w wymiarze wertykalnym (*bottom-up impuls*, od poziomu lokalnego do ponadnarodowego). W tym miejscu należy wymienić najważniejsze sieci współpracy miast w Europie. Jako pierwsza w roku 1986 powołana została do życia sieć Eurocities, zrzeszająca obecnie ponad 130 władz lokalnych miast europejskich. Jednym z priorytetów sieci jest inkluzja społeczna. Sieć stawia sobie zadanie oddziaływania na instytucje unijne w celu promowania działań, zmierzających do wyrównywania szans wszystkich mieszkańców miast, w tym również imigrantów. Działalność sieci jest wspierana ze środków unijnych, co pozwala prowadzić badania naukowe, dotyczące sposobów zarządzania różnorodnością w miastach będących członkami sieci. Celem sieci jest również wspieranie wymiany dobrych praktyk, co ma oddziaływać na proces uczenia się (*policy learning process*) czy proces transferu polityk (*policy transfer*)[32]. Kolejną siecią miast partnerskich jest CLIP (*cities for local integration policy*), utworzona w roku 2006 przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, władze miasta Stuttgart oraz agencję unijną Eurofound z siedzibą w Dublinie. Sieć zrzesza 30 miast europejskich, które wykazują zainteresowanie kwestiami związanymi z integracją imigrantów[33].

[32] Więcej na temat działania sieci Eurocities www.eurocities.org Działania sieci Eurocities były wspierane między innymi z Europejskiego Programu na rzecz Zatrudniania i Solidarności Społecznej na lata 2007−2011, zarządzanego przez Dyrekcję Generalną ds. Zatrudniania, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej. Drugi program, z którego finansowane były działania sieci, to program PROGRESS, zarządzany przez tę samą Dyrekcję Generalną KE.

O procesie transferu polityki (*policy transfer*) szeroko pisali m.in. D. P. Dolowitz, D. Marsh, *Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making*, „An International Journal of Policy and Administration", 2000, Vol.13, No 1, M. Evans, *Policy transfer in critical perspective*, „ Policy Studies", 2009, Vol. 30, No 3, C. J. Schultze, *Cities and EU governance: policy-takers or policy-makers?*, „Regional and Federal Studies", 2003, Vol. 13, No1.

[33] Więcej na temat działań sieci CLIP oraz na temat prowadzonych badań dotyczących mieszkalnictwa, przedsiębiorczości etnicznej oraz relacji międzygrupowych na stronie: http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipabout.htm dostęp 24.09.2013.

Tabela 1. Liczba imigrantów w wybranych miastach objętych badaniem CLIP.

Miasto	Populacja	Obcokrajowcy	Populacja mająca korzenie imigranckie (szczególnie 2. pokolenie, dzieci imigrantów urodzone w kraju przyjmującym, osoby posiadające podwójne obywatelstwo)
Amsterdam	758 198	11%	49%
Antwerpia	482 456	16, 4%	30%
Arnsberg	80 341	6,6%	15%
Ateny	745 514	20%	brak danych
Bolonia	372 000	10,5%	brak danych
Breda	172 085	4,3%	21%
Budapeszt	1 777 921	4,2%	brak danych
Kopenhaga	518 574	13%	20,4%
Dublin	506 211	15%	brak danych
Frankfurt	676 197	24,8%	37,7%
Luksemburg	86 977	62,6%	brak danych
Malmö	286 440	brak danych	37%
Praga	1 258 062	10,2%	brak danych
Stuttgart	593 070	21,3%	38,6%
Turyn	908 902	11,4%	brak danych
Wiedeń	1 670 749	19,4%	30, 9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ilościowych CLIP, Research project 2010.

Działania sieci są wspierane przez instytucje i organizacje poziomu europejskiego, m.in. Komitet Regionów, Europejską Sieć Przeciwko Rasizmowi[34]. Sieć miast partnerskich CLIP w latach 2008−2010 współpracowała ściśle z grupą badawczą w celu wypracowania tematów objętych badaniami. Podobnie jak w sieci Eurocities, CLIP również dążył do wymiany dobrych praktyk i oddziaływania na poziom ponadnarodowy. Kolejną inicjatywą miast jest sieć Intercultural cities, zainicjowana przez Radę Europy we współpracy z Komisją Europejską w roku 2008. Celem tej sieci jest promowanie lokalnego modelu zarządzania różnorodnością, nazywanego interkulturową integracją. Sieć miast Intercultural cities podkreśla rolę poziomu lokalnego w polityce integracyjnej, wymianę doświadczeń w procesie dochodzenia do najbardziej skutecznych rozwiązań (*city-to-city mentoring*). Działalność sieci jest finansowana przez Radę Europy i Dyrekcję Generalną ds. Edukacji i Kultury. Wszystkie trzy przykłady pokazują rosnące znaczenie sieci miast partnerskich w obszarze integracji imigrantów.

[34] European Network Against Racism, www.enar-eu.org jest siecią organizacji działających na rzecz zwalczania rasizmu, dyskryminacji rasowej oraz ksenofobii. Jej celem jest łączenie inicjatyw lokalnych/ regionalnych/ narodowych z działaniami Unii Europejskiej. Działania ENAR koncentrują się również na stymulowaniu dialogu i wymianie dobrych praktyk.

Możemy wyróżnić następujące cechy wspólne wybranych sieci miast partnerskich:

- działalność sieci jest finansowana / wspierana przez instytucje i organizacje działające na poziomie europejskim;
- celem sieci jest wymiana dobrych praktyk, benchmarków oraz celów integracji;
- proces wzajemnego uczenia się jest wspierany badaniami w obszarze integracji;
- celem sieci jest również formułowanie celów i oddziaływanie na instytucje poziomu europejskiego;
- w działaniach sieci wyraźnie widać współpracę poziom lokalny – poziom europejski, przy pominięciu poziomu narodowego[15].

Źródło: Opracowanie własne.

Udział w badaniach dotyczących integracji daje przedstawicielom miast duże możliwości partycypacji w spotkaniach, konsultacjach i konferencjach, organizowanych przez instytucje unijne. Podejmowane w ramach sieci zagadnienia, spotykają się z dużym zainteresowaniem i często są włączane w agendy instytucji unijnych. Analiza wykorzystania materiałów badawczych, wniosków i rekomendacji badania CLIP pokazuje oddziaływanie sieci na instytucje unijne. Tabela 2 prezentuje kilka przykładów wykorzystania wspomnianych materiałów.

Tabela 2. Użycie danych badania CLIP przez instytucje w UE.

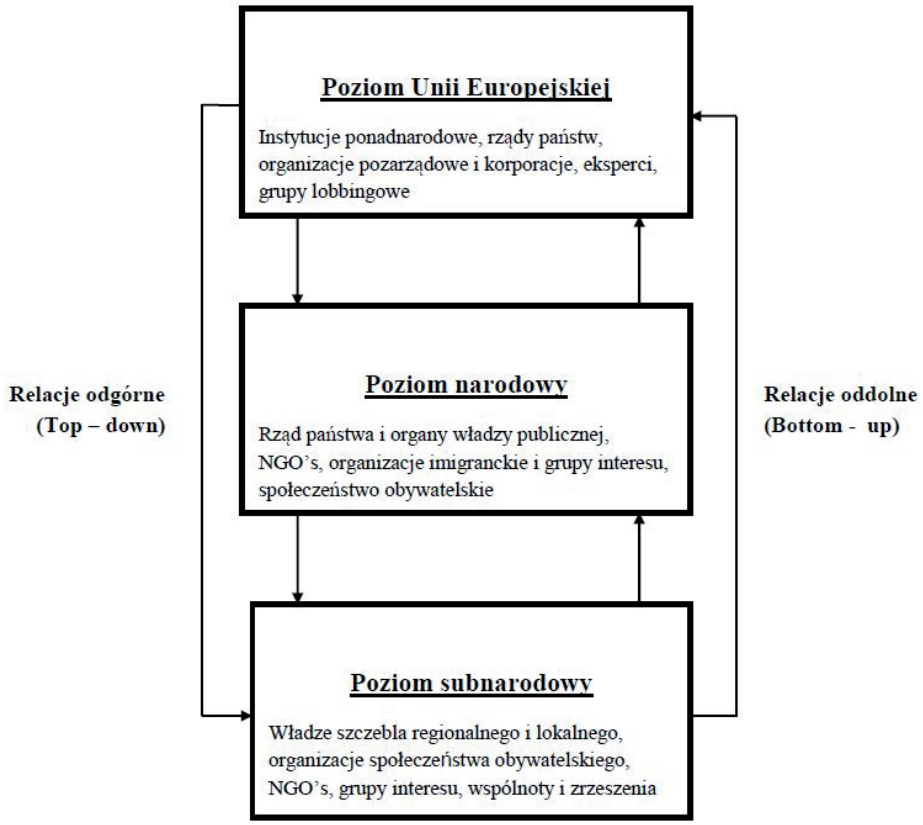
Rok	Organizacja/ instytucja	Tytuł dokumentu	Sposób użycia danych CLIP
2006	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	Opinia SOC/219, *Immigration in the EU and integration policies: Cooperation between regional and local governments and civil society organization*	Odwołanie do wyników CLIP i podjęcia współpracy z siecią miast CLIP
2007	Komisja Europejska	Trzeci raport roczny na temat migracji i integracji	Odwołanie do wyników CLIP w paragrafie o współpracy instytucjonalnej
2007	Rząd RFN	7 raport na temat cudzoziemców	Odwołanie do wyników CLIP dotyczących segregacji mieszkaniowej
2008	Komisja Europejska	Raport KE, *Education and migration strategies for integrating migrants children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers.*	Odwołanie do raportu CLIP na temat warunków mieszkaniowych imigrantów w Europie
2008	Rada Europy, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych	Dwie rezolucje – 252 (2008) i 270 (2008), *Improving the integration of migrants through local housing policies*	Odwołanie do rekomendacji CLIP dotyczących warunków mieszkaniowych
2009	Komitet Regionów	CoR-CONSTown-initiative opinion on local and regional authorities at the forefront of integration policies	Sieć miast partnerskich CLIP przywołana jako skuteczna inicjatywa, wzmacniająca rolę miast w kształtowaniu polityki integracji imigrantów w UE, poprzez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu ewaluacyjnego CLIP, Dublin 2010.

[35] Współpraca sieci miast partnerskich, reprezentujących poziom lokalny z instytucjami i innymi interesariuszami poziomu europejskiego wyraźnie wskazuje na wpisywanie się tych działań w model wielopoziomowego zarządzania. Wymienione cechy wspólne sieci wskazują również na stosowanie narzędzi, takich jak dobre praktyki, benchmarki czy cele długookresowe, które z kolei są narzędziami nowych form zarządzania, takich jak np. otwarta metoda koordynacji.

Wracając do modelu MLG, według P. Schmittera zarządzanie wielopoziomowe to przygotowanie do tworzenia wiążących decyzji, które angażują zbiór wielu politycznie suwerennych, ale współzależnych względem siebie aktorów na różnych szczeblach terytorialnych, w bardziej lub mniej ciągłym i złożonym procesie negocjacji i implementacji polityk[36]. Inne określenie przedstawia *multi-level governance* jako system wielu aktorów, reprezentujących poszczególne obszary, charakteryzujący się współzależnością, wspólnymi celami oraz elastycznymi granicami między sektorem publicznym i prywatnym[37]. Zarządzanie wielopoziomowe rozpoczyna się już na etapie formułowania i przygotowywania decyzji w systemie Unii (artykulacja interesów). Jak już wspomniałam, w kształtowaniu polityki integracji imigrantów w UE poziom lokalny wydaje się oddziaływać w sposób bardziej aktywny, dlatego zastępując poziom regionalny poziomem lokalnym w modelu MLG, można zaryzykować zmianę nazwy na *multi-local governance.*

Rys. 1. Model wielopoziomowego zarządzania w polityce migracyjnej.



Źródło: P. Matusz-Protasiewicz, K. Bromski, *Multi-level governance in migration, how does this model works?*, "Polish Political Science Review University of Wrocław" (w recenzji).

[36] P. Schmitter, *Neo-functionalism*, [w:] Wiener A., Diez T. (ed.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2004, s. 45.

[37] U. Svedrup, S. Kux, *Balancing Effectiveness and Legitimacy in European Integration*, „ARENA Working Paper", Working Paper 97/31, s.1.

Wielopoziomowe zarządzanie transformuje nie tylko przedmiot debat na wielu szczeblach władzy, ale też przekształca formę samego procesu politycznego. Poprzez włączenie nowych aktorów, wielopoziomowy charakter konceptu prowadzi do „skoordynowania działań Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, opartych na partnerstwie i służących tworzeniu i realizowaniu polityk unijnych”[38]. Tak sformułowana definicja odkrywa współudział w tworzeniu prawa, współodpowiedzialność oraz zaangażowanie. W modelu MLG Komisja Europejska bez wątpienia wpływa na zaangażowanie aktorów, reprezentujących różne poziomy zarządzania. W przypadku kształtowania polityki integracyjnej, duże znaczenie ma finansowanie sieci współpracy, spotkań np. w ramach Europejskiego Forum Integracyjnego, Europejskiej Sieci Migracyjnej (składającej się z Krajowych Punktów Kontaktowych) czy finansowania badań dotyczących integracji imigrantów[39]. Odnosząc się do klasyfikacji F.W. Scharpfa można uznać, że działania w obszarze integracji imigrantów wpisują się w model integracji ramowej, która polega na promowaniu bardzo ogólnych kierunków zmian w określonych dziedzinach[40].

Model MLG należy rozpatrywać przede wszystkim przez pryzmat roli i partycypacji aktorów. Przyjęcie jedynie założenia o wielu szczeblach terytorialnych nie oddaje istoty teorii, w której chodzi o uzyskanie lepszych efektów, poprzez rozłożenia działań na wiele podmiotów reprezentujących odmienne porządki i sektory[41]. Zarządzanie opiera się na dzieleniu, a nie monopolizowaniu kompetencji[42] i współistnieniu wielu potencjalnie odległych aktorów i instrumentów politycznych. Z punktu widzenia Komisji Europejskiej takie działanie pozwala wpływać na zmniejszenie deficytu demokracji, z którym UE zmaga się od lat, poprzez zaangażowanie społeczności lokalnych. W przypadku zarządzania migracjami, model ten daje duże możliwości organizacjom imigranckim do uczestniczenia w formułowaniu celów polityki integracyjnej. Jak już była mowa, integracja zachodzi na poziomie lokalnym, w codziennych interakcjach i działaniach. Jest to jeden

[38] Komitet Regionów, *Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie Wielopoziomowego Sprawowania Rządów*, CONST-IV-020, Bruksela, 2009.

[39] Europejskie Forum Migracyjne i Europejska Sieć Migracyjna zostaną omówione w dalszej części pracy. Jeśli chodzi o badania finansowane przez KE w obszarze migracji i integracji imigrantów warto zwrócić uwagę na: badanie CLIP http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipintercultural.htm, „Benchmarking in Immigrant Integration” H. Entzinger, R. Biezeveld, (ERCOMER) 2003, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/pdf/general/benchmarking_final_en.pdf odnoszące się do nowych form zarządzania migracją oraz tworzenia benchmarków i wskaźników dla polityki integracyjnej, co jest jednym z priorytetów KE w tym obszarze.

[40] F.W. Scharpf, *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Westview Press 1997.

[41] Takie stanowisko przyjmuje na przykład N. Bernard, wskazując na istotność nie tyle samych poziomów, ile władz i instytucji je reprezentujących: Bernard N., *Multi-Level Governance in The European Union*, Kluwer Law International, Hague, 2002, s. 8−11.

[42] A. Sloat, *Scotland in Europe*: *A Study of Multi-Level Governance*, Peter Lang AG, European Academic Publishers, Bern, 2002, s. 37−38.

z poziomów, na którym organizacje imigranckie są najliczniej reprezentowane i najbardziej aktywne. Nowe podejście do zarządzania polityką integracji zmienia imigrantów z przedmiotu prowadzonej polityki w aktywnego uczestnika procesu decyzyjnego.

W polityce integracji imigrantów dotychczas władze lokalne brały odpowiedzialność głównie za implementację prawa z poziomu narodowego oraz wykonywanie ustawowo przyznanych zadań. Coraz częściej, uwzględniając lokalną sytuację integracyjną, dużą koncentrację imigrantów w miastach, władze lokalne w ramach swoich kompetencji przyjmują strategie zarządzania różnorodnością, uwzględniające wiele działań i aktywności[43]. Często koncepcja integracji promowana przez władze rządowe bywa sprzeczna z wizją władz lokalnych, których działania w sposób bezpośredni dotykają imigrantów. Strategie promowane przez władze lokalne dotyczą przeciwdziałania dyskryminacji i marginalizacji imigrantów w przestrzeni miejskiej, budowania pozytywnych relacji między zróżnicowanymi etnicznie mieszkańcami oraz stymulowania dialogu międzykulturowego. Miasta do niedawna mające ograniczoną rolę w UE pretendują obecnie do miana partnerów w podejmowaniu i realizacji decyzji, radząc sobie z problemami legitymizacji władzy poprzez bliższe relacje z obywatelami[44]. Projekt Komisji Europejskiej PLUS (Participatory Leadership and Urban Sustainability) oraz inicjatywa Eurocities czy CLIP, o których była mowa wcześniej, pozycjonują miasta jako podmiot (aktor reprezentujący interesy obywateli i władz miejskich) oraz przedmiot (pole ścierania się preferencji i zasobów unijnych i narodowych) integracji. Komisja Europejska, uwzględniając rosnącą aktywność miast na rzecz integracji imigrantów oraz coraz większe zainteresowanie rolą poziomu lokalnego w zarządzaniu tym obszarem, przygotowała specjalne narzędzie w postaci interaktywnej mapy działań integracyjnych w miastach i regionach, przedstawiającą dobre praktyki[45]. Mapa jest częścią projektu KE w ramach Europejskiej Strony Internetowej na temat Integracji.

Doświadczenia władz lokalnych pokazują, że wzmocnienie roli nowych aktorów pozainstytucjonalnych, takich jak organizacje pozarządowe działające na rzecz imigrantów czy organizacje imigranckie spowodowało, że coraz więcej decyzji jest podejmowanych ze współudziałem opinii publicznej przez konsultacje społeczne.

---

[43] Przykładem może być Tallinn, realizujący strategię miejską *Kudurahu* (*Peace in the community*), budujący relację miedzy Estończykami a rosyjskojęzycznymi mieszkańcami miasta. Stuttgart *Bündnis für Integration* strategia zarządzania różnorodnością w mieście, w którym 40% mieszkańców stanowią imigranci i ich dzieci. Kopenhaga KBH'R' (*We Compenhageners*) strategia wzmacniania dialogu między mieszkańcami miasta i wdrażania spójności społecznej. Amsterdam *Wij Amsterdamers* strategia integracji, przeciwdziałająca radykalizacji oraz dyskryminacji mieszkańców Amsterdamu.

[44] L. Carmichael, *City Leadership in the European Multi-level Governance*, University of the West of England, The Cities Research Centre, http://www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuture-spapers/ session7_2/7_2cityleadership.pdf, s. 3−6.

[45] Komisja Europejska promuje działania prowadzone przez miasta na Europejskiej Stronie Integracyjnej http://ec.europa.eu/ewsi/en/lra.cfm.

Uwzględniając silne upolitycznienie kwestii imigracji i integracji imigrantów w państwach członkowskich, prowadzona przez KE aktywizacja poziomu lokalnego (władz samorządowych) w celu uczestniczenia w procesie konsultacji czy wymiany dobrych praktyk na poziomie europejskim, może być postrzegana jako interesujący wybieg w skutecznym formułowaniu celów i priorytetów. Częściowe ograniczenie wyłącznej inicjatywy aktorów poziomu narodowego przez wieloaspektową aktywizację władz lokalnych może prowadzić do większej legitymizacji działań KE w obszarze polityki integracyjnej, pozostającej według zapisów traktatowych w gestii państw członkowskich.

Analizując wielopoziomowe zarządzanie polityką integracyjną w UE oraz nowe narzędzia zarządzania, należy wspomnieć o otwartej metodzie koordynacji (OMK). Otwarta metoda została wprowadzona jako koncepcja w czasie Szczytu w Lizbonie w roku 2000. Podkreślano w niej znaczenie partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym na poziomie ponadnarodowym[46]. Przedstawienie nowego narzędzia integracji wiązało się silnie z przedstawioną Strategią Lizbońską, która zakładała przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę na świecie[47]. Działania zawarte w Strategii Lizbońskiej miały dążyć do tworzenia miejsc pracy, budowania gospodarki opartej na wiedzy, pobudzania wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym wzroście spójności społecznej. Według L. Jesienia OMK to „sposób zachęcania do współpracy i wspierania jej pomiędzy państwami członkowskimi UE. Dotyczyć może także innych państw europejskich (niebędących członkami UE) w tych dziedzinach, w których z różnych przyczyn trudno stosować dotychczasowe metody integracyjne, w szczególności «twarde» prawo, tj. dyrektywy i rozporządzenia"[48]. Otwarta metoda koordynacji miała być narzędziem współpracy i wypracowywania wspólnych celów w obszarach, w których państwa członkowskie realizują własne polityki. W tym celu przedstawiono główne metody:

- tworzenie katalogów dobrych praktyk (*best practices*);
- formułowanie wytycznych (*guidelines*) w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej;
- tworzenie ilościowych i jakościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*);
- tworzenie narodowych planów działania (*national action plan*)[49].

[46] Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23−24.03.2000. doc. SN 100/00, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm dostęp 10.10.2013.

[47] Europe − An information society for all − Communication on a Commission initiative for the special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000.

[48] L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie", 2004, 1(45), s. 54.

[49] A. Gruszczak, *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, Materiały Robocze 5(9)/06, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2006.

Należy zwrócić uwagę, że OMK była stosowana do wielu polityk, np. zatrudnienia, badań naukowych, edukacji czy ochrony środowiska. W przypadku polityki imigracyjnej, a ściślej polityki integracji imigrantów, wprowadzenie OMK sprowadzało się głównie do wymiany doświadczeń, tworzenia katalogów dobrych praktyk, prób wypracowywania ilościowych i jakościowych wskaźników integracji oraz prowadzenia ocen wdrażanych w krajach członkowskich działań w tym obszarze[50]. Otwarta metoda koordynacji powinna być uzupełnieniem istniejących narzędzi w celu wypracowaniu wspólnych celów i kontroli ich implementacji. Stworzenie wspólnych celów krótko-, średnio- i długoterminowych, wsparte wypracowaniem wskaźników pozwalających mierzyć proces implementacji działań w obszarze polityki integracji imigrantów, wydaje się mieć kluczowe znaczenie w otwartej metodzie. C. Radaelli, zwraca uwagę, że OMK pozwala podejmować nowe inicjatywy w obszarach wrażliwych politycznie[51]. Integracja imigrantów jest tu doskonałym przykładem. Z punktu widzenia szukania nowych rozwiązań, wpływających na uelastycznienie sztywnych unijnych procedur, otwarta metoda daje możliwości wymiany informacji, gromadzenia danych i dobrych praktyk oraz prowadzenia procesu monitoringu i ewaluacji działań. W nowych państwach członkowskich, w których napływ imigrantów i związane z tym zjawiskiem wyzwania integracyjne dopiero się zaczynają, wytyczne unijne mogą stanowić punkt wyjścia dla kształtowania polityki integracji. Należy jednak pamiętać, że sama wymiana dobrych praktyk i indywidualnych rozwiązań w dziedzinie zarządzania migracjami nie przyniesie efektów w postaci rozwiązań legislacyjnych. Nowe formy współpracy i stosowanie wspomnianych narzędzi promowanych przez KE, takich jak benchmarki, wskaźniki czy wytyczne wzmacniają proces uczenia się i wymiany dobrych praktyk, ale nie przekładają się na zmiany legislacyjne. Wprowadzanie zmian legislacyjnych wymaga współpracy międzyrządowej oraz współpracy państw członkowskich i KE. Jeśli chodzi o wiarę w skuteczność miękkich metod, takich jak wymiana dobrych praktyk, wciąż widać wśród aktorów procesu politycznego duży sceptycyzm.

OMK jako nowe narzędzie jest również krytycznie oceniane przez naukowców. I. Wróbel wskazuje dwa powody słabości OMK: „pierwszym z nich są wciąż obserwowane trudności państw członkowskich (najczęściej występujące «na życzenie» zainteresowanych) z terminową i prawidłową implementacją «twardych» instrumentów integracji

[50] Więcej o OMK w A. Schäfer, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was introduced to EU-Policy making*, European Integration Online Paper 2004, http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013.htm D. Hodson, I. Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination*, [w:] „Journal of Common Market Studies" 2001, 39, s. 719−746; M.C. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture of the European Union?* Rapport 1/2003. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2003.

[51] M.C. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture of the European Union?* Rapport 1/2003. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2003, s. 7.

w dziedzinie imigracji, drugim zaś głębokie przekonanie, że rozwój wspólnej polityki imigracyjnej jest możliwy przede wszystkim dzięki ambitnym, odważnym, i sprawnie opracowanym wnioskom legislacyjnym Komisji Europejskiej, które są następnie, w mocno okrojonej postaci, przyjmowane przez Radę Unii Europejskiej […] W tym kontekście trudno uwierzyć w skuteczność «miękkich» instrumentów […]"[52]. W obszarze, który jest silnie upolityczniony, a doświadczenia i interesy krajów niezwykle złożone, wypracowywanie wspólnych ram i wymiana dobrych praktyk wydaje się rozwiązaniem interesującym, które może dać początek wspólnym regulacjom w przyszłości. Moim zdaniem największym wyzwaniem w polityce integracyjnej jest wypracowanie wspólnych wskaźników ilościowych i jakościowych dla mierzenia skuteczności prowadzonych działań w ramach polityk integracyjnych działań w państwach członkowskich. Bez wspomnianych wskaźników nie jest możliwe stwierdzenie, czy prowadzone działania są z punktu widzenia integracji imigrantów skuteczne. KE prowadzi działania zmierzające do wypracowania takich wskaźników. Najnowsza publikacja na ten temat *Using the EU indicators for immigrant integration* została przygotowana na zlecenie Dyrekcji Generalnej Spraw Wewnętrznych przez European Services Network i Migration Policy Group[53]. Wyniki prowadzonych przeze mnie badań wyraźnie wskazują, że stosowanie nowych narzędzi zarządzania w obszarze migracji wyraźnie wpływa na zmiany, oddziałując na debatę publiczną nad tym zagadnieniem czy wzrost świadomości odnośnie do wyzwań integracyjnych. Daje imigrantom stanowiącym ważną grupę interesariuszy możliwość włączenia się do formułowania strategii migracyjnej, czyli wyznaczania celów, zasad, narzędzi i scenariuszy, poprzez aktywizację poziomu lokalnego, w którym organizacje imigranckie są najsilniej reprezentowane. Z drugiej strony, rozumiejąc OMK jako zarządzanie przez cele, warto zastanowić się, czy cele aktorów zaangażowanych w tworzenie polityki integracyjnej nie są rozbieżne? Jak porównać cele imigrantów dbających o zaspokojenie swoich potrzeb ekonomicznych z interesami pracodawców, związków zawodowych czy lokalnych mieszkańców, postrzegających duże zróżnicowanie etniczne jako zagrożenie? Zarówno MLG, jaki i OMK włączają w proces negocjacji coraz większą liczbę interesariuszy, co może prowadzić do przedłużającego się dialogu, który nie przełoży się na zmiany legislacyjne. Niezwykle zróżnicowane doświadczenia państw członkowskich w tworzeniu polityki integracji imigrantów, wzmocnione upolitycznieniem

[52] I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 135. Autorka, mówiąc o skutecznych wnioskach legislacyjnych, wskazuje na *Proposal for a Council Directive on the right to family reunification* COM (1999) 638 final, Amended proposal for Council Directive on the right to family reunification, COM(2002) 225 final oraz ostateczną wersję dyrektywy z dnia 22 września 2003 r.

[53] Wśród innych prac dotyczących roli wskaźników w integracji imigrantów na uwagę zasługuje praca H. Enzingera i R. Biezevelda, *Benchmarking in immigrant intergation*, przygotowana na zlecenie Komisji Europejskiej w 2003 r. oraz analiza R. Bijla i A. Verweija, *Measuring and monitoring immigrant intergation in Europe*, CSP 2012.

tego procesu, wzrostem postaw antyimigranckich i zróżnicowanych interesów ekonomicznych powodują trudności we wspólnotowym spojrzeniu na te kwestie. Dlatego wprowadzanie nowych metod zarządzania otwiera nowe możliwości w tym obszarze.

Dużą wagę w kształtowaniu ram polityki integracyjnej na poziomie europejskim przykłada się do wypracowywania wskaźników ilościowych, mierzących skuteczność prowadzonych działań integracyjnych. We wszystkich dokumentach odnoszących się do integracji imigrantów Komisja Europejska zwraca uwagę na systematyczne prowadzenie monitoringu i dokonywanie ewaluacji prowadzonych działań, w celu eliminowania błędów i dokonywania koniecznych korekt śródokresowych, szczególnie w programach wieloletnich. Wprowadzenie *Wspólnych Ram Integracji Obywateli Państw Trzecich* oraz *Wspólnych Podstawowych Zasad* (Common Basic Principles)[54], miało służyć wspieraniu państw członkowskich w wymianie dobrych praktyk i informacji oraz wypracowaniu wskaźników, pozwalających mierzyć skuteczność prowadzonych działań integracyjnych. Komisja zobowiązuje również państwa członkowskie do „informacji na temat priorytetów i ich celów szczegółowych. Cele te określa się ilościowo z wykorzystaniem ograniczonej liczby wskaźników, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Wskaźniki umożliwiają mierzenie postępu w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz skuteczności realizacji priorytetów poprzez osiąganie celów szczegółowych"[55]. Ze względu na fakt, że integracja jest procesem złożonym i długotrwałym, mierzenie jej skuteczności jest możliwe jedynie przy wprowadzeniu jasnych celów w perspektywie krótko-, średnio- i długookresowej. Z punktu widzenia mierzenia skuteczności działań integracyjnych, przyjęcie jedynie wskaźników ilościowych jest niewystarczające. W rozdziale omawiającym działania integracyjne prowadzone w Polsce przy finansowym wsparciu funduszu EFI wrócę jeszcze do roli wskaźników w ewaluacji działań integracyjnych. Wprowadzenie wskaźników ilościowych jest możliwe w przypadku np. liczby przeprowadzonych szkoleń, godzin konsultacji czy udzielonych imigrantom porad prawnych. Wskaźniki ilościowe stanowią jedynie punkt wyjścia do analizy skuteczności działań integracyjnych. Powinny one być uzupełnione o wskaźniki jakościowe, mierzące zmianę, jaka została uzyskana (bądź nie została uzyskana) w wyniku przeprowadzonej interwencji, uwzględniając dodatkowo koszty finansowe prowadzonych działań.

Należy podkreślić, że model MLG w polityce integracji imigrantów należy rozpatrywać przede wszystkim przez pryzmat roli i partycypacji aktorów. Przyjęcie jedynie założenia o wielu szczeblach terytorialnych nie oddaje istoty teorii, w której chodzi

[54] Szczegółowe omówienie Wspólnych Ram Integracji oraz Wspólnych Podstawowych Zasad w dalszej części tekstu.

[55] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Wspólna agenda na rzecz integracji Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej (COM 2005) 389 końcowy.

o uzyskanie lepszych efektów poprzez rozłożenie działań na wiele podmiotów, reprezentujących odmienne porządki i sektory[56]. Zarządzanie opiera się na dzieleniu, a nie monopolizowaniu kompetencji[57] i współistnieniu wielu potencjalnie odległych aktorów i instrumentów politycznych. Podsumowując, należy zwrócić uwagę na fakt, że obszar badań nad zarządzaniem migracjami w Unii Europejskiej, przy wykorzystaniu nowych modeli i narzędzi integracji europejskiej jest nowy i wymaga pogłębionej refleksji, zarówno empirycznej, jak i teoretycznej. Niezwykle interesującym tematem jest proces zmian formalnych i nieformalnych, zachodzących w systemie instytucjonalnym, sposobie podejmowania decyzji politycznych oraz ich implementacji w państwach członkowskich, w wyniku presji adaptacyjnej wywieranej przez instytucje poziomu europejskiego. Zmiany te zachodzące w systemie politycznym, instytucjonalnym, ale również społecznym, są szczególnie interesujące w nowych państwach członkowskich w odniesieniu do polityk, które są na wstępnym etapie definiowania.

Polityka integracji imigrantów – obszary, cele i aktorzy poziomu narodowego

Zarządzanie migracjami stanowi bez wątpienia ciekawy przykład dla sprawdzenia funkcjonalności modelu wielopoziomowego zarządzania. Przez wiele dziesięcioleci polityka migracyjna[58] była ograniczona do kompetencji państw narodowych i ściśle związana z suwerennością i bezpieczeństwem. Polityka migracyjna rozumiana jako kontrola przepływu ludności przez granice państwa oraz na jego terenie, określa kategorie osób, którym państwo udziela prawa do wjazdu i pobytu na swoim obszarze oraz takie, którym tego prawa odmawia. Globalne przepływy ludności są w większości motywowane ekonomicznie. Teoria czynników wypychających i przyciągających wskazuje na

[56] Takie stanowisko przyjmuje na przykład N. Bernard, wskazując na istotność nie tyle samych poziomów, ile władz i instytucji je reprezentujących: N. Bernard, *Multi-Level Governance in The European Union*, Kluwer Law International, Hague, 2002, s. 8−11.

[57] A. Sloat, *Scotland in Europe*: *A Study of Multi-Level Governance*, Peter Lang AG, European Academic Publishers, Bern, 2002, s. 37−38.

[58] W literaturze tematu bardzo często w sposób zamienny stosuje się pojęcia „polityka migracyjna", „polityka imigracyjna". Jak pisze M. Duszczyk w monografii *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012: „..polityka migracyjna obejmuje swoim zakresem wszelką aktywność państwa związaną z przestrzennym przemieszczaniem się ludzi, a więc zawiera w sobie politykę imigracyjną oraz inne instrumenty, dotyczące na przykład polityki w stosunku do obywateli danego państwa, przebywających na stałe lub czasowo za granicą. Zawiera w sobie również politykę emigracyjną oraz stymulowanie do powrotu do kraju pochodzenia obywateli danego państwa bez względu na ich status." Moim zdaniem polityka migracyjna dotyczy wszystkich rozwiązań legislacyjnych, podejmowanych przez państwo, dotyczących przepływów ludności. A. Favell uważa natomiast że: „polityka imigracyjna to ochrona granic, prawo wjazdu i pobytu, natomiast polityka integracyjna to wszystkie rozwiązania odnoszące się do cudzoziemców legalnie przebywających na terenie danego państwa" [tłumaczenie własne – P.M.P.], A. Favell, *Integration Nation, The Nation-State and Research on Immigration in Western Europe*, [w:] "Comparative Social Research", No 22, 2003, s. 13−42.

różnice w stawkach płac i poziomie życia, które stanowią ważny czynnik w migracji[59]. Przepływy migracyjne są analizowane z perspektywy państw przyjmujących, jak również państw wysyłających. Zainteresowanie tym zjawiskiem wykazują różne dyscypliny naukowe, przyjmując różne kryteria oceny. Z politologicznego punktu widzenia napływ dużej liczby imigrantów ma konsekwencje zarówno dla instytucji publicznych, jak również dla tożsamości narodowej społeczeństwa przyjmującego. Jak podkreślają S. Castles i M. Miller, napływ zróżnicowanych kulturowo imigrantów stawia przed państwem dylemat[60]. Instytucje publiczne muszą nie tylko określić katalog praw przyznanych imigrantom, ale przede wszystkim rozpocząć prowadzenie polityki zarządzania tym zjawiskiem. Jak podkreśla A. Zolberg, polityka państwa w obszarze migracji może powodować zwiększenie lub zmniejszenie napływu imigrantów, w zależności od interesu państwa[61]. W obszarze polityki migracyjnej leżą również kwestie związane z azylem, przyznawaniem obywatelstwa oraz szeroko pojętą integracją imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym[62]. Państwa członkowskie UE przez lata wypracowywały własne zróżnicowane polityki migracyjne, na których kształt wpływ miały między innymi:

- ustrój państwa;
- wcześniejsze doświadczenia z imigrantami;
- sytuacja gospodarcza, potrzeby rynku pracy;
- partia sprawująca władzę;
- sytuacja geopolityczna;
- stosunek społeczeństwa do imigrantów.

Badanie znaczenia polityki migracyjnej, jak piszą G. Zincone i T. Caponio, w pierwszym okresie dotyczyło formalnych relacji aktorów poziomu narodowego, negocjacji partii politycznych oraz ich wpływu na kształtowanie rozwiązań legislacyjnych[63]. Z czasem badacze zaczęli się interesować przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, którzy mieli zróżnicowane interesy w odniesieniu do napływu imigrantów. Obecnie coraz większe znaczenie w badaniach nad politykami migracyjnymi

[59] E. Ravenstein, *The law of migration*, [w:] „Journal of the Statistical Society of London", 48 (2), s. 167−235, Blackwell Publishing, London 1885; J.R. Harris, M. Todaro, *Migration, unemployment and development: a two-sector analysis,* [w:] "American Economic Review" 40/1970, s. 126−142; E. Lee, *A theory of migration*, [w:] "Demography", 1969, 3(I), s.47−57; M. J. Piore, *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge University Press 1979.

[60] S. Castles, M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 64.

[61] A.R. Zolberg, *International migrations in political perspective*, [w:] M. Kritz, C. Keely, S. Tomasi (ed.), *Global Trends in Migration*, Staten Island: Centre for Migration Studies, 1981.

[62] M. Lesińska, *Polityka migracyjna UE*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak, *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Atla2, Wrocław 2008.

[63] G. Zincone, T. Caponio, *Multi-level governance in migration – state of the art*, IMISCOE papers Cluster 7.

mają kwestie wielopoziomowego zarządzania, roli instytucji ponadnarodowych w kształtowaniu rozwiązań w tym obszarze, współpracy aktorów reprezentujących różne poziomy zarządzania. Jak już wcześniej wspomniałam, od kilku lat w europejskich badaniach nad migracjami obserwuje się wzrost zainteresowania poziomem lokalnym, uwzględniając nie tylko rolę instytucji publicznych, ale również organizacji pozarządowych, imigranckich i innych[64].

Duże znaczenie przywiązuje się także do praw przyznawanych imigrantom w państwach przyjmujących. Kształtowana przez państwo polityka migracyjna powoduje napływ imigrantów, który wiąże się z wprowadzaniem rozwiązań systemowych w celu maksymalizacji korzyści płynących z tego procesu i minimalizacji potencjalnych skutków negatywnych. Imigranci mogą stać się beneficjentami systemu pomocy społecznej państwa, dlatego – jak pisze M. Duszczyk – „niezmiernie ważne z punktu widzenia polityki społecznej jest również badanie cech i potrzeb obcokrajowców, tak aby możliwe było zaproponowanie im jak najbardziej efektywnych instrumentów wsparcia"[65]. Stwierdzenie to raz jeszcze podkreśla, jak wiele zmian wymagają polityki publiczne w związku z napływem imigrantów.

Państwa UE, zmagające się z problemami demograficznymi, podlegające jednocześnie procesom globalizacji i integracji stoją przed dylematem: z jednej strony wykazują potrzebę napływu imigrantów, z drugiej wciąż koncentrują się na niezwykle restrykcyjnej kontroli własnego terytorium, wyrażającej się w zwalczaniu nielegalnej imigracji, zapobieganiu nielegalnemu zatrudnianiu imigrantów, zapobieganiu handlowi ludźmi itd. Jak zaznacza J. Hollifield, państwa europejskie stoją przed dylematem pogodzenia interesu ekonomicznego, wyrażonego koniecznością konkurencyjności na rynku globalnym z ochroną praw obywateli w państwie narodowym[66]. To rozdarcie między interesem ekonomicznym a interesem politycznym uwidacznia się w sposobie prowadzenia przez państwa europejskie polityk migracyjnych. Upolitycznienie kwestii imigracji w Europie nie służy wprowadzaniu liberalnych rozwiązań, nawet jeśli są one uzasadnione ekonomicznie. Nastroje antyimigranckie narastające w społeczeństwach europejskich stanowią dla wielu partii skrajnie prawicowych element, na którym budują kapitał polityczny, blokując racjonalne rozwiązania w tym obszarze[67].

---

[64] Badaniami poziomu lokalnego zajmowali się między innymi: M. Alexander, M. Borkert, W. Boswick, T. Caponio, F. de Barros, A. Favell&M. Martiniello, R. Penninx, G. Zicone, S. Vertovec, szczegóły dotyczące publikacji w bibliografii na końcu książki.

[65] M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012, s. 26.

[66] J. F. Hollifield, *Offene Weltwirtschaft nationales Burgerrecht*, [w:] D. Thranhardt, U. Hunger (ed.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Leviathan Sonderheft 22/2003, Westdeutscher Verlag, 2003.

[67] Retoryka antyimigrancka nie jest wyrażana w UE jedynie przez partie skrajnie prawicowe. W dobie kryzysu ekonomicznego krytyczne uwagi pod adresem imigrantów oraz mobilności wewnętrznej w UE

Poza wcześniej wspomnianymi czynnikami wpływającymi na zróżnicowane podejście do polityki integracji imigrantów, istotny jest również tak zwany „efekt wieku" (*age effect*), który dzieli kraje europejskie na 3 grupy: stare kraje imigracyjne, nowe kraje imigracyjne oraz kraje w fazie transformacji[68]. Czynnik czasu oraz rodzaj doświadczeń z napływem imigrantów wpływają na sposób prowadzonej polityki migracyjnej oraz dobór narzędzi. Należy zauważyć, że państwa europejskie najbardziej doświadczone w tej dziedzinie, jak Holandia, Szwecja czy Wielka Brytania, prowadzą politykę migracyjną od ponad 30 lat, a zagadnienia z tym obszarem związane stały się przedmiotem debaty publicznej, przyczyniając się do włączenia w ten proces coraz to nowych aktorów. Niezwykle istotny jest również moment przekształcenia państw z krajów emigracji netto w kraje imigracji netto. W przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które są w procesie transformacji, kształtowanie polityki migracyjnej jest silnie zdeterminowane europeizacją tego obszaru. Oznacza to, że mają one mniejszy wpływ na przyjmowane rozwiązania (w obszarze ochrony granic, azylu, nielegalnej imigracji) niż kraje zachodnioeuropejskie, które podejmowały pierwsze działania w latach 50. i 60. XX wieku.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej są w badaniach migracyjnych często traktowane jako jedna grupa, w której sytuacja migracyjna zaczęła się zmieniać po transformacji systemowej w latach 90. XX wieku. Prowadzone przeze mnie badania terenowe działań lokalnych w Estonii i Polsce, uzupełnione badaniami Josefa Kohlbachera z Austriackiej Akademii Nauk, pozwoliły mi wyprowadzić model pokazujący różnice w sytuacji migracyjnej w tej części Europy[69]. Zróżnicowane historycznie determinanty napływu imigrantów do nowych krajów członkowskich przekładają się na zróżnicowane cele działań integracyjnych przez nie podejmowanych. Nowe kraje członkowskie są we wstępnej fazie kształtowania polityki integracji imigrantów. Tworzą je w warunkach zacieśniającej się współpracy na poziomie europejskim, przy użyciu nowych mechanizmów zarządzania i forów współpracy. Cele tych działań i ich grupy docelowe są jednak w tych krajach zróżnicowane.

Polityka migracyjna jest zagadnieniem szerokim, w którym, jak podkreśla wielu autorów, polityka integracyjna stanowi ważną część. Integracja jest procesem złożonym i długofalowym, dlatego polityka integracyjna i jej efekty powinny być analizowane w długofalowej perspektywie. Jak pokazują doświadczenia krajów

wyrażali m.in. przedstawiciele CSU w Niemczech, czy premier Cameron w Wielkiej Brytanii. Te przykłady pokazują, jak łatwo jest używać tematyki migracyjnej w walce politycznej.

[68] IDEA Methodological guidelines http://www.idea6fp.uw.edu.pl/ oraz Marek Okólski (ed.), *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2012.

[69] P. Matusz-Protasiewicz, J. Kohlbacher, *Policies on intergroup relations in the cities of CEE countries*, CMR Working Paper 54(112) Warsaw, http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/1798/.

zachodnioeuropejskich, tworzenie polityki w tym obszarze jest niezwykle skomplikowane, zagadnienia związane z imigracją stają się w Europie coraz bardziej upolitycznione, co prowadzi do używania tego tematu w walce politycznej, a co za tym idzie częstych zmian koncepcji integracji, oraz braku akceptacji politycznej dla działań długofalowych. Jak piszą R. Penninx i H. Vermeulen, „polityczne pragnienie osiągnięcia szybkich rozwiązań problemów nie sprzyja procesom o charakterze długofalowym", takimi jak proces integracji[70].

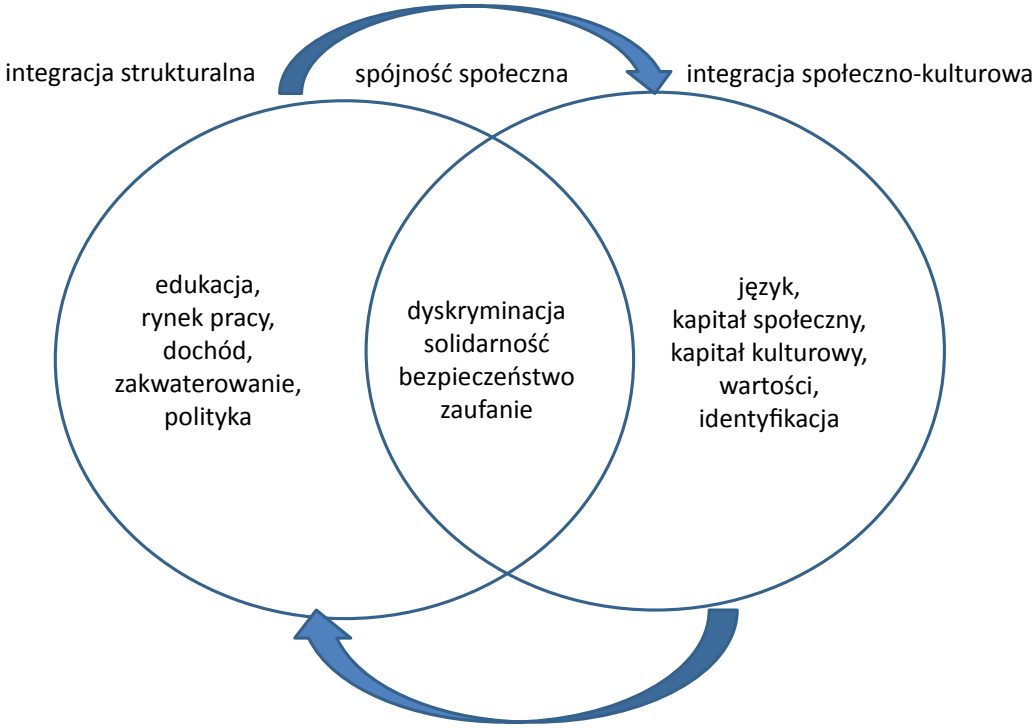
Z terminem „integracja imigrantów" wiąże się wiele pojęć pokrewnych lub uzupełniających ten złożony i wielowymiarowy proces. J. Jenson łączy termin „inkluzja" z rozwiązaniami legislacyjnymi, umożliwiającymi wyrównywanie szans imigrantów, szczególnie w obszarze rynku pracy, natomiast termin „partycypacja" odnosi do uczestniczenia w życiu społecznym i politycznym[71]. Terminem pojawiającym się często w analizach dotyczących integracji imigrantów jest spójność społeczna, która w Wielkiej Brytanii została przyjęta jako model funkcjonowania imigrantów w społeczeństwie, cel dla realizowanej przez państwo polityki. Termin spójność społeczna może być traktowany jako ekwiwalent terminu integracja, gdyż, jak pisze A. Grzymała-Kazłowska, „jest najczęściej definiowany jako stan, na który składają się: podzielenie przez członków społeczeństwa najważniejszych wartości i akceptacja przez nich podstawowych instytucji, występujące wśród członków społeczności poczucie tożsamości grupowej, zaufanie, lojalność i solidarność wobec innych członków wspólnoty, występowanie między grupami interakcji oraz brak społecznego wykluczenia z rynku pracy, życia publicznego i dostępu do zasobów publicznych"[72]. Zależność między integracją a spójnością społeczną oraz obszary obu procesów przedstawia rysunek 2. W badaniach nad spójnością społeczną większy nacisk kładzie się na społeczeństwo, które w wyniku nasilenia i zróżnicowania procesów migracyjnych funkcjonuje w obliczu dużego pluralizmu kulturowego, mogącego wpływać na relacje międzygrupowe i poczucie przynależności.

[70] H. Vermeulen, R. Penninx (ed.), *Het democratisch ongeduld: de emancipatie and integratie van zes doelgropen abd het Minderhedenbeleid*, Het Spinhuis, Amsterdam 1994.

[71] J. Jenson, *Mapping social cohesion: the state of Canadian research*, Canadian Policy Network Study No.F-03, Ottawa 1998.

[72] A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania i polityki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 47.

Rysunek 2. Integracja i spójność społeczna.



Źródło: opracowanie na podstawie K. Vancluysen, M. Van Craen, J. Ackaert, *Gekleurde Steven. Autochtonen en allochtonen over samenleving*, VanDenBroele 2009.

Analizując działania integracyjne, prowadzone przez państwa przyjmujące, należy zwracać uwagę na kwestie definicyjne. Nie wypracowano jak dotąd jednej uniwersalnej definicji integracji, a jej rozumienie jest ściśle związane z doświadczeniami państwa w obszarze migracji, akceptacji imigrantów, kwestii przyznawania obywatelstwa itd. Niezwykle często, szczególnie w debatach politycznych, używanie terminu „integracja" rozumiane jest jako asymilacja. Termin asymilacja jest kojarzony negatywnie, zakłada bowiem zrzeczenie się przez imigrantów własnej kultury i tożsamości oraz przyjęcie wartości i norm społeczeństwa przyjmującego[73]. Jak podkreśla wielu autorów, m.in. S. Spencer, S. Castels, S. Vertovec czy R. Penninx, integrację należy postrzegać jako proces długotrwały zmierzający do sytuacji, w której imigranci funkcjonują jako pełnoprawni

[73] Poza terminem integracja i asymilacja należy również wymienić multikulturalizm, zakładający zachowanie przez imigrantów własnej kultury i tożsamości. Proces włączania imigrantów do społeczeństwa przyjmującego w modelu multikulturowym zakłada aktywną rolę państwa, które jednocześnie przeznacza środki na wspieranie działań imigrantów zmierzających do pielęgnowania własnej kultury, tradycji i języka. W modelu *gastarbeiter*, który funkcjonował w RFN po II wojnie światowej, od imigrantów nie wymagano dopasowania się do społeczeństwa przyjmującego, ich funkcjonowanie było ograniczone wyłącznie do rynku pracy, a pobyt traktowany w kategoriach czasowych.

członkowie społeczeństwa przyjmującego[74]. Akceptując założenie o wielowymiarowym i długotrwałym charakterze procesu integracji, należy pamiętać o zróżnicowanych efektach końcowych, zależnych od takich cech indywidualnych, jak: wiek, płeć, wykształcenie, bliskość kultury kraju przyjmującego. Uwzględniając zarówno model integracji imigrantów kraju przyjmującego, jak również cechy indywidualne samych imigrantów, efekty integracyjne mogą być w niektórych przypadkach widoczne dopiero w drugim pokoleniu.

Jak podkreślają M. Pawlak i M. Bieniecki, najważniejsze zasady pomagające prowadzić skuteczną politykę integracyjną to: „jasne formułowanie celów, koordynacja prowadzonych działań, współdziałanie pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w integrację, rzetelna ewaluacja prowadzonych działań"[75]. Jeśli chodzi o podział instytucjonalny w polityce integracyjnej, należy zwrócić uwagę, że obszary integracji dotyczą wielu polityk publicznych (edukacja, służba zdrowia, rynek pracy etc.). Dlatego odpowiedzialność za realizację polityki integracyjnej w większości państw europejskich jest rozproszona między różne instytucje publiczne. Jak podkreśla F. Heckmann, cele i narzędzia polityki integracyjnej można podzielić na bezpośrednie, służące wyłącznie imigrantom oraz służące integracji społecznej całości społeczeństwa, w której imigranci mogą stanowić ważną grupę docelową[76]. W pierwszym przypadku chodzi głównie o działania aktywizujące jedynie imigrantów, m.in. przez kursy językowe, orientację na rynku pracy czy orientację społeczną. Tego typu działania wchodzą bardzo często w skład kursów obywatelskich czy kursów integracyjnych, oferowanych nowo przybyłym imigrantom. W przypadku środków pośrednich imigranci stanowią jedynie jedną z grup społeczeństwa przyjmującego, do których adresowane są działania instytucji publicznych. Przykładem może być przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja zawodowa grup wykluczonych na rynku pracy.

Większość autorów podkreśla, że formułowanie wskaźników ilościowych w polityce integracyjnej, szczególnie w obszarach takich jak przynależność do społeczeństwa, poczucie integracji etc., jest niezwykle trudne. Bardziej skuteczne jest formułowanie celów i ewaluacja stopnia ich realizacji. A. Agera i A. Stranga proponują 4 działy, z których każdy zawiera obszary kluczowe dla integracji imigrantów. Patrz tabela 3.

---

[74] Więcej na temat integracji: S. Spencer, *The Migration Debate*, Bristol: The Policy Press 2011; S. Castles, *Multiculturalism*, J. Matthew, J. Gibney and H. Randall (ed.), *Immigration and Asylum: From 1900 to the Present*, (pp. 428−434). United States of America: ABC-Clio 2005; R. Penninx, K. Kraal, M. Mariniello and S. Vertovec, *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate 2004.

[75] M. Bieniecki, M. Pawlak (red.), *Praktyki integracji. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2012.

[76] F. Heckmann, D. Schnapper (ed.), *The integration of immigrants in European Societies*, Stuttgart 2003.

Tabela 3. Wskaźniki w procesie integracji.

Działy	Obszary
środki i wskaźniki	• zatrudnienie • mieszkalnictwo • edukacja • zdrowie
kapitał społeczny	• pomostowy kapitał społeczny • łączący kapitał społeczny
narzędzia	• język, wiedza o kulturze • bezpieczeństwo i stabilizacja
fundament	• prawa i obywatelstwo

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

Tworzenie polityki integracyjnej jest nierozerwalnie związane z jasnym sformułowaniem celów długoterminowych, określeniem grup docelowych prowadzonych działań, czy wreszcie wypracowaniem narzędzi i określeniem instytucji, odpowiedzialnych za ich realizację. Stworzenie polityki integracji imigrantów wymaga w pierwszej kolejności zrozumienia potrzeby prowadzenia takich działań oraz woli politycznej wprowadzenia odpowiednich mechanizmów prawnych umożliwiających ich realizację. Jak pisze R. Penninx, polityka zmierza do kierowania procesu integracji w pewnym określonym kierunku[77]. W krajach zachodnioeuropejskich kształtowanie się debaty publicznej, której wynikiem była decyzja o wprowadzeniu polityki integracyjnej, było w większości przypadków procesem długotrwałym i niezwykle złożonym, zależnym od wielu czynników, grup imigranckich osiedlających się w danym kraju, systemu politycznego etc.

Dodatkowym utrudnieniem w formułowaniu jasnych i długofalowych celów polityki integracyjnej, bez względu na poziom jej tworzenia, jest złożoność procesu. Integracja odbywa się na trzech zasadniczych poziomach: prawno-politycznym, społeczno-ekonomicznym i kulturowym, co w strukturze państwa wymaga współpracy między różnymi instytucjami. Jak pokazuje doświadczenie krajów zachodnioeuropejskich, dochodzenie do konsensusu między wieloma instytucjami publicznymi i różnorodnymi aktorami na wielu poziomach władzy często prowadzi do pominięcia imigrantów jako partnera tych negocjacji. W kształtowaniu polityki integracyjnej i wypracowywaniu długofalowych i mierzalnych jej celów, istotne jest również określenie odbiorców poszczególnych działań. Imigranci jako grupa nigdy nie są jednorodni, ich potrzeby i możliwości adaptacyjne znacznie się od siebie różnią. Integracja, jak pisze R. Penninx, zachodzi zarówno na

[77] R. Penninx, *An analytical, heuristic approach to the study of integration processes of immigrants: dimentions, determinants and models of incorporation. Consequences for the study of policies in this domain*, Contribution to the conference "Debating the immigration-integration nexus in Germany and Turkey: where to go from here?", Koç University, Istanbul, 23−24 September 2011.

poziomie indywidualnym, koncentrując się głównie w obszarze rynku pracy, edukacji, mieszkalnictwa itd., jak i dotyczy poziomu kolektywnego, czyli całych grup imigranckich[78]. Organizacje imigranckie mogą odgrywać istotną rolę w przygotowywaniu i implementowaniu polityki integracyjnej, będąc partnerem dla instytucji państwa przyjmującego. Mogą również dążyć do budowania silnych relacji wewnątrzgrupowych służących izolacji określonej grupy, co w perspektywie długofalowej może prowadzić do wykluczenia ze społeczeństwa przyjmującego.

Polityka integracyjna, jak zauważa R. Penninx, dotyczy dwóch stron: państwa i imigrantów[79]. Państwo jest w tym systemie reprezentowane przez instytucje, partie polityczne, związki zawodowe, doradców i ekspertów, natomiast imigranci przez organizacje i stowarzyszenia imigranckie o różnym charakterze (kulturalne, społeczne, etniczne, religijne) oraz organizacje pozarządowe, zajmujące się pomocą imigrantom. W zależności od systemu politycznego w państwie oraz doświadczeń w prowadzeniu polityki migracyjnej występuje zróżnicowanie aktywności poszczególnych poziomów władzy. We Francji mamy do czynienia z centralnym zarządzaniem migracjami, podczas gdy w Niemczech, Hiszpanii czy Włoszech wyraźnie dostrzegana jest aktywność władz regionalnych i lokalnych, wynikająca z dużej autonomii regionów w tamtejszych systemach politycznych[80]. W demokracji konsensualnej – której przykładem jest Holandia – dającej duże prawa mniejszościom i ich organizacjom, to właśnie ci aktorzy są szczególnie aktywni w procesie kształtowania polityki migracyjnej[81]. W przypadku Włoch i Hiszpanii, gdzie ważną rolę w świadczeniu pomocy społecznej odgrywają organizacje pozarządowe, to one są ważnymi partnerami w debacie na temat migracji. Jeśli chodzi o nowe kraje członkowskie, będące wciąż krajami bardziej wysyłającymi niż przyjmującymi, polityka migracyjna jest we wczesnej fazie rozwoju i jest kształtowana głównie przez instytucje rządowe. Większość rozwiązań legislacyjnych w obszarze migracji nowe kraje członkowskie przyjęły w procesie dopasowywania prawa krajowego do wymogów UE przez ratyfikację.

Przyjmując perspektywę społeczno-polityczną, możemy wyróżnić 3 modele integracji: asymilacyjny, nastawiony na włączanie imigrantów do społeczeństwa przyjmującego w procesie jednostronnej adaptacji, multikulturowy, w którym imigranci powinni uczestniczyć w życiu społecznym na prawach równych obywatelom, bez konieczności

[78] *Ibidem*.

[79] R. Penninx, *The logic of integration policies: an exercise of policy thinking*, lecture at CEDEM, University of Liege, 29th of January, 2004.

[80] E. Bleich, *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking Since the 1960s.*, Cambridge University Press 2003. W. Bosswick, *Immigrant and immigration policy-making. The case of Germany*, Country report presented at the first IMISCOE General Conference, Coimbra, 3−4 December 2004. T. Caponio, *Multiculturalism from below. Italian cities compared*, materiały konferencyjne.

[81] P. Matusz-Protasiewicz, *Integracja z zachowanie własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

wyzbycia się własnej tożsamości oraz model pluralistyczny, w którym zróżnicowanie religijne, rasowe, kulturowe czy językowe jest cechą opisującą system społeczny[82].

Poza przywołanymi już czynnikami wpływającymi na tworzenie polityki integracyjnej w krajach europejskich, warto zwrócić jeszcze uwagę na badania nad migracjami i ich rolę w wypracowywaniu rozwiązań w tym obszarze. Wraz ze wzrostem zainteresowania migracją i włączeniem jej do debaty publicznej, politycy coraz częściej wykorzystywali badania z tego obszaru do tworzenia koncepcji zarządzania zjawiskiem napływu imigrantów oraz ich integracji. Jak zauważają R. Penninx i P. Scholten, współpraca nauki z polityką w obszarze migracji przybierała różne formy: „w Belgii, Niemczech i Włoszech dialog między naukowcami i politykami (*policy makers*) odbywał się przez kontakty prywatne, nieformalne sieci i otwarte debaty publiczne. W innych krajach odbywał się w sposób bardziej zinstytucjonalizowany przez stworzenie takich instytucji jak ciała doradcze czy rady naukowe"[83]. Oddziaływanie badań migracyjnych na tworzenie polityki integracji imigrantów nie jest ograniczone jedynie do poziomu państwa. Dzięki grantom europejskim tworzy się coraz więcej sieci i konsorcjów badawczych, zajmujących się analizą zjawisk migracyjnych, np. sieć IMISCOE[84]. Tym samym naukowcy i eksperci z tej dziedziny są jeszcze jednym aktorem w modelu MLG, nie tylko na poziomie narodowym, ale również europejskim. Zagadnienie związku między badaniami naukowymi nad migracjami a tworzeniem i implementowaniem polityki integracji imigrantów stało się również w ostatnim czasie ważnym tematem badawczym[85].

Polityka integracji imigrantów w Unii Europejskiej – poziom ponadnarodowy

Po rozszerzeniu o nowe kraje członkowskie, powiększeniu strefy Schengen oraz wzmocnieniu wewnętrznej mobilności ludności, jak również ze względu na rosnącą liczbę nielegalnych imigrantów na terenie UE, kwestie związane z migracją i jej zarządzaniem

[82] Y. Soysal, *Limits of citizenship*, The University of Chicago Press, 1994.

[83] R. Penninx , P. Scholten, *Research Policy Dialogue on Migration and Integration in Europe*, IMISCOE Policy Brief No.15.

[84] www.imiscoe.org.

[85] Jedną z pierwszych konferencji podejmujących związek nauki z tworzeniem polityki migracyjnej i integracyjnej w Europie zorganizowali naukowcy z Holandii, konferencja 'Research – Policy Dialogue on Migration and Integration in Europe', P. Matusz-Protasiewicz 'The rise of migration research after EU enlargement – the case of Poland', Uniwersytet Enschede, 22−23.05.2008 Enschede. Kwestię tę na przykładzie holenderskim przedstawił P. Scholten, *Framing Immigrant Intergation. Dutch Research − Policy Dialogues in Comparative Perspective,* IMISCOE Research, Amsterdam University Press 2011. Obecnie duże badania na temat związku nauki i polityki są prowadzone na Uniwersytecie w Rotterdamie, projekt nosi tytuł: 'DIAMINT project on science-society dialogues on migrant integration in Europe'; jest on realizowany w konsorcjum i finansowany przez Volkswagen Stiftung.

zaczęto coraz częściej analizować na poziomie wspólnotowym. Za względu na złożoność zagadnienia oraz silne zakorzenienie tego obszaru w suwerennych kompetencjach państw członkowskich, unikano określania tego procesu jako uwspólnotawiania, mówiło się raczej o współpracy i wymianie doświadczeń. Formalizowanie polityki europejskiej w tym obszarze rozpoczęło się od podpisania w roku 1985 porozumienia z Schengen, znoszącego kontrolę na granicach wewnętrznych i wzmacniającego kontrolę granic zewnętrznych. W Jednolitym Akcie Europejskim znalazł się zapis o gotowości współpracy w obszarze polityki imigracyjnej, rozumianej przede wszystkim jako wjazd i pobyt obywateli państw trzecich na obszarze Wspólnoty[86]. Ten ważny zapis w praktyce oznaczał niewiele, trudno było bowiem doprowadzić do wypracowania wspólnych rozwiązań, uwzględniając różne interesy państw członkowskich oraz różne modele prowadzonej przez nie polityki imigracyjnej.

W Traktacie Amsterdamskim (1999) kwestie związane z migracją zostały włączone do większego projektu tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a sprawy związane z polityką wizową i azylową oraz zwalczaniem nielegalnej migracji zostały przeniesione na poziom decyzji wspólnotowych. Ważne zapisy dotyczące polityki migracyjnej znalazły się również w konkluzjach ze szczytu Rady Europejskiej w Tampere (15−16.10.1999)[87]. Podkreślano konieczność współpracy z państwami wysyłającymi oraz konieczność zagwarantowania przez państwa członkowskie godnego traktowania obywateli państw trzecich, przebywającym na ich terenie legalnie. Podnoszono także kwestie prowadzenia przez państwa członkowskie polityki integracji imigrantów. Konferencja międzyrządowa wyraźnie podkreślała konieczność zwalczania nielegalnej imigracji i zwiększania ochrony granic zewnętrznych. Debata dotycząca integracji imigrantów odbywała się również w czasie spotkań ministerialnych w Groningen (2004), Poczdamie (2007), Vichy (2008) i Saragossie (2010). Po pięciu latach od szczytu w Tampere udało się wypracować w negocjacjach międzyrządowych tak zwany Program Haski, przyjęty w 2004 roku, który zakładał między innymi wprowadzenie wspólnych procedur azylowych, zdefiniowanie zrównoważonego podejścia do procesów migracyjnych, wzmocnienie ochrony granic oraz maksymalizacji pozytywnego wpływu migracji na państwa europejskie. Na kształt polityk migracyjnych w krajach członkowskich UE, poza zapisami traktatowymi mają również wpływ dyrektywy wydawane

[86] JAE podpisany w Luksemburgu 17 lutego 1986 r. przez dziewięć państw członkowskich i 28 lutego 1986 r. przez Danię, Włochy i Grecję jest pierwszą tak doniosłą zmianą Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Jednolity akt europejski (JAE) stanowi rewizję traktatów rzymskich w celu ożywienia integracji europejskiej i realizacji rynku wewnętrznego. Zmienia zasady działania instytucji europejskich i rozszerza kompetencje wspólnotowe, w szczególności w zakresie badań, rozwoju, środowiska naturalnego i wspólnej polityki zagranicznej, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pl.htm.

[87] N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, Palgrave MacMillan 2004.

przez Komisję Europejską. Regulowały one m.in. status obywateli państw trzecich, będących stałymi rezydentami (*long term resident*), minimalny standard przyjęcia osób ubiegających się o azyl czy o prawo do łączenia rodzin[88].

Na podstawie Programu Haskiego udało się wypracować *Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów w Unii Europejskiej* (CBP), przyjęte przez Radę Europejską w roku 2004[89]. Dokument podkreślał przyjętą definicję integracji jako procesu dwustronnego, w którym działania skierowane powinny być zarówno do imigrantów, jak również do społeczeństw przyjmujących. Wśród najważniejszych obszarów integracji znalazła się edukacja, dostęp do rynku pracy, równy dostęp do instytucji, dóbr i usług oraz przestrzeganie zasad niedyskryminacji. Uwzględniając model wielopoziomowego zarządzania w dokumencie, podkreślano, że osiągnięcie skutecznej integracji jest możliwe jedynie poprzez włączenie wszystkich poziomów władzy oraz stosowanie narzędzi takich jak wskaźniki, monitoring i ewaluacja. W roku 2005 Komisja Europejska przygotowała

[88] Dyrektywy: 2003/109/EC, 2003/9/EC, 2003/86/EC.

[89] Common Basic Principle of Immigrant Integration Policy in the European Union (CBP) przyjęte przez Radę w 2004 r. Wspólne podstawowe zasady składały się z 11 priorytetów, które miały stanowić podstawę działań w obszarze polityki integracji imigrantów w UE. CBP 1. „Integracja jest dynamicznym, dwukierunkowym procesem wzajemnego dostosowania wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich, CBP 2. Integracja wymaga poszanowania podstawowych wartości Unii Europejskiej, CBP 3. Zatrudnienie jest kluczowym elementem procesu integracji i ma centralne znaczenie dla udziału imigrantów w rynku pracy, CBP 4 'Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration'CBP 4. Podstawowa znajomość języka społeczeństwa przyjmującego, historii oraz instytucji jest niezbędna w procesie integracji; umożliwienie imigrantom zdobycia tej wiedzy ma zasadnicze znaczenie dla skutecznej integracji, CBP 5. Działania w dziedzinie kształcenia mają decydujące znaczenie dla przygotowania imigrantów, a zwłaszcza ich potomków, do udanego i bardziej aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie, CBP 6 'Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration' CBP 6. Dostęp imigrantów do instytucji, a także publicznych i prywatnych towarów i usług, na równi z obywatelami danego kraju i w sposób niedyskryminujący ma decydujące znaczenie dla poprawy integracji, CBP 7. Częste kontakty imigrantów z obywatelami Państw Członkowskich stanowią podstawowy mechanizm integracji. Shared forums, intercultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizeWspólne fora, dialog międzykulturowy, nauczanie o imigrantach i ich kulturze oraz poprawa warunków życia wpływa na zwiększenie interakcji między imigrantami i obywatelami państw członkowskich, CBP 8 'The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law'CBP 8. Praktyka różnych kultur i religii jest zagwarantowana w Karcie Praw Podstawowych i musi być przestrzegana, chyba że istnieje konflikt praktyk z innymi nienaruszalnymi prawami lub z prawem krajowym, CBP 9. Udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz w formułowaniu polityk i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przyspiesza ich integrację, CBP 10 'Mainstreaming integration policies and measures in all relevant policy portfolios and levels of government and public services is an important consideration in public policy formation and implementatiCBP 10. Upowszechnianie polityki integracyjnej oraz zaangażowanie środków różnych polityk publicznych jest ważnym aspektem w tworzeniu i realizacji polityki integracyjnej, CBP 11. Stworzenie jasnych celów, tworzenie wskaźników i mechanizmów oceny jest konieczne do dostosowania polityki, oceny postępów integracji oraz do skuteczniejszej wymiany informacji". Dokument Rady 141615/04 z dnia 19 listopada 2004 r.

Wspólną agendę na rzecz integracji, która miał określić wytyczne dla realizacji przyjętych *Wspólnych Podstawowych Zasad Integracji Imigrantów*[90]. Dokument omawiał 9 priorytetów integracji, proponując sposoby wcielania ich w życie na poziomie europejskim i narodowym. We wprowadzeniu zaznaczono, że „zestawienie ma charakter orientacyjny, nie jest wyczerpujące i pozostawia państwom członkowskim ustanawianie priorytetów oraz wybór rodzaju podejmowanych działań, jak również sposobu ich realizacji stosownie do sytuacji politycznej i tradycji w danym kraju. Powinny one być postrzegane jako główne elementy wszystkich krajowych i unijnych polityk integracyjnych"[91]. Taki zapis z jednej strony wyraźnie podkreślał swobodę państw członkowskich w kształtowaniu polityk integracyjnych, z drugiej strony zaznaczał znaczenie wspólnych ram integracji wyznaczanych na poziomie ponadnarodowym. Istotne jest również podkreślenie dopasowywania polityk kształtowanych przez państwa członkowskie do sytuacji politycznej i doświadczeń w tym obszarze. Taka zasada dawała nowym państwom członkowskim możliwość koncentrowania działań na wypracowywaniu rozwiązań systemowych i instytucjonalnych, niezbędnych na wstępnym etapie tworzenia polityki integracyjnej. Komisja Europejska została również zobowiązana do przygotowywania *Rocznych Sprawozdań na temat Imigracji i Integracji*, dla Rady i Parlamentu Europejskiego, które miały stać się ważnym instrumentem w procesie monitorowania rozwoju polityk integracyjnych w Unii Europejskiej oraz w państwach członkowskich.

W ostatnich pięciu latach wyraźnie widać zwiększone zainteresowanie instytucji unijnych kwestiami migracji do Europy oraz postakcesyjną mobilnością wewnętrzną, czego wyrazem mogą być opinie, stanowiska i decyzje, przygotowywane zarówno przez Komisję Europejską, jak i Parlament Europejski[92].

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i zniesieniu struktury filarowej w zarządzaniu politykami UE, migracje stały się obszarem kompetencji Komisji Europejskiej oraz Rady UE i Parlamentu Europejskiego, działających w ramach procedury współpracy. W ramach obszaru wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości zdefiniowane zostały między innymi następujące zadania: swobodny przepływ osób (wewnętrzna mobilność obywateli UE), azyl, imigracja oraz kontrola granic (przeciwdziałanie nielegalnej imigracji), wchodzące w skład szeroko pojętego zarządzania migracjami. Analizując zmiany instytucjonalne, wprowadzone Traktatem z Lizbony oraz rosnące zainteresowanie

[90] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM(2005) 389 końcowy, 1 września 2005 r.

[91] *Ibidem*, pkt. 2, Wzmocnienie procesu realizacji wspólnych podstawowych zasad, s. 5.

[92] 2005/2059(INI) Opinia PE w sprawie stanowiska UE odnośnie do postępowania wobec migracji z przyczyn ekonomicznych DT/605326PL.doc Komisja Rozwoju PE Dokument roboczy w sprawie rozwoju i migracji, 2006/2251(INI) Sprawozdanie „Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji", 2006/2250(INI) Sprawozdanie „Priorytety polityczne w walce z nielegalną migracją obywateli państw trzecich".

kwestiami migracji na poziomie europejskim można zakładać, że najbliższe lata przyniosą wiele nowych inicjatyw w tym obszarze.

Zagadnienia związane z integracją legalnie mieszkających na terenie UE imigrantów były traktowane jako uzupełnienie polityki imigracyjnej. Obszar ten pozostaje w kompetencjach państw członkowskich. Obecność imigrantów w państwach członkowskich UE, wynikające z tego faktu wyzwania integracyjne i występujące napięcia, takie jak zamieszki na przedmieściach Paryża, Marsylii, Londynu czy Sztokholmu, coraz częściej przyczyniają się do traktowania integracji imigrantów jako wspólnej sprawy wszystkich członków UE[93]. Jak już wcześniej wskazywałam, polityka integracyjna powinna być dopasowana do potrzeb imigrantów mieszkających w danym państwie, uwzględniając rodzaj grup imigranckich, ich zdolności adaptacyjne i potrzeby. Przy tak zróżnicowanej sytuacji w państwach członkowskich UE trudno wyobrazić sobie wspólnotową politykę integracyjną. Z punktu widzenia wielopoziomowego zarządzania migracjami, integracja imigrantów jest bez wątpienia obszarem angażującym zarówno poziom lokalny, narodowy, jak również ponadnarodowy. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 79 stwierdza, że instytucje europejskie podejmują działania w celu wspierania państw członkowskich w kształtowaniu polityki integracji obywateli państw trzecich[94]. Komisja Europejska zwraca uwagę, że wytyczne unijne powinny być uwzględnione w krajowych programach działania, corocznie ewaluowane, a skorygowane cele powinny być uwzględniane w kolejnych latach[95]. Monitoring i ewaluacja prowadzonych działań w obszarze polityki integracyjnej wpisuje się w szeroki wachlarz narzędzi otwartej metody koordynacji. Jeśli chodzi o działania Komisji Europejskiej, wpisujące się w otwartą metodę w polityce integracyjnej, to wydała ona także *Poradnik na temat integracji dla polityków i praktyków*, zawierający zestaw wytycznych i narzędzi w dziedzinie polityki integracyjnej[96].

Komisja Europejska podkreśla, że integracja jest procesem dwustronnym, angażującym zarówno państwa przyjmujące, jak i samych imigrantów. Komisja zwraca również

[93] Należy zauważyć, że zamieszki na przedmieściach miast europejskich, łączone z imigrantami, w większości dotyczyły 2 lub nawet 3 pokolenia imigrantów, czyli osób urodzonych w państwach przyjmujących, posiadających korzenie imigranckie. Znaczna część biorących udział w zamieszkach miała obywatelstwo krajów, w których te zamieszki miały miejsce.

[94] Art. 79 ust. 4 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C83/49. „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić środki zachęcające i wspierające działania Państw Członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich, przebywających legalnie na ich terytoriach, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich".

[95] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy, COM (2001) 387 final.

[96] KE, *Poradnik na temat integracji dla polityków oraz praktyków*, 2004 i 2007, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_168517401.pdf.

uwagę w komunikacie *O wspólnotowej polityce imigracyjnej*, że błędnie prowadzona polityka integracyjna może prowadzić do nasilenia się różnych problemów społecznych, w tym przede wszystkim wykluczenia społecznego[97]. Do wspierania i rozwijania polityki integracji imigrantów KE wykorzystuje raporty i zlecane badania, konsultacje z urzędnikami instytucji unijnych, państw członkowskich, ale również z przedstawicielami partnerów społecznych z różnych szczebli wielopoziomowego zarządzania migracjami. Jednym z ważnych forów wymiany doświadczeń i omawiania najlepszych praktyk jest powołane w roku 2005 Europejskie Forum Integracji (European Integration Forum), mające służyć jako platforma dialogu na temat integracji imigrantów, miejsce spotkań przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego[98]. Uzupełnieniem Forum jest Europejska Strona Integracyjna (European Web Site on Integration), zbierająca raporty, badania, dobre praktyki i doświadczenie krajów członkowskich w integracji imigrantów[99]. Działanie strony i Forum jest finansowane ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, stanowiącego obecnie najważniejsze źródło finansowania dla wszystkich działań prowadzonych w obszarze integracji imigrantów. Do obu narzędzi wrócę w dalszej części tekstu.

W swoich dokumentach UE określa integrację jako „dynamiczny, dwustronny proces wzajemnego przyjęcia wszystkich imigrantów i rezydentów w państwach członkowskich"[100]. Definiując proces integracji, Komisja Europejska zwraca uwagę na następujące kwestie, które powinny być wzięte pod uwagę przez aktorów poziomu narodowego (państwa członkowskie):

- wzmacnianie zdolności kraju przyjmującego do czerpania z różnorodności;
- wzmacnianie roli niepublicznych aktorów w zarządzaniu różnorodnością;
- promowanie dobrych relacji sąsiedzkich;
- wzmacnianie współpracy z mediami w kwestiach integracji[101].

Komisja Europejska zwraca również uwagę na kilka obszarów szczególnie istotnych z punktu widzenia integracji. Jednym z nich jest poszanowanie praw podstawowych, przyjętych przez UE. W przyszłości kwestie integracji imigrantów powinny się znaleźć w obszarze działania Agencji Praw Podstawowych UE. Zasadniczą kwestią

[97] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy, COM (2001) 387 final.

[98] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005), 389 final.

[99] http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm.

[100] Council of The European Union, *Common Basic Principles on Immigrants Integration CBPs'*, Press Release, 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels 2004, s. 17 („dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States").

[101] *Ibidem*.

w skutecznej integracji imigrantów jest rynek pracy oraz edukacja. Dlatego KE zachęca państwa członkowskie do przeciwdziałania dyskryminacji w tym obszarze, wspierania przedsiębiorczości imigrantów oraz aktywności partnerów społecznych w tworzeniu i wdrażaniu projektów integracyjnych. Komisja zwraca również uwagę na zagadnienia związane z edukacją. Jak pokazują badania, język i wiedza o funkcjonowaniu państwa przyjmującego są niezbędne dla skutecznej integracji; jednocześnie wsparcie dzieci imigranckich w procesie edukacji daje szansę na ich integrację i skuteczne funkcjonowanie w przyszłości na rynku pracy[102]. Edukacja nie dotyczy jedynie imigrantów. Również społeczeństwa przyjmujące muszą być przygotowane na różnorodność i związane z nią wyzwania, dlatego KE zachęca państwa członkowskie do wspierania jak najczęstszych interakcji między imigrantami a społeczeństwem przyjmującym, które wpływają na wzajemne poznanie się i budowanie poprawnych relacji. Kluczowe jest również aktywizowanie udziału imigrantów w życiu społecznym i politycznym państw członkowskich.

Komisja Europejska, jak już było wspomniane, postuluje również współpracę i wymianę dobrych praktyk między działającymi na rzecz integracji instytucjami państw członkowskich, co zostało sformułowane w Programie Haskim, przyjętym przez Radę Europejską 5 listopada 2005 roku[103]. W tym celu powołała do życia Europejską Sieć Migracyjną oraz Krajowe Punkty Kontaktowe, mające za zadanie zbieranie danych i informacji dotyczących wdrażanych polityk integracyjnych oraz wypracowywanie wskaźników, umożliwiających ocenę efektów prowadzonych działań[104].

Zadania sformułowane w ramach *Wspólnej Agendy na rzecz Integracji* zostały wsparte finansowaniem w wysokości 813 milionów euro w latach 2007−2013 w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI), będącego częścią programu SOLID (razem z Europejskim Funduszem Ochrony Granic Zewnętrznych, Europejskim Funduszem Powrotu Imigrantów oraz Europejskim Funduszem Uchodźczym). EFI został powołany do życia na mocy decyzji Rady (2007/435/WE) w roku 2007[105]. Zadaniem funduszu jest realizacja określonych celów:

[102] P. Matusz-Protasiewicz, *Interkulturowa edukacja w Holandii*, [w:] „Teraźniejszość, człowiek, edukacja" Kwartalnik Myśli Społeczno-Pedagogicznej 4(28)2004, Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Wrocław 2004, s. 103−119; P. Matusz-Protasiewicz, *Edukacja etniczna – programy wspierania dzieci imigranckich w holenderskim systemie edukacyjnym*, [w:] „Teraźniejszość, człowiek, edukacja" Kwartalnik Myśli Społeczno-Pedagogicznej Nr 2(30)2005, Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Wrocław 2005, s. 79−91.

[103] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005 – The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final – Official Journal C 236 of 24.9.2005].

[104] Council Decision 2008/381/EC of 14 May 2008 establishing a European Migration Network.

[105] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich*, Sprawozdanie specjalne nr 22/2012.

- ułatwienie opracowania 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;
- zwiększanie zdolności państw członkowskich w zakresie opracowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich;
- wymiana informacji, dobrych praktyk oraz współpraca państw członkowskich w zakresie opracowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich.

W dokumentach dotyczących integracji imigrantów, poza podkreśleniem dwukierunkowego charakteru tego procesu, KE zwraca uwagę, że działania podejmowane w obszarze integracji, powinny dotyczyć zarówno imigrantów jako grupy docelowej, jak i społeczeństw przyjmujących. Jeśli chodzi o aktorów zaangażowanych w tworzenie i implementowanie polityk integracyjnych, KE wskazuje na wszystkie poziomy modelu MLG, czyli instytucje ponadnarodowe, państwa członkowskie, ale również władze lokalne, które – jak podkreśla KE – są najbliżej codziennych problemów imigrantów.

Unia Europejska jest skomplikowaną strukturą instytucjonalną, w której proces decyzyjny, uwzględniający nowe formy rządzenia, dokonuje się na wielu poziomach, angażując coraz większą liczbę ośrodków oraz aktorów. Model wielopoziomowego zarządzania zakłada decentralizację władzy przez oddanie części uprawnień, pozostających w kompetencjach państwa organom ponadnarodowym, przy jednoczesnym większym zaangażowaniu władz lokalnych i regionalnych. Proces decyzyjny odbywa się w wielu wymiarach, w ramach formalnych i nieformalnych konsultacji i współpracy wielu aktorów. Wielu autorów twierdzi, że dochodzi do budowania „sieci zarządzania", łączącej aktorów na różnych poziomach władzy, mających zróżnicowane kompetencje, ale zmierzających do osiągnięcia zbieżnego celu[106].

Podsumowując, należy zauważyć, że mimo ograniczonych kompetencji w obszarze polityki integracji imigrantów, pozostającej w gestii państw członkowskich, instytucje unijne, wyraźnie zauważają ważną rolę tej polityki. Komisja Europejska, wykorzystując nowe narzędzia zarządzania, wyraźnie zintensyfikowała działania zmierzające do wypracowywania współpracy, wymiany dobrych praktyk i informacji dotyczących integracji imigrantów w krajach członkowskich. Promując dwukierunkową definicję integracji, KE

[106] S. Piattoni, *The theory of multi-level Governance: conceptual, empirical and normative challenges*, Oxford University Press 2010; Bache I., Flinders M. (ed.), *Multi-level governance*, Oxford University Press 2004; J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, 2010.

wspiera działania skierowane zarówno do imigrantów, jak do społeczeństw przyjmujących. Wyraźnie widać również, że Komisja Europejska świadoma wysokiej wrażliwości kwestii migracyjnych w niektórych państwach członkowskich, wykorzystując model wielopoziomowego zarządzania, coraz częściej włącza w proces decyzyjny aktorów poziomu lokalnego, odwołując się do ich doświadczeń w prowadzeniu działań integracyjnych. Władze samorządów lokalnych coraz aktywniej oddziaływają na działania podejmowane na poziomie europejskim. Takie wykorzystanie doświadczeń aktorów poziomu lokalnego legitymizuje działania instytucji unijnych zmierzające do pewnej harmonizacji działań integracyjnych, mimo ograniczonych kompetencji w tym obszarze.

Aktorzy i narzędzia wspólnych ram polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej

Tworzenie ram polityki integracyjnej w Unii Europejskiej angażuje coraz większą liczbę aktorów, reprezentujących w zasadzie wszystkie poziomy zarządzania, o czym była już wcześniej mowa. Poza instytucjami głównymi, czyli Radą Europejską, Radą Unii Europejskiej ds. Sprawiedliwości i Spraw Społecznych, Parlamentem Europejskim (w szczególności Komisją ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Społecznych oraz Komisją ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych), Komitetem Regionów (Komisją Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Stosunków Zewnętrznych) oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (Sekcją Sprawy Społeczne), również inni aktorzy coraz częściej zabierają głos w sprawach integracji imigrantów. Należy tu wspomnieć o agencjach unijnych, m.in. Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) czy Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FAR) podejmujących badania i stymulujących debatę publiczną, dotyczącą szeroko definiowanej integracji legalnie mieszkających na terenie Unii Europejskiej obywateli państw trzecich.

Jak już była mowa wcześniej, formułując Wspólne Podstawowe Zasady i Wspólną Agendę na rzecz Integracji, Komisja Europejska zaproponowała nowe narzędzia dla prowadzonych we współpracy z państwami członkowskimi działań integracyjnych. Utworzone narzędzia miały dawać możliwości szerokiej partycypacji aktorom reprezentującym różne poziomy zarządzania migracjami, a także wzmacniać główny cel wspólnotowych działań integracyjnych, czyli wymianę informacji i dobrych praktyk. W maju 2008 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła Decyzję 2008/381/WE, ustanawiającą Europejską Sieć Migracyjną (ESM), której głównym zadaniem jest gromadzenie informacji, dotyczących migracji i azylu dla instytucji UE oraz organów i instytucji państw członkowskich. Zadaniem sieci jest przygotowywanie raportów porównujących praktyki

w obszarze migracji, stosowane w państwach członkowskich. Europejską Sieć Migracyjną tworzą powołane w państwach członkowskich Krajowe Punkty Kontaktowe[107], koordynacją całości zajmuje się natomiast Komisja Europejska. W skład Krajowego Punktu Kontaktowego wchodzi co najmniej trzech ekspertów. Jeden z nich pełni funkcję krajowego koordynatora. Pozostali eksperci mogą pochodzić z tej samej jednostki lub innych instytucji krajowych i międzynarodowych organizacji publicznych lub prywatnych, mających siedzibę w danym państwie członkowskim[108]. Na podstawie danych z Krajowych Punktów Kontaktowych, Europejska Sieć Migracyjna przygotowuje następujące publikacje:

- roczne Raporty Polityczne, zawierające przegląd rozwiązań politycznych i legislacyjnych z krajów członkowskich i poziomu unijnego, od roku 2009 informacje przygotowane przez Europejską Sieć Migracyjną są włączane do Rocznego Sprawozdania Komisji Europejskiej nt. Imigracji i Azylu, czyli przeglądu implementacji postanowień Europejskiego Paktu o Imigracji i Azylu;
- badania dotyczące kwestii związanych z procesem migracji w UE;
- biuletyny informacyjne (EMN Bulletin), przedstawiające najważniejsze informacje, dotyczące migracji i danych statystycznych z krajów członkowskich UE;
- do roku 2011 przygotowywane były również Roczne Raporty na temat Statystyk, prezentujące dane dotyczące migracji i ochrony Międzynarodowej;
- na podstawie corocznych raportów Krajowych Punktów Kontaktowych uzupełniane są Dane Informacyjne, dotyczące poszczególnych państw członkowskich (EMN Country Fact Sheets);
- odpowiedzi na pytania bieżące (*ad hoc queries*)[109].

Europejska Sieć Migracyjna przygotowuje Program Roczny, w którym określa priorytety działań na bieżący rok pracy. Program jest akceptowany przez Komisję Europejską. Program Roczny 2013 poza podstawowymi priorytetami, dotyczącymi funkcjonowania Europejskiej Sieci Migracyjnej, czyli zbieraniem wiarygodnych i porównywalnych danych, dotyczących migracji i azylu z państw członkowskich dla aktorów tworzących polityki migracyjne na wszystkich poziomach zarządzania, zawiera również cele szczegółowe. Najważniejsze z nich to:

[107] Europejska Sieć Migracyjna posiada Krajowe Punkty Kontaktowe. Współpracą z KE w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej zajmuje się w Polsce Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Dodatkowym forum współpracy w ramach integracji są Krajowe Punkty Kontaktowe ds. Integracji, polski Punkt Kontaktowy podlega Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej.

[108] http://emn.gov.pl/esm/europejska-siec-migrac/8741Europejska-Siec-Migracyjna.html dostęp 21.10.2013.

[109] Więcej informacji na temat Europejskiej Sieci Migracyjnej oraz przygotowywanych przez nią publikacji na stronie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm dostęp 1.08.2013.

- wzmocnienie roli Europejskiej Sieci Migracyjnej jako platformy działającej na rzecz wzrostu świadomości i wymiany informacji o działaniach dotyczących migracji w Unii Europejskiej;
- poprawa porównywalności danych statystycznych oraz innych informacji na poziomie unijnym, uwzględniając rozbudowę *Glossary and Thesaurus* Europejskiej Sieci Migracyjnej;
- wdrożenie nowej edycji strony internetowej Europejskiej Sieci Migracyjnej oraz Systemu Wymiany Informacji (Information Exchange System) dla lepszego rozpowszechniania informacji wśród polityków, praktyków oraz użytkowników ESM[110].

Wszystkie przygotowywane we współpracy z Krajowymi Punktami Kontaktowymi informacje, analizy, raporty i dane statystyczne, Europejska Sieć Migracyjna zamieszcza na podstronie Komisji Europejskiej[111].

Innym bardzo ważnym narzędziem europejskiej strategii integracji obywateli państw trzecich, uwzględniającej wymianę informacji i dobrych praktyk jest Europejska Strona Internetowa na temat Integracji (European Web Site on Integration – EWSI), dostępna na stronie Komisji Europejskiej od 2009 roku[112]. Największą zaletą wspomnianej strony jest gromadzenie danych dotyczących działań wielu aktorów, aktywnych w obszarze integracji na różnych poziomach zarządzania, wśród nich instytucji publicznych poziomu narodowego, regionalnego i lokalnego, przedstawicieli organizacji pozarządowych i organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, naukowców, przedsiębiorców oraz organizacji międzynarodowych. Ta różnorodność tworzących stronę podmiotów przekłada się na liczbę zamieszczanych informacji. W roku 2011 strona dołączyła 500 dobrych praktyk, 1500 newsów, 2500 linków do stron informujących o działaniach integracyjnych oraz 3000 dokumentów. Dodatkowo kalendarz funkcjonujący na stronie pozwala umieszczać informacje, dotyczące wydarzeń związanych z integracją imigrantów w Unii Europejskiej[113].

Charakter materiałów na stronie (EWSI) oraz różnorodność aktorów zaangażowanych w prezentowane działania integracyjne, reprezentujących zarówno poziom ponadnarodowy, jak i poziom narodowy, regionalny i lokalny, wyraźnie wpisują się w wielopoziomowe

[110] Commission Implementing Decision on the adoption of the 2013 annual work programme for the European Migration Network, COM(2013) 1369 final, Brussels 15.03.2013.

[111] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm dostęp 1.09.2013.

[112] http://ec.europa.eu/ewsi/en/ dostęp 20.10.2013.

[113] Commission Staff Working Paper, *EU initiatives supporting the integration of third-country nationals*, accompanying the document, *Communication from the commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, SEC(2011) 957 final, 20.7.2011 Brussels.

spojrzenie na zarządzanie polityką integracyjną. Najnowszym narzędziem na stronie jest mapa działań władz regionalnych i lokalnych, prezentująca działania integracyjne i służąca jako elektroniczny zbiór dobrych praktyk z terenu całej Unii Europejskiej. Co ważne, prezentowane programy i inicjatywy integracyjne nie są starsze niż 5-letnie, ponieważ są regularnie aktualizowane[114]. Bardzo istotnym elementem strony jest biblioteka zawierająca dokumenty, dane, raporty, analizy i artykuły, dotyczące integracji imigrantów. Biblioteka jest podzielona na 6 działów: aktywne obywatelstwo, partycypacja ekonomiczna, spójność społeczna, edukacja i kultura, antydyskryminacja i równość, narzędzia i techniki. Każdy z działów jest dodatkowo podzielony tematycznie, co pozwala bardzo łatwo dotrzeć do konkretnych informacji i danych.

Zarówno w Programie Haskim, jak również w Komunikacje Komisji Europejskiej z 2005 roku pojawiły się deklaracje o konieczności włączenia jak najszerszej reprezentacji aktorów, działających na rzecz integracji imigrantów, na wszystkich poziomach zarządzania[115]. Włączenie przedstawicieli organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie do debaty na temat integracji na poziomie europejskim zostało również podkreślone jako ważny element skuteczności całego procesu w konkluzjach z posiedzenia trzeciej Ministerialnej Konferencji na temat Integracji, która odbyła się w Vichy 3 i 4 listopada 2008 roku[116]. Europejskie Forum Integracyjne zostało zaplanowane jako ważne narzędzie wspierające realizację celów Europejskiej Agendy na rzecz Integracji. Stanowi platformę debaty przedstawicieli społeczeństw obywatelskich ze wszystkich państw członkowskich[117]. Celem Forum jest zapewnienie przedstawicielom organizacji działających na rzecz integracji imigrantów możliwości debaty z przedstawicielami instytucji europejskich. Od roku 2009 Komisja Europejska we współpracy z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym organizuje dwa razy w roku posiedzenia Forum w Brukseli[118]. Europejskie Forum Integracyjne jest finansowane ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, konkretnie ze środków na działania wspólnotowe (*community action*)[119].

[114] http://ec.europa.eu/ewsi/en/lra.cfm dostęp 20.10.2013.

[115] European Commission Communication, *A common agenda for Integration: Framework for the Integration of Third Country Nationals in the European Union*, COM(2005) 389, Brussels, September 2005.

[116] Third Ministerial Conference on Integration, 3 and 4 November 2008 Vichy, doc. 15251.08.

[117] Wszystkie informacje dotyczące Europejskiego Forum Integracyjnego na stronie http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm dostęp 20.10.2013.

[118] Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przygotował dokument, wyjaśniający znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu polityk integracyjnych, *Elements for the structure, organisation and functioning of a platform for greater involvment of civil society in the EU-level promotion of policies for the integration of third-country nationals*, CESI 1208/2008.

[119] Commission Decision COM(2008)5525, 3 October 2008.

W komunikacje na temat Wspólnej Agendy na rzecz Integracji, Komisja Europejska za główny cel Forum stawiała konsultacje, wymianę doświadczeń oraz przygotowywanie rekomendacji na temat polityki integracyjnej. Punktem wyjścia do debaty w ramach Forum miały być Wspólne Podstawowe Zasady oraz bieżące inicjatywy Komisji Europejskiej w obszarze integracji. Forum składa się ze 100 członków, reprezentujących przede wszystkim organizacje parasolowe, zrzeszające organizacje działające na rzecz integracji imigrantów. Analizując listy uczestników Forum z ostatnich lat, można wyodrębnić następujących aktorów: organizacje społeczeństwa obywatelskiego z poziomu narodowego oraz poziomu europejskiego, przedstawicieli Krajowych Punktów Kontaktowych, przedstawicieli instytucji obywatelskich, ciał doradczych i agencji unijnych oraz przedstawicieli świata nauki, występujących głównie w charakterze ekspertów[120].

Działania Forum są kierowane przez Biuro (*Bureau*) w składzie, do którego wchodzą przedstawiciele Komisji Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz dwóch przedstawicieli wybranych przez Forum. Biuro przygotowuje agendę prac Forum oraz organizuje jego pracę. Spotkania Europejskiego Forum Integracyjnego trwają dwa dni i składają się z sesji plenarnych oraz workshopów, w czasie których dyskutowane są konkretne zagadnienia i przykłady dobrych praktyk[121]. Forum wypracowuje również deklaracje polityczne (*statement*), dotyczące istotnych aspektów w działaniach integracyjnych i wyrażających cele Europejskiej Agendy na rzecz Integracji. Jako uczestnik Forum zaobserwowałam, że ustalenie tekstu deklaracji politycznej angażuje wszystkich uczestników. Do przygotowanej przez pracowników KE wstępnej wersji tekstu, wynikającej z dyskusji na forum plenarnym i w czasie prac workshopów, uczestnicy mogą wnosić swoje uwagi drogą e-mailową, dochodząc do ostatecznej wersji deklaracji.

[120] Lista uczestników Europejskiego Forum Integracyjnego z 21−22 kwietnia 2009 dzieli biorących udział na następujące kategorie: 1. speakers/moderators/rapporteurs: wśród nich m.in. przedstawiciele Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów, Eurocities, Caritas Europe, European Network of Migrant Women, 2. European organizations: m.in. European Youth Forum, European Women's Lobby, New Women for Europe, Platform for Intercultural Europe, 3. National Organization: m.in. International Centre for Migration Policy Development, Czech National Consultative Body, Minderhedenforum, Romanian Forum for Refugees and Migrants Estonian Cooperation Assembly, 4. National Contact Points on Integration: Ministry of Interior (Czech Republic), Ministere de I'Immigration et de I'Integration (France), Ministry of Integration and Gender Equality (Sweden), 5. EU institutions/advisory bodies/ agencies: m.in. European Commission, Eurofound, European Union Agency for Fundamental Rights.

[121] Uczestnicząc w Europejskim Forum Migracyjnym w latach 2012−2013, zaobserwowałam, że zarówno sesje plenarne, jak również praca w trakcie workshopów jest niezwykle intensywna. Organizacje uczestniczące w Forum mogą pochwalić się dużym doświadczeniem w działaniach integracyjnych, a wymianę skutecznych praktyk traktują niezwykle poważnie. Forum jest bez wątpienia miejscem wymiany poglądów na wyzwania związane z integracją obywateli państw trzecich. Dodatkowo organizacje uczestniczące w Forum są zainteresowane wypracowaniem jasnego przekazu co do kierunków rozwoju działań integracyjnych, promowanych przez Komisję Europejską.

Najważniejsze ze sformułowanych przez Forum deklaracji dotyczyły następujących kwestii:

- *Relacje między migrantami i mediami*, czerwiec 2010;
- *Aktywna partycypacja migrantów i silne zaangażowanie społeczeństwa przyjmującego*, grudzień 2010;
- *Integracja przez działania lokalne*, maj 2011;
- *Zaangażowanie krajów wysyłających*, listopad 2012;
- *Wkład migrantów w ekonomiczny rozwój w Unii Europejskiej*, luty 2013[122].

Europejskie Forum Integracyjne jest ważnym narzędziem kształtowania europejskich ram polityki integracji imigrantów; po pierwsze wpisuje się w wielopoziomowy model zarządzania tym obszarem, angażujący coraz większą liczbę aktorów w układzie wertykalnym i horyzontalnym, po drugie wpisuje się w mechanizm otwartej metody koordynacji poprzez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk. Forum daje możliwość organizacjom reprezentującym społeczeństwo obywatelskie do formułowania oczekiwań i celów do działań integracyjnych, stymulowanych przez instytucje europejskie. Oświadczenia polityczne formułowane przez uczestników Forum są głosem w debacie dotyczącej integracji imigrantów na poziomie europejskim. Wypracowane oświadczenia polityczne nie wpływają na rozwiązania legislacyjne, ale często są uwzględniane przez instytucje unijne w czasie tworzenia planów i celów działań w obszarze integracji.

Kwestie sformułowane przez Europejskie Forum Migracyjne w deklaracjach politycznych (aktywna partycypacja imigrantów, znaczenie działań lokalnych, zaangażowanie krajów wysyłających) znalazły się w Komunikacje Komisji Europejskiej, omawiającym kierunki dla Europejskiej Agendy na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich,

[122] European Integration Forum Summary report of the first meeting, 20–21 April 2009 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_528921257.pdf
European Integration Forum Summary report of the second meeting, 12–13 November 2009 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_33133771.pdf
European Integration Forum Summary report of the third meeting, 24–25 June 2010 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_303506505.pdf
European Integration Forum Summary report of the forth meeting, 6–7 December 2010 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf
European Integration Forum Summary report of the fifth meeting, 23–24 May 2011 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_992519171.pdf
European Integration Forum Summary report of the sixth meeting, 6–7 November 2011 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_196892198.pdf
European Integration Forum Summary report of the seventh meeting, 31 May–1 June 2012 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf
European Integration Forum Summary report of the eight meeting, 16–17 October 2012 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_483263222.pdf
European Integration Forum Summary report of the ninth meeting, 4–5 June 2013 Brussels, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_871191333.pdf dostęp 20.10.2013.

przyjętej w lipcu 2011 roku[123]. W Komunikacie Komisja zwraca uwagę na wyzwania związane z migracją i, podobnie jak we wcześniejszych dokumentach, podkreśla znaczenie procesu integracji legalnie mieszkających na terenie Unii Europejskiej obywateli państw trzecich dla maksymalizacji zysków i minimalizacji kosztów związanych z imigracją. Jeszcze większe znaczenie przypisuje się włączeniu aktorów poziomu narodowego, regionalnego i lokalnego w działania integracyjne. Jednoczenie KE podkreśla, że rolą instytucji unijnych jest wspieranie państw członkowskich w tym obszarze, gdyż są to zagadnienia dotyczące wszystkich obywateli UE. Dokument podkreśla znaczenie w procesie integracji takich obszarów jak rynek pracy, edukacja czy mieszkalnictwo. Rola władz lokalnych w działaniach integracyjnych powinna być wspierana z funduszy unijnych, głównie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji. Poświęcając w nowej Europejskiej Agendzie na rzecz Integracji tak dużo miejsca władzom lokalnym, KE podkreśla znaczenie wielopoziomowego zarządzania polityką integracyjną.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że od pewnego czasu w kreowanie działań integracyjnych, zdominowanych przez długie lata przez poziom narodowy państw członkowskich, włączyły się również instytucje ponadnarodowe. Rozpoczęły one działania zmierzające do wypracowywania ram, celów i narzędzi polityki integracji obywateli państw trzecich, legalnie przebywających na terenie Unii Europejskiej. Tworzenie polityki integracyjnej, wpisujące się w model wielopoziomowego zarządzania poprzez decentralizację kompetencji z poziomu narodowego w górę (*up*) na poziom wspólnotowy i w dół (*down*) na poziom regionalny/lokalny, oraz angażujące coraz więcej aktorów publicznych i prywatnych, zmieniło zasadniczo rolę państwa, do niedawna posiadającego monopol w tym obszarze. Stosowanie nowych form i narzędzi zarządzania wzmacnia działania zaangażowanych aktorów w układzie horyzontalnym oraz wertykalnym. Jak podkreślałam wcześniej, działania KE dążą do wzmocnienia roli poziomu lokalnego (samorządów lokalnych) w procesie decyzyjnym, dotyczącym polityki integracji imigrantów. Wpływa to na modyfikację modelu wielopoziomowego zarządzania, w którym poziom regionalny nie odgrywa istotnej roli, a jego miejsce zajmuje poziom miast. Znaczenie ekonomiczne i polityczne miast w UE ciągle rośnie, a działania instytucji unijnych (nie tylko systemowe, ale również finansowe) włączają sieci miast jako kolektywnego aktora w proces decyzyjny. Miasta (metropolie) stały się zatem nie tylko najważniejszymi przestrzeniami przyjmującymi imigrantów, ale także aktywnym podmiotem, współkreującym politykę migracyjną i integracyjną.

[123] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, *European Agenda for the Integration of the Third-Country Nationals,* COM(2011) 455 final, wybrane fragmenty z Komunikatu w tłumaczeniu na język polski znajdują się na końcu tekstu w aneksie.

Wśród stosowanych przez instytucje unijne narzędzi polityki integracyjnej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich wydaje się niezwykle istotny. W obszarze pozostającym w kompetencjach państw członkowskich, mechanizm finansowy EFI łączy poziom ponadnarodowy (KE) z poziomem państw członkowskich oraz przedstawicielami instytucji publicznych i prywatnych, będących beneficjentami funduszu. Poprzez finansowanie działań KE ma coraz większy wpływ na formułowanie celów działań integracyjnych w państwach członkowskich. Fundusz promuje również działania w ramach procedury wspólnotowej (*community action*), która angażuje zróżnicowanych aktorów (reprezentujących wszystkie poziomy zarządzania) w projekty na poziomie ponadnarodowym. Pozostała część pracy jest analizą funkcjonowania EFI na poziomie ponadnarodowym i narodowych (studium przypadku Polski).

Rozdział II

Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) w tworzeniu spójnej polityki integracyjnej państw członkowskich

Ostatnie lata pokazały, że działania instytucji unijnych w obszarze integracji imigrantów zmierzają do wypracowania wspólnych ram i celów. Kompetencje w polityce integracyjnej posiadają państwa członkowskie, jednakże instytucje unijne w swoich dokumentach podkreślają, że konsekwencje nieskutecznych działań w tym obszarze mogą dotykać więcej niż jedno państwo członkowskie. Duże zainteresowanie migracją i integracją imigrantów na poziomie unijnym wynika również z faktu obecności tych kwestii w debacie publicznej w krajach członkowskich. Imigracja do UE oraz integracja imigrantów budzi duże emocje wśród obywateli państw członkowskich. Z drugiej strony eksperci nie mają wątpliwości, że w obliczu zmian demograficznych oraz ekonomicznych powiązanych z globalizacją, imigracja do Unii Europejskiej jest zjawiskiem nieuniknionym. Zarządzanie integracją imigrantów wykracza poza tradycyjne formy podejmowania decyzji w UE (*EU decision making procedures*), a działania koncentrują się na koordynacyjnej roli instytucji ponadnarodowych, zmierzającej do stymulowania wymiany informacji i dobrych praktyk, implementowanych przez państwa członkowskie. Instytucje unijne używają nowych form i narzędzi zarządzania, jak na przykład katalogi dobrych praktyk, sieci ekspertów, mechanizmy ewaluacyjne, wskaźniki skutecznej integracji czy benchmarki[124]. Najważniejszym narzędziem finansowym, wspierającym realizację wspólnych europejskich celów i ram integracyjnych w krajach członkowskich jest Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI). Fundusz został powołany w celu finansowania działań integracyjnych, które są postrzegane jako istotny element spójności gospodarczej i społecznej w UE[125]. Fundusz EFI wyraźnie wzmacnia działania podejmowane na poziomie europejskim i daje, szczególnie Komisji Europejskiej, ważne narzędzie w implementowaniu przyjętych celów w krajach członkowskich, co mimo pozostawania tego obszaru w kompetencjach państw członkowskich, wprowadza elementy wielopoziomowego zarządzania. Fundusz EFI, jako narzędzie

[124] S. Carrera, *In search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Martinus Nijhoff, Leiden 2009.

[125] Program Sztokholmski z 2009 r., Strategia Unia Europejska 2020.

finansowe, bardzo mocno wzmacnia działania integracyjne wyznaczane z poziomu europejskiego, daje KE pewien rodzaj kontroli nad podejmowanymi działaniami, włącza również aktorów poziomu narodowego i lokalnego do szerokiej dyskusji nad celami integracji.

Struktura organizacyjna i instytucje odpowiedzialne za zarządzanie EFI

Powołanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, jako ważnego narzędzia realizacji Europejskiej Agendy na rzecz Integracji, było poprzedzone pilotażowymi projektami i działaniami przygotowawczymi w obszarze integracji, finansowanymi ze środków budżetowych na lata 2003−2006 w ramach programu INTI[126]. Na podstawie oceny działań pilotażowych oraz pierwszego rocznego raportu na temat migracji i integracji podjęto decyzję o utworzeniu odrębnego funduszu, wspierającego działania integracyjne. W decyzji Rady czytamy, że „w celu zapewnienia spójności działań wspólnotowych, podejmowanych w dziedzinie integracji obywateli państw trzecich, działania finansowane w ramach Funduszu powinny być konkretne i powinny uzupełniać się z działaniami finansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców"[127]. Fundusz jest zarządzany na podstawie kompetencji dzielonych między Komisję Europejską a państwo członkowskie. Na poziomie państwa członkowskiego na system zarządzania i kontroli Funduszu składają się:

- instytucja odpowiedzialna, organ funkcjonalny państwa członkowskiego, krajowy organ publiczny lub podmiot wyznaczony przez państwo członkowskie, lub podmiot prawa prywatnego państwa członkowskiego wypełniający misję publiczną, który odpowiada za zarządzanie programem wieloletnim i programami rocznymi, finansowanymi za środków Funduszu oraz za wszelkie kontakty z Komisją;
- instytucja certyfikująca, krajowy organ publiczny lub podmiot publiczny, lub osoba działająca w charakterze tego podmiotu lub organu, wyznaczone przez państwo członkowskie do poświadczenia deklaracji wydatków przed ich przesłaniem do Komisji;
- instytucja audytowa, krajowy organ publiczny lub podmiot, pod warunkiem że jest on funkcjonalnie niezależny od instytucji odpowiedzialnej i instytucji certyfikującej, wyznaczony przez państwo członkowskie i odpowiedzialny za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli;
- w stosownych przypadkach instytucja delegowana[128].

[126] Decyzja Rady, *Ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007−2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi"*, 25 czerwca 2007, 2007/435/WE, pkt 9.

[127] *Ibidem*, pkt 11.

[128] *Ibidem*, art. 23 pkt 1.

Struktura zarządzania i kontroli Funduszem w państwach członkowskich jest niezwykle złożona, podział kompetencji między instytucje w przypadku Polski zostanie omówiony w dalszej części tekstu. Do najważniejszych zadań instytucji odpowiedzialnej należy: przygotowanie programów wieloletnich oraz programów rocznych dla Komisji Europejskiej, prowadzenie konsultacji z partnerami[129], organizowanie i ogłaszanie zaproszenia do składania ofert, wybór projektów, przyjmowanie płatności dokonywanych przez KE i wykonywanie płatności na rzecz beneficjentów, zapewnianie spójności, a także komplementarność współfinansowania w ramach Funduszu i w ramach innych stosowanych instrumentów finansowych, krajowych i wspólnotowych, zapewnianie przeprowadzenia oceny Funduszu, zapewnianie właściwego przechowywania niezbędnych dokumentów proceduralnych i księgowych, raportowanie do Komisji postępów z realizacji programów rocznych i sprawozdań końcowych z realizacji programów rocznych, prowadzenie działalności informacyjnej i doradczej oraz rozpowszechnianie wyników finansowanych projektów, współpraca z Komisją i instytucjami odpowiedzialnymi z innych państw członkowskich[130]. Państwa członkowskie są zobowiązane do należytego nadzoru nad wydatkowaniem środków z funduszu wspólnotowego, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wydatkach, są zobowiązane do odzyskania funduszy i ich zwrotu do budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Jeśli odzyskanie nienależnie wypłaconych beneficjentom środków jest niemożliwe, państwo członkowskie odpowiada za zwrot poniesionych strat. Oceną merytoryczną i finansową prowadzonych w ramach Funduszu działań w państwach członkowskich zajmuje się instytucja audytowa, która jest odpowiedzialna za przedstawienie Komisji strategii audytów oraz rocznych raportów z ich przeprowadzenia[131]. Natomiast instytucja certyfikująca zajmuje się potwierdzeniem wszystkich dokumentów finansowych, kontrolą właściwego wydatkowania środków Funduszu, zapisami księgowymi oraz weryfikacją wszystkich środków podlegających zwrotowi do budżetu unijnego (nienależnie wypłacone środki wykryte w wyniku kontroli).

[129] *Ibidem*, art. 10 pkt 1 „Każde państwo członkowskie organizuje, zgodnie z obowiązującymi przepisami i praktykami krajowymi, partnerstwo z instytucjami i podmiotami, które uczestniczą w realizacji programu wieloletniego lub które mogą, według zainteresowanego państwa członkowskiego, wnieść użyteczny wkład w jego opracowanie. Takie instytucje i podmioty mogą obejmować właściwe władze publiczne, organizacje międzynarodowe i podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, takie jak organizacje pozarządowe lub partnerzy społeczni".

[130] *Ibidem*, art. 25. „W przypadku, gdy wykonywanie wszystkich lub niektórych zadań instytucji odpowiedzialnej powierza się instytucji delegowanej, instytucja odpowiedzialna określa dokładnie zakres delegowanych zadań oraz ustala szczegółowe procedury wykonywania tych zadań. Procedury te obejmują regularne dostarczanie instytucji odpowiedzialnej informacji na temat skutecznego wykonywania delegowanych zadań i opis zastosowanych środków" art. 26 pkt 1 i pkt 2.

[131] Instytucja audytowa przedstawia Komisji strategię audytu w terminie sześciu miesięcy od zatwierdzenia programu wieloletniego.

Poza kontrolą prowadzoną przez instytucje audytową i certyfikującą Komisja Europejska posiada uprawnienia do przeprowadzania kontroli w państwach członkowskich w celu sprawdzenia skuteczności działania systemu zarządzania Funduszu. Komisja współpracuje z instytucjami certyfikującymi i poddaje ocenie metodologię i sposób nadzoru nad Funduszem[132].

Oceniając skomplikowaną strukturę organizacyjną Funduszu oraz współpracę instytucji odpowiedzialnych w państwach członkowskich z Komisją Europejską, można bez wątpienia stwierdzić, że system zarządzania i kontroli dotyczy głównie aspektów finansowych, czyli właściwego wydatkowania środków z Funduszu. Rozbudowany system zarządzania i kontroli, określony w decyzji Rady dotyczącej Funduszu, niewiele miejsca poświęca nadzorowi merytorycznemu nad finansowanymi działaniami integracyjnymi. Państwa członkowskie mają dużą swobodę zarówno w formułowaniu priorytetów programów wieloletnich i rocznych, jak ich realizacji poprzez finansowane projekty. We wszystkich dokumentach instytucji unijnych dotyczących działań integracyjnych, dużą wagę przywiązuje się do kontroli, monitorowania i ewaluacji prowadzonych działań. Wspólna Agenda na rzecz Integracji zakłada wymianę dobrych praktyk, współpracę i wzmacnianie procesu uczenia między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi. W przypadku funduszu EFI realizacja celów integracyjnych i merytoryczna współpraca między poziomem ponadnarodowym i poziomem narodowym wydaje się być jednak sprawą drugorzędną, wobec prawidłowego wydatkowania dostępnych środków.

Cele funduszu EFI

Komisja Europejska, jak już było wspomniane, postuluje również współpracę i wymianę dobrych praktyk między działającymi na rzecz integracji instytucjami państw członkowskich, co zostało sformułowane w Programie Haskim, przyjętym przez Radę Europejską 5 listopada 2005 roku[133]. W tym celu powołała do życia Europejską Sieć Migracyjną oraz Krajowe Punkty Kontaktowe, mające za zadanie zbieranie danych i informacji, dotyczących wdrażanych polityk integracyjnych oraz wypracowywanie wskaźników, umożliwiających ocenę efektów prowadzonych polityk[134].

[132] Decyzja Rady, *Ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”*, 25 czerwca 2007, 2007/435/WE art. 31–32.

[133] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005 – The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final – Official Journal C 236 of 24.9.2005].

[134] Council Decision 2008/381/EC of 14 May 2008 establishing a European Migration Network.

Zadania sformułowane w ramach pakietu „Wspólna Agenda na rzecz Integracji, ramy integracji obywateli państw trzecich”[135], zostały wsparte finansowaniem w wysokości 813 milionów euro w latach 2007−2013, w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI), będącego częścią programu SOLID (razem z Europejskim Funduszem Ochrony Granic Zewnętrznych, Europejskim Funduszem Powrotu Imigrantów oraz Europejskim Funduszem Uchodźczym)[136]. Budżet funduszu EFI został podzielone w następujący sposób:

- 93% środków zostało przeznaczonych na alokacje krajowe (768 milionów euro). Środki zostały rozdystrybuowane między kraje członkowskie. Odpowiedzialność za wydatkowanie tych środków leży w gestii krajowych instytucji odpowiedzialnych oraz Komisji Europejskiej (odpowiedzialność dzielona). W Polsce instytucją odpowiedzialną za wdrażanie funduszu jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej.
- Do 7% środków mogło zostać użytych na finansowanie działań wspólnotowych (*community action*), zarządzanych bezpośrednio przez Komisję Europejską we współpracy z komitetem składającym się z przedstawicieli państw członkowskich. Komisja Europejska przygotowywała program roczny, odnoszący się do działań wspólnotowych, identyfikując priorytety i cele szczegółowe[137]. Program roczny przygotowywany przez KE uwzględnia dyskusję z przedstawicielami Krajowych Punktów Kontaktowych oraz wnioski i propozycje Europejskiego Forum Integracyjnego. Środki wydatkowane z puli działań wspólnotowych dotyczyły projektów transnarodowych i były rozdzielane w większości na granty (projekty konsorcjów międzynarodowych), badania i analizy zlecane przez KE (np. Przewodnik integracji dla praktyków i polityków) oraz narzędzi integracyjnych,

[135] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego oraz Komitetu Regionów, Wspólna Agenda na rzecz Integracji Ramy Integracji Obywateli Państw Trzecich w Unii Europejskiej, COM(2005) 389 końcowy, Bruksela 1.09.2005.

[136] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczynia się do integracji obywateli trzecich? Raport Specjalny 22/2012.*

[137] W programie rocznym 2013 Komisja Europejska wyznaczyła następujące priorytety: 1. Lokalne działania wzmacniające ekonomiczną, społeczną, kulturową i polityczną partycypację imigrantów. Priorytet ten zakładał wzmacnianie współpracy między instytucjami publicznymi poziomu narodowego, regionalnego i lokalnego w celu wzmacniania procesu integracji. 2. Współpraca z krajami wysyłającymi w celu wzmacniania procesu integracji. Priorytet ten zakładał analizę informacji dotyczących imigrantów, ich kwalifikacji, krajów pochodzenia, znaczenia migracji transnarodowych w celu wspierania procesu integracji w pierwszej jej fazie (*pre-departure phase*). 3. Zarządzanie i efektywność w mierzeniu procesu integracji. Celem tego priorytetu było promowanie efektywnego zarządzania procesem integracji, wspieranie wymiany dobrych praktyk oraz wzmacnianie pozycji kobiet, osób starszych i dzieci w procesie integracji; *European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007−2013, Community Actions Work Programme for 2013*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/awp_2013_eif.pdf dostęp 1.10.2013.

wykorzystywanych do realizacji celów KE, np. finansowanie Europejskiej Strony Internetowej na temat Integracji (EWSI) czy Europejskiego Forum Integracyjnego[138].

Środki wydatkowane z funduszu EFI w ramach budżetu na działania wspólnotowe w większości przyznawane były w konkursach na realizację priorytetów określonych w programie rocznym KE. Do konkursu mogły przystępować instytucje publiczne i organizacje prywatne z doświadczeniem w dziedzinie imigracji i integracji, reprezentujące minimum 5 państw członkowskich[139]. Tabela 4 przedstawia fundusze działające w ramach programu SOLID i przyznane im środki budżetowe na lata 2007−2013. Jak widać, EFI – jeśli chodzi o przyznane środki – był na drugim miejscu za Funduszem Granic Zewnętrznych.

Tabela 4. Fundusze programu SOLID, lata 2007−2013.

Instrument finansowy	Wykorzystanie	Środki UE (w mln euro)
Europejski Fundusz na rzecz Integracji (EFI)	2007−2013	830
Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU)	2008−2013	623
Fundusz Granic Zewnętrznych	2007−2013	1 908
Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów	2008−2013	681
Ogółem		4 043

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 22/2012, s. 9.

Fundusz EFI został powołany do życia na mocy decyzji Rady (2007/435/WE) w roku 2007. Zadaniem funduszu jest realizacja następujących celów:

- ułatwienie opracowania i wdrażania procedur przyjmowania imigrantów, które są istotne dla procesu integracji obywateli państw trzecich i wspierają ten proces;

[138] European Commission, *Annex, European Fund for the Integration of Third-country Nationals 2007−2013, Community Actions, Annual Work Programme 2009, including Budgetary Implications and Selection Criteria*, Brussels 2009.

[139] Więcej informacji na temat projektów, które uzyskały finansowanie z funduszu EFI w ramach działań wspólnotowych na stronie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/transnational-actions/index_en.htm dostęp 10.10.2013. Do udanych projektów, wspartych w ramach działań wspólnotowych zaliczyć można: Projekt MIPEX (Migrant Integration Policy Index), prowadzony przez British Council i Migration Policy Group. Projekt miał na celu przygotowanie badań porównawczych struktury możliwości partycypacyjnych w państwach członkowskich UE. Więcej informacji o projekcie http://www.mipex.eu/ dostęp 20.10.2013. Kolejnym udanym projektem jest Migrants in Media, realizowany przez Mira Media z Holandii. Projekt miał na celu promowanie kompetencji wielokulturowych wśród dziennikarzy mediów krajowych oraz kompetencji medialnych wśród organizacji imigranckich. Więcej informacji na stronie http://www.media-diversity.org/en/index.php. Rolę mediów w promowaniu pozytywnego wizerunku imigrantów podkreślało Europejskie Forum Integracyjne w listopadzie 2009 r.

- opracowanie i wdrażanie procesu integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich w państwach członkowskich;
- zwiększanie zdolności państw członkowskich w zakresie opracowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich;
- wymiana informacji, dobrych praktyk oraz współpraca państw członkowskich w zakresie opracowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich.

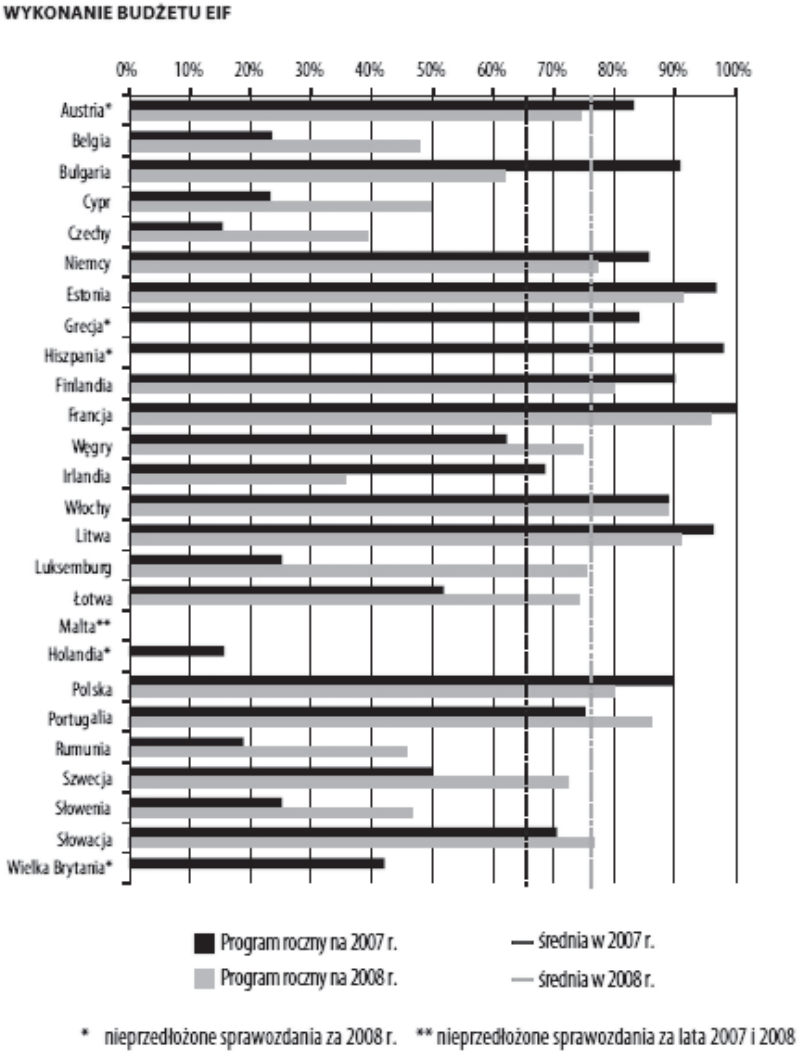
EFI zarządzane jest na zasadzie kompetencji dzielonych między Komisją Europejską a państwem członkowskim. Zarządzanie, realizowanie i kontrolowanie realizacji celów w ramach EFI w państwie członkowskim odbywa się w oparciu o rozbudowaną strukturę instytucjonalną, złożoną z trzech podmiotów: instytucji odpowiedzialnej, audytowej i certyfikującej.

W funduszu EFI uczestniczyły wszystkie kraje członkowskie poza Danią. Każde państwo członkowskie otrzymywało z funduszu stałą kwotę w wysokości 500.000 euro rocznie, pozostała kwota była wyliczana według zasady: 40% w oparciu o całkowitą liczbę obywateli państw trzecich, legalnie przebywających w kraju członkowskim w ostatnich trzech latach i 60% w oparciu o liczbę nowo przybyłych obywateli państw trzecich w tym samym okresie czasu[140]. EFI zapewnia finansowanie do 50% kwalifikowanych kosztów projektów, w szczególnych przypadkach do 75%, a pozostała cześć jest pokrywana ze środków budżetowych państw członkowskich[141]. Jak już wcześniej wspomniałam, w krajach, które od wielu lat prowadzą działania integracyjne, środki funduszu EFI są uzupełnieniem źródeł publicznych i prywatnych, dostępnych dla programów integracyjnych.

[140] Decyzja Komisji Europejskiej, *Ustanawiająca zasady wykonania decyzji Rady 2007/435/WE ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi" w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich, zasad zarządzania administracyjnego i finansowego oraz kryteriów kwalifikowalności wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków Funduszu*, 2008/457/WE, 5 marca 2008.

[141] 75% finansowania dotyczy krajów, w których funkcjonuje Fundusz Spójności.

Rysunek 3. Wykonanie budżetu EFI.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich*?, Sprawozdanie specjalne nr 22/2012, Luksemburg.

Fundusz EFI jest dedykowany obywatelom państw trzecich, którzy legalnie przebywają na terenie państwa członkowskiego. Zgodnie z podstawą prawną funduszu działania

integracyjne powinny w pierwszej kolejności dotyczyć nowo przybyłych imigrantów. Nie zostało jednak doprecyzowane, co rozumie się przez termin „nowo przybyli". Z funduszu wyłączeni są obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, którzy złożyli wniosek o azyl lub którym przyznano status uchodźcy, lub ochronę uzupełniającą, działania integracyjne wobec tej grupy są finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (EFU, European Refugee Fund)[142].

Państwo członkowskie odpowiada za realizację operacyjną i finansową EFI, natomiast KE jest odpowiedzialna za ogólne wykorzystanie funduszu. W praktyce mimo powoływania się w wielu dokumentach unijnych na konieczność wypracowywania wskaźników ilościowych i jakościowych, mierzących skuteczność prowadzonych działań integracyjnych oraz zgodność realizowanych działań z ramami integracji wyznaczonymi przez KE, kontrola nad wydatkowaniem środków ma charakter księgowy. Komisja zobowiązuje państwa członkowskie do przygotowania systemu zarządzania i kontroli nad funduszem, jak również do właściwego informowania o dostępnych środkach i ogłaszanych konkursach. KE dokonuje kontroli sprawozdań rocznych, może również przeprowadzać wizyty monitorujące w państwach członkowskich. Nie prowadzi się jednak krajowych ewaluacji skuteczności prowadzonych działań integracyjnych finansowanych z EFI. W kolejnym podrozdziale szczegółowo zostanie omówiona jedyna – jak do tej pory – kompleksowa ewaluacja funduszu EFI, przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dyrekcja Generalna Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej przygotowała wytyczne, dotyczące działania funduszu EFI, które powinny być zgodne z Wspólnymi Podstawowymi Zasadami Integracji (*Common Basic Principles*). Na podstawie wytycznych KE państwa członkowskie przygotowały projekty planów wieloletnich, które musiały zostać zatwierdzone przez Dyrektoriat B odpowiedzialny za Imigrację, Azyl i Granice Zewnętrzne. Zatwierdzeniu podlegały kwestie finansowe i cele sformułowane w programie wieloletnim. Państwa członkowskie miały dużą swobodę w formułowaniu celów w programie wieloletnim i programach rocznych. Były również w pełni odpowiedzialne za wybór projektów w konkursach. Mimo kompetencji dzielonych między państwa członkowskie i KE można stwierdzić, że kontrola Komisji koncentrowała się na aspektach finansowych, nie dokonując monitoringu i ewaluacji prowadzonych działań integracyjnych. Na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa przygotowany został raport analizujący cele programów wieloletnich

[142] Więcej na temat Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na stronie Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm.

i programów rocznych, sporządzonych przez państwa członkowskie[143]. Nie przeprowadzono jednak analizy realizacji sformułowanych celów w zatwierdzonych i przeprowadzonych programach integracyjnych. Brak porównawczych analiz, dotyczących rodzaju działań, prowadzonych w ramach funduszu w poszczególnych krajach oraz stopnia ich skuteczności jest dużym mankamentem działania funduszu. Brak ewaluacji i oceny działania oraz skuteczności funduszu utrudnia programowanie działań w kolejnych latach finansowania.

Tabela 5. Potrzeby integracyjne zidentyfikowane przez państwa członkowskie w programach wieloletnich.

Potrzeby integracyjne zidentyfikowane przez państwa członkowskie w programach wieloletnich	Państwo członkowskie	Liczba państw członkowskich
Dopasowanie instytucji publicznych i prywatnych do wyzwań społeczeństw wielokulturowych, w tym szkolenia, zdolność operacyjna, podnoszenie świadomości	BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, HU, IT, MT, PT, SK	13
Mieszkania socjalne	IT, PT, SK	3
Poprawa koordynacji usług i polityk	ES, FR, IT, LT, PL, PT	6
Ujęcie dwustronne − poprawa tolerancji, podnoszenie świadomości, dialog wielokulturowy	BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, NL, RO, SE, SI, SK	18
Poprawa dostępu do edukacji	BG, DE, IT, LT, MT, SI	6
Poprawa zdolności operacyjnej w odniesieniu do znajomości języka	AT, DE, BG, CZ, DE, EE, FR, HU, MT, NL, SI, UK	12
Aktywne uczestnictwo imigrantów w życiu obywatelskim	DE, IT, LT	3
Zaangażowanie mediów	EE, RO	2
Orientacja społeczna i dostarczanie informacji o obywatelach państw trzecich	AT, BE, BG, CZ, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL RO, SE, SI, SK	15
Poprawa procedur przyjmowania obywateli państw trzecich, włączając legislację i infrastrukturę	BE, CY, EL, LU, LV	5
Grupy wrażliwe	BE, CY, DE, EL, FI, RO, SE	7
Monitoring i ewaluacja, włączając wypracowanie wskaźników	AT, CY, DE, FI, LT, LU, MT, PL, RO	9
Badania (badania dotyczące integracji, zmierzające do zwiększenia efektywności)	CY, DE, LU, MY, PL, SK	6
Poprawa procedur wjazdowych (prostszy i bardziej dopasowany system, włączając wymagania przed wjazdem, które mogą wspomagać proces integracji)	ES, LT, UK	3
Koordynacja i współpraca między Unią Europejską i państwami członkowskimi	ES, PL	2

[143] European Commission Directorate-General for Justice, Freedom and Security, *Synthesis of the multiannual and annual programmes of the member states: priorities and actions of the European Fund of the Integration of Third-Country Nationals*, final version 16.06.2010.

Potrzeby integracyjne zidentyfikowane przez państwa członkowskie w programach wieloletnich	Państwo członkowskie	Liczba państw członkowskich
Integracja na poziomie lokalnym	AT, LU, SK	3
Zatrudnienie, życie ekonomiczne i samowystarczalność	CZ, DE, FR, IE, LT, LV, PL, SK	8
Zdrowie i bezpieczeństwo	SE	1
Przygotowanie struktury możliwości dla obywateli państw trzecich (m.in. impuls do partycypacji w formalnym systemie jako alternatywa do zatrudniania w systemie społeczeństw równoległych)	SE	1
Środki przedwyjazdowe (*pre-departure*)	EL	1
Mainstreaming (dostęp obywateli państw trzecich do usług publicznych na równych prawach z członkami społeczeństwa przyjmującego)	EL, HU, IE	3

Źródło: European Commission, DG Justice, Freedom, Security, *Synthesis of the multiannual and annual programmes of the member states: Priorities and actions of the European Fund for the integration of Third-Country Nationals*, Final Report June 2010.

Analiza zdefiniowanych przez państwa członkowskie w programach wieloletnich obszarów integracji wskazuje, że nowe kraje dużą wagę przywiązywały do wypracowywania rozwiązań systemowych, kształtowania polityk integracyjnych oraz współpracy z instytucjami UE. KE, ustalając ramy działania Funduszu, wskazywała na różnice w doświadczeniach integracyjnych państw członkowskich, zostawiając im dużą swobodę w dopasowywaniu priorytetów programów wieloletnich i rocznych do konkretnych potrzeb.

Za najważniejsze obszary definiowane przez państwa członkowskie w programach wieloletnich i w programach rocznych należy uznać budowanie świadomości związanej z polityką integracji oraz obecnością imigrantów w społeczeństwach przyjmujących, poprawę tolerancji oraz budowanie dialogu międzykulturowego. Jeśli chodzi o działania skierowane do obywateli państw trzecich, to za najważniejsze wyzwania można uznać orientację społeczną, rozumianą jako wiedza na temat historii, instytucji, podstawowych norm i wartości obowiązujących w państwach przyjmujących. Trzecim obszarem, ujętym w programach przez państwa przyjmujące jest budowa systemu instytucjonalnego, mogącego sprostać wyzwaniom związanym z integracją obywateli państw trzecich. Zwracano również uwagę na znajomość języka jako niezwykle istotne narzędzie integracji[144].

[144] European Commission, DG Justice, Freedom, Security, *Synthesis of the multiannual and annual programmes of the member states: Priorities and actions of the European Fund for the integration of Third-Country Nationals*, Final Report June 2010.

Ocena skuteczności działań finansowanych z EFI dla procesu integracji obywateli państw trzecich

W swoich dokumentach UE definiuje integrację jako „dynamiczny, dwustronny proces wzajemnego przyjęcia wszystkich imigrantów i rezydentów w państwach członkowskich”[145]. Komisja Europejska zwraca uwagę na następujące kwestie, które powinny być wzięte pod uwagę przez aktorów poziomu narodowego (państwa członkowskie) przy kształtowaniu działań integracyjnych:

- wzmacnianie zdolności kraju przyjmującego do czerpania z różnorodności;
- poprawianie roli prywatnych aktorów w zarządzaniu różnorodnością;
- promowanie dobrych relacji sąsiedzkich;
- wzmacnianie współpracy z mediami w kwestiach integracji.

W ramach zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Komisja Europejska na podstawie raportów z państw członkowskich zobowiązana była do sporządzania sprawozdań śródokresowych na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji. System kontroli i monitoringu działania funduszu w państwach członkowskich miał umożliwiać ocenę jego skuteczności i pozwolić na formułowanie celów w programach rocznych. Komisja nie dokonywała całościowej ewaluacji EFI. Bez wątpienia interesującym materiałem dokonującym ewaluacji EFI metodą *ex-post* jest raport Europejskiego Trybunały Obrachunkowego (ETO), opublikowany pod koniec 2012 roku[146].

Celem ewaluacji prowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy były fundusze EFI i EFU, działające w ramach programu SOLID. Główne pytania dotyczyły skuteczności zarządzania funduszami, ich wpływu na integrację obywateli państw trzecich oraz wydajności systemu monitorowania i kontroli systemu. Metodologia ewaluacji zakładała analizę danych wytworzonych przez Komisję Europejską, wywiady z pracownikami Komisji, kontrolę wybranych aspektów systemów zarządzania i kontroli EFI i EFU w wyselekcjonowanych państwach członkowskich (Czechy, Niemcy, Luksemburg, Portugalia, Wielka Brytania). Dodatkowe działania dotyczyły kontroli 22 projektów ukończonych w wybranych państwach członkowskich.

Z ewaluacji ETO nasuwają się takie oto główne wnioski. Z jednej strony integracja jest ważnym punktem programu politycznego państw członkowskich i wciąż zyskuje na

[145] Council of The European Union, *Common Basic Principles on Immigrants Integration CBPs'*, Press Release, 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels 2004, s. 17 („dynamic, two-way process of mutual accomodation by all immigrants and residents of Member States”).

[146] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich?*, Sprawozdanie specjalne nr 22/2012.

znaczeniu, z drugiej zaś nie ma wspólnej, wyczerpującej definicji procesu integracji, a wizje państw członkowskich są bardzo zróżnicowane, co wynika z różnych doświadczeń migracyjnych oraz liczby i struktury społeczności imigrantów zamieszkujących te kraje. Istotne jest, że państwa członkowskie rozumieją konieczność współpracy w ramach polityki migracyjnej w celu uniknięcia niepowodzeń w politykach na poziomie krajowym.

Jeśli chodzi o skuteczność działania funduszu i jego wymierne efekty dla procesu integracji obywateli państw trzecich, raport ETO zwraca uwagę, że poza wynikami na poziomie projektów nie można mierzyć wkładu funduszy w integrację obywateli państw trzecich. Odnotowuje również brak wymiernych wskaźników i skwantyfikowanych celów w dokumentach programowych, np. programach rocznych. Mimo podkreślanego wielokrotnie dużego zaangażowania instytucji odpowiedzialnych w państwach członkowskich za realizację funduszu, w większości zbadanych przypadków państwa członkowskie formułowały cele dotyczące projektów lub uczestników, zamiast dokonywać pomiarów, takich jak stopień powodzenia w zakresie uzyskania kwalifikacji. Skutkowało to niemożliwością oceny skuteczności całego funduszu, a jedynie poszczególnych, finansowanych projektów i to tylko wówczas, jeśli właściwie określono cele i wskaźniki. Raport zwraca uwagę na fakt niedociągnięć w programowaniu i sprawozdawczości na szczeblu krajowym, co uniemożliwiało przeprowadzenie jednoznacznej oceny wyników. Wielopoziomowe zarządzanie funduszem zakłada wymianę informacji i modelowanie celów poprzez sprawozdawczość śródokresową. Jednak – jak podkreśla raport – opóźnienia i niedociągnięcia w sprawozdaniach śródokresowych oznaczały ograniczony wkład w ocenę wyników i planowanie potrzeb i celów w kolejnych latach funkcjonowania funduszu.

Jeśli chodzi o działanie EFI w Polsce, to należy zauważyć skuteczne wykorzystywanie środków z alokacji w kolejnych latach działania funduszu. Dane statystyczne pokazują, iż wskaźnik wykonania budżetu EFI w 2007 roku wyniósł w Polsce aż 89% (średnia państw członkowskich − 66%), a w 2008 roku: 80% (średnia – 77%)[147]. Nie wiadomo jedynak czy wzrost wydatkowania w kolejnych alokacjach przekładał się na wzmacnianie procesu integracji imigrantów, czy był jedynie wyrazem rosnącej skuteczności administracji i beneficjentów w aplikowaniu o fundusze na projekty integracyjne. Bez określenia wskaźników i prowadzenia ciągłej ewaluacji, niemożliwa jest ocena wpływu działań finansowanych z funduszu EFI na sytuację imigrantów i ich integrację. Fundusz dawał państwom członkowskim dużą swobodę w formułowaniu celów w programach rocznych, a kontrola nad funkcjonowaniem funduszu ograniczała się właściwie do kwestii finansowych, a nie merytorycznych, o czym była mowa wcześniej.

[147] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich?*, Sprawozdanie specjalne nr 22, 2012, s. 24−25.

Rozdział III

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich jest narzędziem wspierającym państwa członkowskie w prowadzeniu działań integracyjnych, zmierzających do wyrównywania szans imigrantów (obywateli państw trzecich) w obszarze ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Jak już była mowa wcześniej, EFI obejmuje działania adresowane do imigrantów, ale również do społeczeństw przyjmujących, które w wyniku napływu imigrantów przechodzą ważne zmiany społeczno-kulturowe. W państwach zachodnioeuropejskich, które polityki integracyjne prowadzą od wielu lat, fundusz EFI jest uzupełnieniem środków budżetowych i innych dostępnych dla programów integracyjnych realizowanych przez instytucje publiczne i podmioty prywatne. Polska jest krajem emigracji netto, gdzie odsetek imigrantów jest wciąż niski, a zagadnienia z tym związane nie stały się jeszcze tematem debaty publicznej. Działania integracyjne są prowadzone głównie przez organizacje pozarządowe, ale nie wypracowano jak dotąd spójnej i długofalowej strategii migracyjnej, uwzględniającej cele integracyjne. Fundusz EFI stał się ważnym źródłem finansowania działań integracyjnych realizowanych w Polsce głównie przez organizacje pozarządowe. Działania prowadzone w Polsce przy finansowym wsparciu EFI przyczyniły się bez wątpienia do wypracowania grona ekspertów, stymulowania wymiany doświadczeń oraz budowania świadomości potrzeb integracyjnych obywateli państw trzecich. Pozostaje jednak pytanie, w jakim stopniu prowadzone działania wpłynęły na integrację imigrantów oraz − co ważne z punktu widzenia państwa − na kształtowanie rozwiązań systemowych i instytucjonalnych w polityce integracyjnej.

Struktura organizacyjna i instytucje odpowiedzialne za EFI w Polsce

Jak już była mowa, EFI zarządzane jest na zasadzie kompetencji dzielonych między Komisją Europejską a państwem członkowskim. Zarządzanie, realizowanie i kontrolowanie realizacji celów w ramach EFI w państwie członkowskim odbywa się w oparciu o rozbudowaną strukturę instytucjonalną, złożoną z trzech podmiotów: instytucji odpowiedzialnej, audytowej i certyfikującej, których kompetencje zostały omówione w poprzednim rozdziale. W szczególnych przypadkach wspomniana struktura może zostać

rozbudowana o instytucję delegowaną. Ze względu na podział obowiązków między organami administracji centralnej w Polsce, Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich podlega Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. W ramach struktury Ministerstwa zadania instytucji odpowiedzialnej przydzielono Departamentowi Pomocy i Integracji Społecznej. W przypadku Polski do systemu zarządzania i kontroli Funduszu włączono również instytucję delegowaną, którą jest Władza Wdrażająca Programy Europejskie. Jest to podlegająca Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji wyspecjalizowana jednostka zarządzająca środkami pomocowymi z budżetu wspólnotowego[148]. Instytucją certyfikującą dla funduszu EFI jest w Polsce Departament Instytucji Płatniczej Ministerstwa Finansów, natomiast instytucją audytową Departament Ochrony Interesów Finansowych UE Ministerstwa Finansów.

Projekty wybierane są w trybie konkursowym. Instytucja delegowana publikuje ogłoszenie o zaproszeniu do składania wniosków w krajowej prasie oraz na stronach internetowych instytucji odpowiedzialnej i instytucji delegowanej. Wnioski przekazywane są do instytucji delegowanej, gdzie przeprowadzana jest ocena formalna. W przypadku niedociągnięć i nieścisłości w przedłożonych wnioskach (nie mających wpływu na zawartość merytoryczną projektu), na prośbę instytucji delegowanej i w terminie przez nią określonym (jednokrotnie) wprowadzane są poprawki. Pozytywnie ocenione wnioski przekazuje się następnie do oceny merytorycznej Komisji Oceny Projektów. Dogłębną ocenę wniosków przeprowadzają losowo wybrane dwie osoby – jedna z instytucji odpowiedzialnej, a druga z instytucji delegowanej. Listę projektów rekomendowanych do przyznania środków finansowych przedkłada się Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, który podejmuje decyzję o finansowaniu na podstawie rankingu kwalifikujących się do wsparcia projektów z uzasadnieniem. Wsparcie finansowe otrzymują wnioski, które uzyskały największą liczbę punktów, przy uwzględnieniu środków przydzielonych na

[148] Władza Wdrażająca Programy Europejskie, strona internetowa www.wwpe.gov.pl, programy realizowane przez WWPE: 1. Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka" − w zakresie VII osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne − budowa elektronicznej administracji" oraz VIII osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne − zwiększenie innowacyjności gospodarki" – Działanie 8.3 „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu" i Działanie 8.4 „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie 'ostatniej mili'" (Instytucja Pośrednicząca II stopnia/Instytucja Wdrażająca), 2. Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko" − w zakresie XI priorytetu „Kultura i dziedzictwo kulturowe" (Instytucja Pośrednicząca II stopnia/Instytucja Wdrażająca), 3. Program Operacyjny „Kapitał Ludzki" − Poddziałanie 1.3.1 „Projekty na rzecz społeczności romskiej" (Instytucja Pośrednicząca II stopnia/Instytucja Wdrażająca), 4. Szwajcarsko-Polski Program Współpracy na lata 2007−2017 – w zakresie Priorytetu nr 1 „Bezpieczeństwo, stabilność, wsparcie reform", Priorytetu nr 2 „Infrastruktura i środowisko", Priorytetu nr 5.2 „Alokacje specjalne – projekty zaproponowane przez stronę szwajcarską" oraz Funduszu na Przygotowanie Projektów (Instytucja Pośrednicząca), 5. Program Ogólny „Solidarność oraz zarządzania przepływami migracyjnymi" na lata 2007−2013, w tym: Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów, Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (Instytucja Delegowana), 6. Kontrola I stopnia programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, w tym: Programu INTERREG IVC, Programu Regionu Morza Bałtyckiego, Programu dla Europy Środkowej, Programu ESPON 2013 oraz URBACT II (kontroler I stopnia).

dane działanie. Umowy finansowe zawiera instytucja delegowana, która prowadzi również nadzór nad realizacją projektów. W ramach procedury realizacji projektów, beneficjentom przyznawany jest opiekun projektu − pracownik Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie. Jednym z narzędzi kontroli są wizyty monitorujące, dokonywane przez pracowników WWPE u beneficjentów Funduszu, raporty kwartalne oraz raport końcowy z przeprowadzonego projektu. Instytucja delegowana odpowiada również za kontrolę finansową realizowanych projektów.

Tworzenie programów wieloletnich i programów rocznych EFI

Tworzenie programu wieloletniego i programów rocznych zakłada współpracę instytucji odpowiedzialnej z Komisją Europejską. Priorytety zawarte w programach powinny odpowiadać celom EFI, uwzględniając potrzeby państwa członkowskiego w obszarze integracji obywateli państw trzecich. Projekt programu wieloletniego i programów rocznych, przygotowany przez Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej został przekazany do oceny członkom grupy roboczej ds. integracji, działającej w ramach międzyresortowego Zespołu ds. Migracji[149]. Projekt był następnie objęty konsultacjami z innymi organami administracji publicznej, instytucjami międzynarodowymi i organizacjami pozarządowymi, m.in. przez opublikowanie go na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (www.mpips.gov.pl) i na portalu informacyjnym dla organizacji pozarządowych (www.pozytek.gov.pl). Następnie projekt programu przedłożono do zaopiniowania Zespołowi ds. Migracji. Na koniec został przekazany Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 25 ust. 1b decyzji Rady z dnia 25 czerwca 2007 r., ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi". Procedura przygotowania programu wieloletniego i rocznych zakłada:

- przygotowanie projektu przez instytucję odpowiedzialną;
- konsultacje międzyresortowe i społeczne;
- Opinie Zespołu ds. Migracji;
- uzgodnienia z KE;
- zatwierdzenie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej i KE.

W programie wieloletnim dużo miejsca poświęcono przestawieniu sytuacji migracyjnej w Polsce, źródłom napływu obywateli państw trzecich, systemowi instytucjonalnemu oraz działaniom integracyjnym prowadzonym po 1989 roku. Dokument podkreśla, że

[149] Zespół ds. Migracji to organ opiniująco-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Zespół obejmuje przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych ds. finansów publicznych, gospodarki, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, edukacji i wychowania, pracy i polityki społecznej, rozwoju regionalnego, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, zdrowia, a także przedstawicieli Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu ds. Cudzoziemców, Głównej Komendy Policji, Głównej Komendy Straży Granicznej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

działania integracyjne prowadzone w Polsce dotyczyły jedynie osób objętych ochroną międzynarodową, a nie odnosiły się do innych kategorii obywateli państw trzecich, przebywających legalnie w Polsce. Uwzględniając niewielkie doświadczenia w tworzeniu programów integracyjnych, opierając się na ogólnej analizie potrzeb w tym obszarze oraz bazując na następujących dokumentach: Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Obywateli Państw Trzecich, Wspólna Agenda na rzecz Integracji, Podręcznik Integracji dla Praktyków i Polityków oraz cele Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, działania w programie wieloletnim dla Polski obejmowały:

- działania skierowane do obywateli państw trzecich;
- działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego;
- działania na rzecz budowania dialogu międzykulturowego;
- wzmacnianie wiedzy o zjawisku;
- monitoring i ocena prowadzonych działań;
- działania na rzecz budowy systemu instytucjonalnego;
- rozwój współpracy międzynarodowej[150].

Niestety, formułując cele programu, instytucje odpowiedzialne nie przeprowadziły badań potrzeb integracyjnych imigrantów w Polsce, nie odnosiły się do prowadzonych w Polsce badań i nie prowadziły konsultacji ze środowiskiem akademickim[151]. Brak polityki państwa w tym obszarze oraz nieuwzględnienie istniejących badań sytuacji migracyjnej w Polsce spowodował, że urzędnicy instytucji zarządzających funduszem EFI skorzystali z wytycznych zaproponowanych przez KE bez głębszej refleksji nad dopasowaniem funduszu do konkretnych potrzeb w Polsce.

Cele programu wieloletniego były uszczegóławiane w programach rocznych, zawierających cele dotyczące poszczególnych priorytetów oraz oczekiwane rodzaje działań. W programach rocznych przyjmowano również podstawowe wskaźniki ilościowe dla poszczególnych celów, określano szczegóły techniczne dotyczące finansowania, udziału

[150] Model Multi-Annual Programme 2007−2013, Republic of Poland, Ministry of Labour and Social Policy, dokument dostępny: http://www.wwpe.gov.pl/files/EFI-fundusz_panstw_trzecich/MAP2007-2013.pdf 1.11.2013.

[151] Badania nad zjawiskiem migracji w Polsce i Europie prowadzi kilka ośrodków w Polsce, wymienić można kilka dostępnych w czasie przygotowywania programu wieloletniego i programów rocznych prac:

E. Kępińska, *Recent Trends in International Migration. The 2007 SOPEMI Report for Poland*, CMR Working Papers, Nr 29/(87)2007, A. Fihel, A. Górny, A. Grzymała-Kazłowska, E. Kępińska, A. Piekut, *Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedleńczych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce*, CMR Working Papers, Nr 27/(85)2007, M. Szulecka, *Obecność cudzoziemców na targowisku zlokalizowanym wokół Stadionu Dziesięciolecia z perspektywy* kryminologicznej, CMR Working Papers, Nr 24/(82)2007, E. Kępińska, *Recent trends in International Migration. The 2006 SOPEMI Report for Poland*, CMR Working Papers, Nr 15/(73)2006, E. Jaźwińska-Motylska (red.), *Imigracja do Polski w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002*, CMR Working Papers, Nr 13/(71) 2006, K. Iglicka, O. Olszewska, A. Stachurski, J. Żurawska, *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, CMR Working Papers, Nr 58/2006, M. Okólski, *Imigranci: przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowanie w społeczeństwie polskim*, CMR Working Papers 17/1998, D. Stola, *Mechanizmy i uwarunkowania migracji zarobkowych do Polski*, Prace Migracyjne nr 11, Instytut Studiów Społecznych UW, Warszawa 1997.

środków publicznych i prywatnych w budżetach projektów, precyzowano opis procedury przetargowej, monitoringu oraz kryteriów wyboru. Tabela 6 prezentuje cele programów rocznych oraz zadania, które były preferowane w ich realizacji.

Tabela 6. Działania zawarte w programach rocznych funduszu EFI w Polsce w latach 2007−2013.

Działania zawarte w programach rocznych na lata 2007−2013
Program roczny 2007 • Działania skierowane do obywateli państw trzecich – 61,40 % alokacji • Działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego – 18,44 % alokacji • Działania na rzecz budowania dialogu międzykulturowego – 12,88% alokacji
Program roczny 2008 • Działania skierowane do obywateli państw trzecich – 41,68% alokacji • Badanie sytuacji i potrzeb związanych z integracją – 27,24 % alokacji • Działania na rzecz budowania systemu instytucjonalnego – 24,40% alokacji
Program roczny 2009 • Działania skierowane do obywateli państw trzecich, do społeczeństwa przyjmującego oraz działania na rzecz budowania dialogu międzykulturowego – 68,92% alokacji • Badanie sytuacji i potrzeb związanych z integracją −13,62 % alokacji • Działania na rzecz budowania systemu instytucjonalnego – 11,03% alokacji
Program roczny 2010 • Działania skierowane do obywateli państw trzecich, do społeczeństwa przyjmującego oraz działania na rzecz budowania dialogu międzykulturowego – 55,45% alokacji • Badanie sytuacji i potrzeb związanych z integracją cudzoziemców w Polsce – 17,12 % alokacji • Działania na rzecz budowania systemu instytucjonalnego – 13,84% alokacji • Rozwój współpracy międzynarodowej – 9,37% alokacji
Program roczny 2011 • Działanie skierowane do obywateli państw trzecich, do społeczeństwa przyjmującego oraz działania na rzecz budowania dialogu międzykulturowego – 74,22% alokacji • Badanie sytuacji i potrzeb związanych z integracją cudzoziemców w Polsce – 12,24% alokacji • Działanie na rzecz budowy systemu instytucjonalnego w Polsce – 5,30% alokacji • Współpraca międzynarodowa – 4,28% alokacji
Program roczny 2012 • Działanie skierowane do obywateli państw trzecich, do społeczeństwa przyjmującego oraz działania na rzecz budowania dialogu międzykulturowego – 67,25% alokacji • Badanie sytuacji i potrzeb związanych z integracją cudzoziemców w Polsce 10,40% alokacji • Monitoring i ocena prowadzonych działań – 4,50% alokacji • Działanie na rzecz budowy systemu instytucjonalnego w Polsce − 10,39% alokacji • Współpraca międzynarodowa – 3,64% alokacji
Program roczny 2013 • Działanie skierowane do obywateli państw trzecich, do społeczeństwa przyjmującego oraz działania na rzecz budowania dialogu międzykulturowego 85,22% alokacji • Badanie sytuacji i potrzeb związanych z integracją cudzoziemców w Polsce 2,19% • Działania monitorujące i ewaluacyjne 0,73% • Działanie na rzecz budowy systemu instytucjonalnego w Polsce 7,30% • Współpraca międzynarodowa 1,53%

Źródło: opracowanie na podstawie programów rocznych na lata 2007−2013, dostępnych na http://www.wwpe.gov.pl/index.php?params[section_id]=29&params[category_id]=202&params[id]=1286 (dostęp 11.10.2013). Cześć środków z budżetów rocznych przeznaczana była na działania techniczne, związane z obsługą funduszu.

Jak widać, z celów zawartych w programach rocznych największa część środków została przeznaczona na działania integracyjne, adresowane do obywateli państw trzecich, czyli głównych beneficjentów EFI. Od pierwszego programu rocznego część środków była systematycznie przeznaczana na działania związane ze społeczeństwem przyjmującym. Uwagę zwraca również zabezpieczenie pewnej puli z dostępnych środków na działania związane z badaniami potrzeb imigrantów w Polsce oraz budowaniem systemu instytucjonalnego. Obszary te łączą się ze sobą. Jak podkreślałam w rozdziale I, doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich w tworzeniu polityki integracji imigrantów pokazują ścisłą współpracę badaczy migracyjnych z urzędnikami różnego szczebla, odpowiedzialnymi za kształtowanie i implementowanie działań integracyjnych. Badanie potrzeb i sytuacji migracyjnej jest szczególnie ważne w krajach, które nie mają doświadczeń w tym obszarze i są na wstępnym etapie formułowanie długofalowych celów interwencji publicznych. Działania KE w obszarze polityki integracji imigrantów, jako jeden z najważniejszych celów stawiają sobie współpracę między państwami członkowskimi, polegającą na wymianie dobrych praktyk i wzmacnianiu procesu uczenia się. W programach rocznych, sformułowanych dla EFI, w Polsce na współpracę międzynarodową, która pozwalałaby realizować te cele, przeznaczono najmniej środków. Budowanie rozwiązań systemowych i instytucjonalnych w polityce integracji imigrantów w Polsce powinno opierać się na analizie doświadczeń innych krajów członkowskich, dopasowanych do sytuacji imigrantów w Polsce. Uwzględniając wciąż niski odsetek imigrantów w Polsce oraz brak strategii integracyjnej na poziomie krajowym, zasadne wydawało się w pierwszych programach rocznych wykorzystywanie środków na badania, współpracę międzynarodową oraz ewaluację działań integracyjnych, prowadzonych w odniesieniu do osób objętych ochroną międzynarodową oraz innych kategorii imigrantów. Działania monitorujące i ewaluacyjne pojawiły się dopiero w dwóch ostatnich programach rocznych w latach 2012 i 2013. Może to wynikać z nieświadomości znaczenia działań ewaluacyjnych na różnych etapach wdrażania interwencji publicznych. Działania ewaluacyjne zostały uwzględnione w ostatnich latach budżetu, zakładając, że ewaluacja będzie miała charakter *ex-post*, gdzie ocenie poddane zostaną wyniki i efekt przeprowadzonych działań. Jednak badania ewaluacyjne mogą być prowadzone również przed realizacją danego programu czy projektu (ewaluacja *ex-ante*), mogą także przyjmować formę kontroli w trakcie wykonywania działań (ewaluacja *ex-interi*, *mid-term*). Takie formy ewaluacji nie zostały niestety uwzględnione przy formułowaniu celów programów rocznych. Zarówno monitoring, jak również ewaluacja prowadzonych działań integracyjnych jako element niezwykle ważnych dla skuteczności procesu integracji, były podkreślane przez KE w dokumentach dotyczących funkcjonowania EFI oraz Wspólnej Agendy na Rzecz Integracji.

Tabela 6 prezentowała główne cele programów rocznych EFI w Polsce. Poniżej zaprezentowane zostały działania, które przypisane zostały poszczególnym celom.

W obszarze działań skierowanych do obywateli państw trzecich oraz społeczeństwa przyjmującego, programy roczne proponowały następujące aktywności:

- stworzenie systemu szkoleń orientacyjnych na temat warunków życia i pracy w Polsce, organizowanych w państwach pochodzenia potencjalnych migrantów przed ich przyjazdem do Polski (np. dla obywateli państw trzecich przygotowujących się do repatriacji do Polski);
- tworzenie systemu i ram dla programów integracji, w tym m.in. organizacja kursów językowych, dostosowanych do potrzeb i wieku obywateli państw trzecich, szkoleń z wiedzy społeczno-obywatelskiej i aktywizacji zawodowej;
- tworzenie wyspecjalizowanych działań i programów integracji dostosowanych do potrzeb poszczególnych grup narodowościowych/religijnych/etnicznych lub konkretnej sytuacji obywateli państw trzecich (np. osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany, ofiar handlu ludźmi, wysoko wyspecjalizowanych obywateli państw trzecich, osób starszych, dzieci i kobiet, rodzin repatriantów, małoletnich bez opieki[152]);
- działania na rzecz równego dostępu do dóbr i usług, np. poradnictwo prawne oraz tworzenie centrów informacyjnych i doradczych dla migrantów (infolinia, strona internetowa);
- przygotowanie przystępnej informacji dla obywateli państw trzecich na temat życia w Polsce oraz możliwości uzyskania wsparcia integracyjnego – również w ich językach ojczystych;
- kampanie informacyjne, szkolenia, przygotowanie publikacji na temat obywateli państw trzecich w Polsce dla społeczności lokalnych i inne działania na szczeblu krajowym i lokalnym podnoszące świadomość społeczeństwa przyjmującego;
- poprawa zakresu i jakości nauczania na temat obywateli państw trzecich i wielokulturowości w ramach standardowych programów nauczania;
- działania mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji obywateli państw trzecich (np. kampania, strona internetowa, szkolenie służb publicznych, pracowników itp.);
- tworzenie platform współpracy, w tym budowanie płaszczyzny spotkań i współpracy między przedstawicielami polskich stowarzyszeń, fundacji, instytucji kulturalnych i wszelkich innych wspólnot społecznych a przedstawicielami organizacji imigranckich i indywidualnymi migrantami;
- działania dające wsparcie organizacjom zrzeszającym migrantów w zakresie aktywnego współistnienia w społeczeństwie obywatelskim (m.in. reprezentacja interesów, promocja własnej społeczności);
- przygotowanie wsparcia dla szkół, w których uczą się dzieci obywateli państw trzecich oraz prowadzenie działań skierowanych szczególnie do dzieci i młodzieży

[152] We wszystkich kategoriach chodzi o osoby przebywających legalnie na terytorium RP.

z różnych kultur, zmierzających do stworzenia warunków, które ułatwią dialog międzykulturowy[153].

Cele dotyczące badania potrzeb imigrantów w Polsce zakładały następujące działania:

- opracowanie wysokiej jakości narzędzi i programów do monitorowania i oceny środków i działań polityki integracji;
- badanie tego zjawiska, w tym badanie kierunków i charakteru imigracji w kontekście integracji; badanie potrzeb kraju pod kątem integracji imigrantów; potrzeb samych imigrantów, którzy przyjeżdżają do Polski; ich gotowości do integracji i zakresu ich integracji z polskim społeczeństwem, w tym monitorowanie poszczególnych grup narodowościowych/etnicznych/religijnych i grup imigrantów, szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. osób posiadających zezwolenie na pobyt tolerowany, kobiet, dzieci, osób starszych); badanie barier dla integracji; zjawiska dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii;
- wspieranie tworzenia, funkcjonowania i rozwoju instytucji specjalizujących się w badaniu zagadnień integracji;
- wsparcie istniejącego systemu zbierania danych o obywatelach państw trzecich przebywających na terytorium Polski przez poprawę zdolności do zbierania, analizy i upowszechniania danych statystycznych związanych z integracją;
- monitorowanie postaw społecznych oraz emitowanych przez środki masowego przekazu informacji, które mają wpływ na integrację obywateli państw trzecich.

Budowanie systemu instytucjonalnego według zapisów programów rocznych powinno być realizowane poprzez następujące działania:

- powołanie instytucji zaangażowanych w działania o charakterze integracyjnym;
- podwyższanie kwalifikacji personelu pracującego z obywatelami państw trzecich (np. przez szkolenia, kursy językowe, studia w dziedzinie integracji);
- stworzenie platform wymiany informacji i konsultacji między różnymi instytucjami.

W ostatnim obszarze, jakim była współpraca międzynarodowa, dokumenty wymieniają następujące działania:

- tworzenie dwustronnych i wielostronnych sieci wymiany dobrych praktyk, doświadczeń i informacji, dotyczących procedur przyjmowania obywateli państw trzecich/ środków podejmowanych jeszcze przed ich przyjazdem/ działań integracyjnych;
- zaznajomienie się z praktyką innych krajów w zakresie działań w dziedzinie integracji obywateli państw trzecich[154].

[153] Programy roczne Funduszu EFI w Polsce na lata 2007–2013, dostępne na stronie: www.wwpe.gov.pl.
[154] *Ibidem*.

Wszystkie zrealizowane w ramach Funduszu EFI projekty prezentuje aneks I na końcu pracy. Zawiera on tematy projektów oraz nazwy beneficjentów je realizujących. Beneficjenci funduszu EFI w Polsce zostali uporządkowani w kolejności od tych, którzy zrealizowali najwięcej projektów, do tych, którzy realizowali jeden projekt. Większość projektów dotyczyła działań integracyjnych skierowanych do obywateli państw trzecich, co odpowiadało podziałowi środków funduszu EFI w poszczególnych programach rocznych. Kategorie zrealizowanych projektów w ramach funduszu EFI w Polsce zostaną omówione w kolejnym podrozdziale.

Finansowanie projektów integracyjnych

Przed podjęciem analizy danych zastanych i dokumentów wypracowanych w trakcie wdrażania funduszu EFI w Polsce, odbyłam spotkania z pracownikami Władzy Wdrażającej Programy Europejskie w celu doprecyzowania kompetencji poszczególnych osób oraz przyjrzenia się specyfice ich pracy. Rozmowa z pracownikami WWPE pozwoliła również wyjaśnić wątpliwości związane z danymi projektowymi, które otrzymałam do analizy. Podstawą badania danych zastanych były materiały zagregowane w czasie działania funduszu, dokumenty projektowe (analizie poddanych zostało 120 projektów, które otrzymały dofinansowania), program wieloletni i programy roczne, raporty roczne dla KE. Uzupełnieniem były materiały KE dotyczące funduszu EFI, nieliczne raporty z badań i ewaluacji, dotyczących bezpośrednio funduszu bądź działań integracyjnych na poziomie europejskim. Analiza danych zastanych została uzupełniona o wnioski z badań jakościowych, czyli ustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych. Jak już była mowa, z 65 wywiadów, przeprowadzonych w trakcie projektu „Monitor integracji" na potrzeby tego tekstu, zostało wybranych 10 wywiadów instytucjonalnych z urzędnikami odpowiedzialnymi za zarządzanie funduszem w Polsce.

Analizując skuteczność zrealizowanych programów integracyjnych, w przypadku funduszu EFI należy uważnie przyjrzeć się celom funduszu, wynikającym z ram integracji obywateli państw trzecich, sformułowanych przez instytucje europejskie oraz ich przełożeniu na cele funduszu w poszczególnych latach w Polsce.

W artykule 3 decyzji Rady z dnia 25 czerwca 2007 r. „Ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007−2013" jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi" ustalono następujące cele szczegółowe funduszu:

- ułatwienie opracowania i wdrażania procedur przyjmowania imigrantów, które są istotne dla procesu integracji obywateli państw trzecich i wspierają ten proces;

- opracowanie i wdrażanie procesu integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich w państwach członkowskich;
- zwiększenie zdolności państw członkowskich w zakresie opracowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich;
- wymiana informacji, najlepszych praktyk oraz współpracy w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi w zakresie opracowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich[155].

Artykuł 4 cytowanej powyżej decyzji przekłada cele ogólne na działania podejmowane przez fundusz EFI w państwach członkowskich. Podzielić je można na cztery kategorie: działania systemowe, prowadzące do wypracowania procedur przyjmowania i integracji obywateli państw trzecich w krajach członkowskich, przygotowywanie programów integracyjnych, obejmujących szkolenia zawodowe, pakiety informacyjne, kursy kształtujące świadomość obywatelską oraz kursy językowe, wprowadzenie systemu gromadzenia danych na temat potrzeb poszczególnych grup imigrantów, opracowanie wskaźników mierzenia skuteczności działań integracyjnych oraz wzmacnianie akceptacji dla zjawiska migracji w społeczeństwie przyjmującym[156].

Programowanie działań w ramach funduszu EFI zakłada współpracę Komisji Europejskiej z poszczególnymi państwami członkowskimi, które są zobowiązane do przygotowania krajowych programów wieloletnich oraz programów rocznych, uwzględniających „wytyczne strategiczne, określające ramy interwencji Funduszu"[157]. Zarówno program wieloletni, jak i programy roczne, przedstawiane przez poszczególne państwa członkowskie, powinny uwzględniać krajowe potrzeby w obszarze integracji imigrantów, jak również wpisywać się w istniejące strategie, realizowane przez instytucje publiczne różnych szczebli. Komisja Europejska zwraca również uwagę, że w przypadku państw o niewielkiej liczbie obywateli państw trzecich, środki funduszu EFI powinny służyć do wypracowywania rozwiązań systemowych i długofalowych strategii, korzystających z wytycznych europejskich i dobrych praktyk z innych państw członkowskich.

Cele wyznaczone dla programów finansowanych z EFI w Polsce odpowiadały celom sformułowanym na poziomie europejskim. Szerokie zakreślenie działań dla poszczególnych priorytetów dawało beneficjentom duże możliwości, w doborze tematów dla zgłaszanych projektów. Duża różnorodność finansowanych działań stanowiła wyzwanie, jeśli chodzi o mierzalność efektów w procesie integracji imigrantów w Polsce. Wybór określonych projektów i określenie wskaźników mierzących ich efektywność

[155] Decyzja Rady (2007/435/WE) z dnia 25 czerwca 2007 r.
[156] *Ibidem*.
[157] *Ibidem*, art.16 pkt 1.

wydaje się w przypadku Polski niesłychanie trudne ze względu na brak jasno sformułowanych celów politycznych i legislacyjnych, odnoszących się do przyszłości napływu imigrantów i ich integracji. Jak już wcześniej wspomniałam, skuteczna polityka integracyjna wymaga sformułowania problemu/wyzwania, a następnie wyznaczenia celów oraz sposobów i narzędzi ich realizacji. Taka kolejność umożliwia ewaluację przeprowadzonej interwencji, jej skuteczności i zmian osiągniętych w jej rezultacie. W przypadku polityki integracji imigrantów w Polsce, realizowanej przy wsparciu EFI, cele zostały sformułowane na poziomie europejskim (dotyczą funduszu, za który odpowiada KE, a nie polityki państwa, która pozostaje w gestii państw członkowskich) i nie przełożyły się na stworzenie polskiej polityki integracyjnej w początkowym okresie. W przypadku państw członkowskich, posiadających doświadczenia w polityce integracji imigrantów, fundusz EFI był uzupełnieniem istniejących publicznych i prywatnych źródeł finansowania, był również dopasowywany do już istniejących mechanizmów, narzędzi i programów. W przypadku Polski wytyczne dotyczące celów funduszu były punktem wyjścia do formułowania wstępnych celów długoterminowej polityki integracyjnej. Finansowanie działań integracyjnych prowadziło do profesjonalizacji realizatorów projektów, wypracowywania współpracy między nimi a instytucjami publicznymi oraz budowania świadomości obecności imigrantów i ich problemów. Analizując sformułowane w programach rocznych cele, wyraźnie widać, że cele i narzędzia proponowane przez KE zostały przyjęte za wzór dla prowadzonych działań integracyjnych. Jak podkreśla M. Pawlak, w przypadku polityki integracyjnej, „europeizacja nie była konsekwencją konieczności przyjęcia *aquis communautaire* lub rozwiązań objętych harmonizacją, lecz wynikiem poszukiwania wzorca do naśladowania”[158]. Przedstawiciele administracji rządowej za wzór tworzenia rozwiązań w nowej polityce publicznej przyjęli wytyczne KE, a nie na przykład doświadczenia innych krajów członkowskich. Może się to wiązać z dyskusją nad załamaniem modeli integracyjnych stosowanych przez niektóre kraje zachodnioeuropejskie (np. Holandia, Belgia, Niemcy), która toczyła się w UE. Niepewność związana z terminem integracja i z nowymi zadaniami stojącymi przed administracją, mogła powodować ograniczenie przyjętych wzorców do tych promowanych przez KE.

Dzięki działaniom finansowanym w Polsce z funduszu EFI rozszerzył się krąg beneficjentów projektów integracyjnych o obywateli państw trzecich. Przed wprowadzeniem funduszu działania integracyjne, o czym już wcześniej wspominałam, były skierowane jedynie do cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową.

Konsekwencją działania EFI w Polsce i wdrożenia ponad 120 projektów w latach 2007−2013 jest bez wątpienia intensyfikacja debaty publicznej dotyczącej tej tematyki.

[158] M. Pawlak, *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, [w:] „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 39 (3): 97−121, s. 118.

Wiele debat, spotkań i konferencji było elementem realizowanych projektów i przyczyniło się do wypracowania licznej grupy ekspertów, praktyków i urzędników instytucji publicznych, wymieniających poglądy i doświadczenia w tym obszarze. W ramach prac nad dokumentem *Polityka Migracyjna Polski − stan obecny i postulowane działania*, odbyły się konsultacje z aktorami pozarządowymi, zaangażowanymi w działania na rzecz integracji. Jak podkreśla M. Pawlak „szczególnie aktywnie w konsultacji partycypowały organizacje pozarządowe oraz międzynarodowe. Potencjał i kompetencje do tego udziału zdobyły w dużej mierze dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich finansujących działania na rzecz imigrantów"[159]. Jednak, aby dokument *Polityka Migracyjna Polski* stał się całościową, długofalową i skuteczną strategią/ polityką migracyjną musi zyskać poparcie polityczne i przełożyć się na zmiany legislacyjne, wsparte środkami finansowymi na wdrażanie konkretnych działań[160].

Cele przyjęte dla EFI w Polsce dotyczyły kilku zasadniczych obszarów, przede wszystkim działań skierowanych do obywateli państw trzecich i społeczeństwa przyjmującego oraz działań na rzecz budowania dialogu międzykulturowego, do którego zaliczono wiele aktywności, takich jak system szkoleń, programów integracyjnych, kursów językowych i zawodowych, programów kulturalnych dla zróżnicowanych grup odbiorców, pomocy prawnej, kampanii informacyjnych itd. Katalog działań w tym obszarze obejmował również przeciwdziałanie dyskryminacji obywateli państw trzecich i budowanie dialogu międzykulturowego, jak również budowanie współpracy między przedstawicielami polskich stowarzyszeń, fundacji, instytucji działających na rzecz integracji. Dodatkowo wsparciem miały zostać objęte organizacje imigranckie. Kolejny priorytet zakładał badanie potrzeb związanych z integracją cudzoziemców w Polsce, wymieniając jako aktywności m.in. opracowanie narzędzi i programów do monitorowania polityki integracji, badanie zjawiska migracji w Polsce, jego konsekwencji na różnych poziomach i wyzwań z nim związanych oraz wsparcie rozwoju instytucji wyspecjalizowanych w kwestiach integracji migrantów. Jednym z elementów mogło być również monitorowanie postaw społecznych i informacji przekazywanych przez media, mających wpływ na integrację obywateli państw trzecich. Jednym z priorytetów zgłaszanych przez KE w przypadku państw o niewielkiej liczbie imigrantów było wykorzystanie środków EFI do budowania systemu instytucjonalnego, niezbędnego do tworzenia polityki integracji. Ten priorytet w Polsce był realizowany przez prowadzenie

[159] *Ibidem*, s. 118.

[160] W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powstała grupa robocza do opracowania założeń polityki integracyjnej, dokument dotyczący tego tematu został upubliczniony i jest obecnie poddany konsultacjom społecznym i ma szanse stać się dokumentem strategicznym w obszarze polityki integracyjnej. Więcej na temat konsultacji społecznych tego dokumentu w Biuletynie Migracyjnym OBM UW: http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/41-kwiecien-2013/wyniki-konsultacji-w-sprawie-integracji.

szkoleń, podnoszących kwalifikacje urzędników pracujących z obywatelami państw trzecich, tworzenie platform wymiany informacji i doświadczeń między instytucjami i innymi interesariuszami aktywnymi w obszarze integracji imigrantów. Prowadzone szkolenia dotyczyły w większość obsługi zróżnicowanych kulturowo, językowo i religijnie imigrantów przez urzędników instytucji publicznych. Środki funduszu nie zostały wykorzystywane na wypracowanie procedur obsługi imigrantów czy np. gromadzenia danych na temat ich potrzeb. Ostatni priorytet dotyczył działań na rzecz rozwoju współpracy międzynarodowej, która powinna być realizowana przez budowanie sieci wymiany dobrych praktyk, procedur dotyczących wspierania imigrantów oraz zapoznania się z programami integracji w innych krajach członkowskich. Współpraca i wymiana doświadczeń oraz dobrych praktyk stanowią podstawę wszystkich wytycznych KE dla państw członkowskich w obszarze integracji imigrantów, o czym była już mowa wcześniej. Wymiana dobrych praktyk jest jednym z kluczowych narzędzi nowych form zarządzania. Narzędzie to powinno być szczególnie ważne w przypadku Polski, gdyż pozwala korzystać z wypracowanych i sprawdzonych już wzorców, jednocześnie unikając działań, które w innych państwach członkowskich okazały się nieskuteczne.

We wszystkich dokumentach, odnoszących się do integracji imigrantów, Komisja Europejska zwraca uwagę na systematyczne prowadzenie monitoringu i dokonywanie ewaluacji prowadzonych działań, w celu eliminowania błędów i dokonywania koniecznych korekt śródokresowych, szczególnie w programach wieloletnich. Wprowadzenie Wspólnych Ram Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Wspólnych Podstawowych Zasad miało służyć wspieraniu państw członkowskich w wymianie dobrych praktyk i wypracowaniu wspólnych wskaźników pozwalających mierzyć skuteczności prowadzonych działań integracyjnych. Komisja zobowiązuje również państwa członkowskie do „informacji na temat priorytetów i ich celów szczegółowych. Cele te określa się ilościowo z wykorzystaniem ograniczonej liczby wskaźników, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Wskaźniki umożliwiają mierzenie postępu w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz skuteczności realizacji priorytetów poprzez osiąganie celów szczegółowych”[161].

Władza Wdrażająca Programy Europejskie przygotowała formularz wskaźników, który stanowił jeden z dokumentów aplikacyjnych. Wskaźniki zostały podzielone na trzy kategorie: wskaźniki dla wszystkich prowadzonych działań, wskaźniki dla poszczególnych działań oraz wskaźniki dodatkowe. Formularz wniosku był uzupełniony dodatkowymi informacjami, w jaki sposób można mierzyć realizację celów w działaniach odpowiadających poszczególnym priorytetom, określonym w programie rocznym. Takie uzupełnienie było bez wątpienia pomocne dla piszących wnioski. Uwzględniając

[161] *Ibidem*, art.17 pkt 1e.

wytyczne Komisji, Władza Wdrażająca skupiła się na ilościowym określeniu wskaźników, które w wielu przypadkach było możliwe. Dotyczy to chociażby liczby przeprowadzonych szkoleń i konferencji, godzin odbytych konsultacji czy udzielonych porad prawnych. Analizując zarówno wnioski projektowe, jak również raporty końcowe z realizacji finansowanych projektów można odnieść wrażenie, że najtrudniej było beneficjentom określić liczbę użytkowników materiałów wytworzonych w trakcie realizacji projektu. Jeśli chodzi o materiały elektroniczne, w tym przede wszystkim strony internetowe, skuteczność dotarcia do beneficjentów ostatecznych można mierzyć liczbą wejść na stronę czy wysłania zapytania w formie elektronicznej, czy wreszcie liczbą użytkowników forów internetowych, moderowanych przez zarządzającego stroną. Jeśli chodzi o materiały drukowane, takie jak ulotki, foldery, informatory czy książki, będące wynikiem przeprowadzonych badań, to jedyną pewną jest liczba wydrukowanych egzemplarzy. W przeliczeniu liczby wydrukowanych egzemplarzy na liczbę osób, do których takie egzemplarze trafiły, są dwie zasadnicze trudności. Po pierwsze Władza Wdrażająca nie może mieć pewności, czy wszystkie wydrukowane egzemplarze zostały rozdystrybuowane i czy dotarły do określonej grupy docelowej, a po drugie, ile osób skorzystało z jednego wydrukowanego materiału. Różnica dotyczy również samych materiałów, jeśli chodzi o raporty z badań, udostępniane w bibliotekach, rozdawane w trakcie konferencji czy dodatkowo reklamowane w mediach; zasięg ich oddziaływania może być większy niż materiałów informacyjnych, rozdawanych imigrantom w trakcie konsultacji czy szkoleń. Reasumując, przeliczając liczbę beneficjentów ostatecznych, korzystających z materiałów drukowanych, wypracowanych w trakcie projektów, należy przyjąć stały przelicznik lub podawać jedynie liczbę wydrukowanych egzemplarzy.

Z punktu widzenia skuteczności dotarcia do beneficjentów ostatecznych (rozumianych jako obywatele państw trzecich i społeczeństwo przyjmujące) istotne wydaje się udostępnianie wersji elektronicznych wypracowanych w projektach materiałów informacyjnych. W większości projektów beneficjenci dysponują stronami internetowymi swoich organizacji, na których umieszczają informacje. Część publikacji, jak na przykład raporty z badań, znajdują się na stronie Władzy Wdrażającej[162]. Zasadne wydaje się znalezienie miejsca, gdzie mogłaby powstać biblioteka materiałów z projektów realizowanych ze środków funduszu EFI, stanowiących źródło wiedzy o sytuacji integracyjnej w Polsce. Dostęp do efektów już zrealizowanych projektów mógłby być niezwykle przydatny dla organizacji aplikujących o środki w kolejnych konkursach. Pozwoliłoby to uniknąć dublowania się już zrealizowanych przedsięwzięć i wzmocnić proces uczenia się organizacji aplikujących o środki z funduszu EFI.

[162] Część publikacji wypracowanych w ramach projektów EFI znajduje się na stronie internetowej WWPE, http://www.wwpe.gov.pl/index.php?params[section_id]=29&params[category_id]=369.

Tabela 7. Wskaźniki działań integracyjnych w programie rocznym 2012 funduszu EFI w Polsce.

Wskaźniki w Programie Rocznym 2012:

- **Działanie 1**
  Liczba wypracowanych wzorów działań i programów integracji
  Liczba użytkowników materiałów informacyjnych
  Liczba utworzonych jednostek informacyjnych i doradczych (np. infolinia, punkt udzielający poradnictwa prawnego, strona internetowa)
  Liczba obywateli państw trzecich, którzy wzięli udział w szkoleniu
  Liczba osób, które wzięły udział w szkoleniu
  Liczba zajęć poświęconych kulturze obywateli państw trzecich i wielokulturowości, prowadzonych w szkołach i innych instytucjach
  Liczba działań mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji (łącznie z konferencjami, spotkaniami i spotami reklamowymi)
  Liczba utworzonych platform współpracy
  Liczba wydarzeń w ramach działań na rzecz budowy dialogu międzykulturowego
- **Działanie 2**
  Liczba utworzonych wyspecjalizowanych organizacji
  Liczba przeprowadzonych badań
  Liczba użytkowników materiałów informacyjnych
  Liczba obywateli państw trzecich, którzy wzięli udział w badaniach
  Działania zmierzające do poprawy zdolności do zbierania, analizy i rozpowszechniania statystyk związanych z integracją
- **Działanie 3**
  Liczba przeprowadzonych badań
  Liczba przygotowanych sprawozdań
  Liczba opracowanych narzędzi
- **Działanie 4**
  Liczba przeszkolonych pracowników
  Liczba godzin szkoleniowych
  Liczba użytkowników materiałów informacyjnych
- **Działanie 5**
  Liczba sieci współpracy
  Liczba opublikowanych materiałów
  Liczba spotkań
  Liczba wypracowanych „dobrych praktyk”

Źródło: Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce, program roczny 2012, www.wwpe.gov.pl.

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

na portalach społecznościowych nie wiąże się z dodatkowymi kosztami, a znacznie zwiększa zasięg oddziaływania realizowanych projektów.

Reasumując, ze względu na fakt, że integracja jest procesem złożonym i długotrwałym, a Polska nie sformułowała jasnych celów polityki w tym obszarze, instytucje realizujące fundusz EFI stoją przed trudną próbą oceny skuteczności prowadzonych działań. Wydaje się, że najlepszym sposobem byłoby mierzenie efektów finansowanych działań, bez przekładania wszystkich aktywności na wskaźniki ilościowe. Liczba uczestników danego projektu nie mówi nam właściwie nic o jakości prowadzonych działań. Urzędnicy zarządzający funduszem EFI w Polsce powinni pamiętać o nadrzędnym celu, jakim jest proces integracji. Celem wskaźników i oceny projektów powinna być odpowiedź na pytanie, czy przeprowadzona interwencja publiczna wpłynęła na proces integracji imigrantów, jakiego rodzaju zmiana się dokonała. Tabela poniżej prezentuje różnice w formułowaniu wskaźników ilościowych i jakościowych dla projektów integracyjnych.

Tabela 8. Cele ilościowe i jakościowe w programach integracyjnych

Przykład 1: Opracowanie zajęć językowych dla obywateli państw trzecich. Cel: określona liczba uczestników kursu Rezultat: • liczba obywateli państw trzecich, którzy wzięli udział w kursie (ilościowy wskaźnik realizacji zadania) • liczba obywateli państw trzecich, którzy pozytywnie zdali egzamin językowy (jakościowa ocena skuteczności) Przykład 2: Przeprowadzenie szkoleń doskonalenia zawodowego. Cel: liczba obywateli państw trzecich biorących udział w szkoleniach − 100 Rezultat: • wykonanie założonego celu (ilościowy wskaźnik) • liczba imigrantów, którym udało się znaleźć pracę po odbyciu szkolenia (jakościowy wskaźnik)

Źródło: Opracowanie własne.

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

Zanim przejdę do omówienia wytypowanych przeze mnie kategorii, istotne wydaje się przedstawienie kilku uwag natury ogólnej, odnoszących się do wszystkich przeprowadzonych projektów. Większość działań koncentruje się w Warszawie, co jest związane z obecnością imigrantów oraz instytucji zaangażowanych w ich integrację w mieście

i okolicach. W początkowym okresie projekty dotyczyły wyłącznie Warszawy i Lublina, z czasem pojawiały się kolejne miasta, m.in. Poznań, Kraków, Rzeszów, Wrocław. Są to jednak pojedyncze projekty badawcze lub działania realizowane przez instytucje na co dzień działające w innym obszarze, przykładem we Wrocławiu może być projekt „Nowa Przystań", realizowany przez Centrum Integracji Społecznej – instytucję Gminy Wrocław.

Obserwując zmiany zachodzące w organizacjach prowadzących projekty finansowane w ramach EFI, można zauważyć, że korzystanie ze środków funduszu przyczyniło się do rozwoju i profesjonalizacji pracy organizacji. Z drugiej strony widać, że znaczna część organizacji wyspecjalizowała się w dostarczaniu konkretnych produktów, takich jak szkolenia językowe czy doradztwo. Na podstawie dostępnych danych nie można jednoznacznie odpowiedzieć, czy organizacje realizujące projekty finansowane z EFI wyspecjalizowały się w skutecznych działaniach integracyjnych, czy jedynie w skutecznym aplikowaniu o środki. Skomplikowane wymogi administracyjne w zarządzaniu projektami skutecznie zniechęcają organizacje małe, organizacje imigranckie. Wśród organizacji, które przeprowadziły najwięcej projektów wymienić należy Fundację Rozwoju „Oprócz Granic", której działania koncentrowały się na doradztwie, Fundację Instytutu Spraw Publicznych, która realizowała głównie projekty badawcze, Fundację „Ocalenie", realizującą zróżnicowane projekty zarówno doradcze, jak i kampanie społeczne czy duży projekt badawczy. Fundacja Linguae Mundi realizowała w ramach projektów finansowanych z EFI głównie kursy językowe dla obywateli państw trzecich. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) również należy do grupy organizacji, które zrealizowały najwięcej projektów EFI w Polsce. Wśród wspomnianych organizacji IOM wyróżniała się różnorodnością prowadzonych projektów. Były tam zarówno projekty skierowane do obywateli państw trzecich, jak i projekty skierowane do społeczeństwa przyjmującego. Wszystkie wymienione organizacje posiadają wypracowany kapitał instytucjonalny i w większości wyspecjalizowały się w realizacji projektów integracyjnych, korzystając z dostępnych środków.

Większość podmiotów realizujących projekty finansowane z EFI to organizacje pozarządowe, fundacje i stowarzyszenia. Projekty badawcze są również w większości prowadzone przez fundacje, jednak pojawiają się również ośrodki badawcze i uniwersytety, m.in. Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu czy Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu. W niektórych przypadkach w realizacji projektów pojawiają się instytucje publiczne, będące w większości partnerami z organizacjami pozarządowymi. Taki rodzaj partnerstw publiczno-prywatnych jest bardzo korzystny, jest również ważnym narzędziem w modelu wielopoziomowego zarządzania. Organizacje pozarządowe wnoszą do tego rodzaju partnerstw doświadczenia pracy z obywatelami państw trzecich, a instytucje publiczne dysponują zapleczem lokalowym

i wsparciem technicznym. Przykłady takiej współpracy prezentuje tabela poniżej. W przypadku Polski, która jest na początkowym etapie tworzenia spójnej polityki integracji imigrantów, partnerstwa między instytucjami publicznymi a organizacjami pozarządowymi mają jeszcze jeden ważny walor: mogą prowadzić do wypracowywania rozwiązań systemowych i wdrażania procedur w obszarze pracy z cudzoziemcami w instytucjach publicznych różnego szczebla.

Część organizacji ma duże doświadczenia w pozyskiwaniu środków i prowadzeniu projektów. Są to m.in.: Caritas Polska, Polska Akcja Humanitarna, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, Fundacja Instytut Spraw Publicznych. Wszystkie te organizacje są wyspecjalizowane w pozyskiwaniu środków z różnych źródeł, a fundusz EFI i działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich stanowią jeden z elementów ich działalności. Drugi typ organizacji to te, które specjalizują się w działaniach na rzecz cudzoziemców. Większość z nich pierwsze projekty kierowała do uchodźców, a po pojawieniu się funduszu EFI, wykorzystując doświadczenia w tym obszarze, rozpoczęła prowadzenie projektów integracyjnych.

PRZYKŁADY PROJEKTÓW REALIZOWANYCH W PARTNERSTWACH

Tytuł projektu: ***Różni, ale równi – badania nad równym traktowaniem cudzoziemców w Polsce***

Partnerzy: Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP).

Cele projektu: przygotowanie i przeprowadzenie badań dotyczących równego traktowania cudzoziemców w Polsce.

Korzyści z partnerstwa: doświadczenie w prowadzeniu projektów badawczych przez ISP, praktyczne doświadczenie pracy z imigrantami, głównie w aspekcie prawnym i doradczym ze strony SIP.

Tytuł projektu: ***Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców***

Partnerzy: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP), Polskie Forum Migracyjne (PFM), Wojewoda Mazowiecki

Cele projektu: prowadzenie punktów informacyjnych dla cudzoziemców, szkolenia dla urzędników pracujących z obywatelami państw trzecich, przygotowanie materiałów drukowanych w czterech głównych językach używanych przez imigrantów.

Korzyści z partnerstwa: regularność prowadzonych działań 6h dziennie przez 5 dni w tygodniu dzięki możliwościom lokalowym Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wykorzystanie wiedzy oraz doświadczenia organizacji pozarządowych i instytucji publicznej, stworzenie pośrednictwa między imigrantami a nieznaną przez nich administracją publiczną. Projekt był bardzo skuteczny, z pomocy skorzystało 2375 osób, przeszkolono 108 urzędników.

Tytuł projektu: ***Międzykulturowa szkoła w wielokulturowej społeczności***

Partnerzy: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) i Urząd m. st. Warszawy

Cele projektu: przeprowadzenie zajęć międzykulturowych dla dzieci z warszawskich szkół oraz szkoleń o tej samej tematyce dla nauczycieli.

Korzyści z partnerstwa: wykorzystanie wiedzy o imigrantach i wielokulturowości zdobytych przez IOM oraz zasobów finansowych i lokalowych Urzędu m. st. Warszawy. Wiele działań odbywało się bezkosztowo dzięki wsparciu logistycznemu urzędu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Skomplikowana procedura administrowania projektami w ramach funduszu EFI, nie zachęcała do współpracy i tworzenia konsorcjum przy realizacji działań. W większość organizacje pozyskiwały środki i realizowały projekty samodzielnie. Nie przygotowano również mechanizmu zachęcania do współpracy podmiotów aplikujących z podobnymi tematycznie projektami. Władza Wdrażająca Projekty Europejskie jako instytucja delegowana w systemie zarządzania funduszem EFI w Polsce, miała świadomość niewielkiej liczby partnerstw oraz partnerstw publiczno-prywatnych w kolejnych alokacjach, jednak nie wprowadziła mechanizmu zachęcającego do współpracy. Współpraca organizacji szczególnie działających w zbliżonym obszarze tematycznym mogłaby nie tylko wzmocnić potencjał tych organizacji, ale przede wszystkim wpłynąć na jakość świadczonych działań i unikanie dublowania się prowadzonych projektów, różniących się często jedynie tytułami i organizacjami je prowadzącymi.

Bardzo niewielu beneficjentów EFI to organizacje imigranckie, które szczegółowo zostaną opisane w dalszej części rozdziału. W większości przypadków, nawet jeśli organizacja skupia przedstawicieli jednej grupy imigranckiej, np. Wietnamczyków czy Ukraińców, to zazwyczaj korzysta ze współpracowników Polaków, którzy pomagają w zagadnieniach prawnych czy księgowych. Natomiast polskie organizacje realizujące projekty skierowane do obywateli państw trzecich często korzystają z ich przedstawicieli, aby lepiej dotrzeć do grupy docelowej.

Jednym z priorytetów Komisji Europejskiej, sformułowanych zarówno we Wspólnej Agendzie na rzecz Integracji, jak również w wytycznych dla funduszu EFI, jest edukacja. Komisja zwraca uwagę, że „podstawowa znajomość języka społeczeństwa przyjmującego, jego historii oraz instytucji jest niezbędna w procesie integracji; umożliwienie imigrantom zdobycia tej wiedzy ma istotne znaczenie dla skutecznej integracji”[163].

Projekty edukacyjne można podzielić na kilka grup, w których przeważają kursy językowe. Język jest jednym z najistotniejszych narzędzi integracji nie tylko społecznej, ale przede wszystkim ekonomicznej. Projekty obejmujące naukę języka polskiego były realizowane przez kilka organizacji, m.in. Linguae Mundi, Fundację „Ocalenie”, Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń”. W wielu przypadkach kursy językowe były uzupełnione o elementy kultury, orientacji społecznej lub szkolenia zawodowe, co miało bez wątpienia wpłynąć na atrakcyjność oferty, zarówno w konkursie w ramach funduszu EFI, jak i zachęcić do udziału beneficjentów ostatecznych.

[163] Komunikat Komisji, *Wspólna agenda na rzecz integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM (2005)389 końcowy, s. 7.

FUNDACJA NAUKI JĘZYKÓW OBCYCH LINGUAE MUNDI

Tytuł projektu: ***Kursy języka polskiego jako obcego i wiedzy o kulturze Polski z elementami e-learningu przygotowujące do egzaminu certyfikatowego***

Cel projektu: wzrost kompetencji językowej u beneficjentów EFI, pogłębienie integracji ze społeczeństwem polskim oraz uzyskanie przez uczestników kursu potwierdzenia stanu ich kompetencji językowej poprzez otrzymanie certyfikatu; nauka języka (zwłaszcza certyfikowana) daje możliwość późniejszego podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Mocne strony projektu: kompatybilność projektu z poprzednimi projektami organizacji; w 2009 roku Fundacja realizowała projekt badawczy „Badanie potrzeb warszawskich beneficjentów EFI", w ramach projektu przeprowadzono badanie ankietowe w grupie obywateli państw trzecich, przebywających legalnie w Polsce. Z ankiet wynika, że jednym z największych problemów nowo przybyłych do Polski obcokrajowców jest brak znajomości języka polskiego oraz polskiej kultury i polskich realiów. Oferta została sformułowana na podstawie wyników badania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Biorąc pod uwagę zarówno teorie procesu integracji (etapy integracji), jak i doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich, nauka języka wymaga zaangażowania czasu, którego imigranci − pracujący często w nieregularnych godzinach − nie mają. Zasadne wydaje się zatem przede wszystkim dopasowywanie oferty do określonych grup zawodowych czy wiekowych oraz formułowanie celów jakościowych w prowadzonych kursach. Większość kursów językowych zrealizowanych w ramach EFI zakładała jako cel przeprowadzenie określonej liczby godzin lub przeszkolenie określonej liczby beneficjentów ostatecznych. Jeśli chcemy mówić o skuteczności kursów i mierzyć ich wpływ na integrację obywateli państw trzecich, skuteczniejsze wydaje się mierzenie zmiany, czyli poziomu znajomości języka, osiągniętej przez uczestników kursu.

MIĘDZYNARODOWA ORGANIZACJA DS. MIGRACJI

Tytuł projektu: ***Międzykulturowa szkoła w wielokulturowym mieście***

Cel projektu: zwiększenia zrozumienia i akceptacji społeczeństwa przyjmującego w Polsce dla zjawiska migracji i samych migrantów, w szczególności w środowisku szkolnym, a także wzmocnienia w ten sposób dwustronnego procesu integracji. Cele projektu miały zostać osiągnięte przez: wdrożenie specjalistycznych szkoleń dla około 60 nauczycieli z wybranych szkół warszawskich i około 10 pracowników innych instytucji edukacyjnych w Warszawie, organizację forum internetowego dla nauczycieli poświęconego problematyce multikulturowości w szkole oraz organizację dwóch seminariów dla nauczycieli z województwa mazowieckiego.

Mocne strony projektu: bardzo interesujący projekt podnoszący świadomość problemów migrantów w społeczeństwie przyjmującym poprzez podnoszenie kompetencji wielokulturowych wśród nauczycieli i uczniów. Projekt był realizowany w ramach współpracy z Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim, Kuratorium Oświaty w Warszawie, Urzędem Miasta st. Warszawy. W projekcie funkcjonował Komitet Sterujący, który miał prowadzić monitoring prowadzonych działań w czasie ich trwania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Kursy językowe rozszerzone o wiedzę dotyczącą kultury, historii czy obyczajów charakterystycznych dla Polski mogą stanowić wartościową ofertę np. dla studentów

cudzoziemców, rozpoczynających studia w Polsce. Ścisłe określenie grup docelowych i profilu kursów jest niezwykle istotne. W czasie kursów języka niderlandzkiego w Holandii, prowadzonych w ramach kursów obywatelskich (*Inburgeringscursus*) niedopasowanie oferty powodowało brak zainteresowania ze strony osób wykształconych (zbyt niski poziom kursu) i rezygnacje z kursów wśród osób słabo wykształconych (zbyt wysoki poziom kursu)[164].

STOWARZYSZENIE SPOŁECZNO-EDUKACYJNE „ABSOLWENT"

Tytuł projektu: ***Prawie jak u siebie – skuteczne wsparcie integracji poprzez działania edukacyjne***

Cel projektu: poprawa znajomości języka polskiego przez osoby, które przyjechały do Polski na studia, przyswojenie wiedzy na temat kultury i obyczajów w Polsce, zajęcia z języka polskiego, wykłady tematyczne, wycieczki historyczno-krajoznawcze.

Mocne strony projektu: w trakcie rekrutacji uczestników kursu współpracowano z instytucją EuroSzansa, działającą na Ukrainie oraz z konsulatem polskim we Lwowie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

W przypadku Polski ważnym elementem oferty edukacyjnej są programy skierowane do dzieci i młodzieży oraz szkolenia dla nauczycieli (obywateli polskich). Szkolenia dotyczące wielokulturowości, relacji międzykulturowych, tolerancji stanowią uzupełnienie realizowanego programu ministerialnego. Biorąc pod uwagę wciąż niewielką liczbę imigrantów w Polsce oraz dostępność środków funduszu EFI, zasadne wydaje się budowanie pozytywnej atmosfery wokół kwestii związanych z migracją oraz wypracowywanie systemowych rozwiązań w obszarze edukacji, takich jak przygotowanie uczniów i nauczycieli do pracy w zróżnicowanej etnicznie grupie. Wśród przeprowadzonych działań na uwagę zasługuje program realizowany przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji, ponieważ był przeprowadzony w ścisłej współpracy z instytucjami edukacyjnymi m. st. Warszawy, co w zasadniczy sposób wpływało na jego zasięg i efekty[165]. Ten przykład raz jeszcze pokazuje, że współpraca sektora pozarządowego z administracją publiczną, choć bez wątpienia wymagająca dla obu stron, może przynosić pozytywne efekty i przyczyniać się do wypracowywania zmian systemowych, a nie tylko wykorzystania dostępnych środków.

Z kwestiami językowymi związane są również inne aktywności podejmowane przez beneficjentów funduszu EFI. Należą do nich tłumaczenia dokumentów i tłumaczenia ustne na rzecz obywateli państw trzecich, szczególnie pomocne w kontaktach

[164] P. Matusz-Protasiewicz, *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

[165] W przypadku Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji należy pamiętać, że jest to organizacja o charakterze międzynarodowym, finansowana częściowo centralnie, ze składek państw, w których działa. Taki sposób finansowania, potencjał organizacyjny i duże doświadczenie w realizacji projektów migracyjnych, pozycjonuje tę organizację znacznie wyżej niż inne korzystające z funduszu EFI w Polsce.

z instytucjami administracji publicznej. Część projektów doradczych zakładała przygotowanie materiałów informacyjnych o procedurach i instytucjach, z którymi obywatele państw trzecich muszą się kontaktować w językach najczęściej przez nich stosowanych.

Na koniec przykład realizowania celów związanych z językiem kraju przyjmującego, finansowanych przez fundusz EFI na Cyprze.

Cypr

- nauka języka greckiego dla obywateli państw trzecich;
- zatrudnianie tłumaczy w szkołach publicznych;
- specjalne zajęcia nauki języka greckiego dla cudzoziemskich uczniów;
- publikacja dotycząca systemu szkolnego na Cyprze wydana w 5 językach;
- egzaminy certyfikacyjne sprawdzające poziom znajomości języka greckiego dla obywateli państw trzecich;
- seminaria na temat nauczania języka greckiego jako języka obcego;
- zbieranie danych statystycznych, dotyczących sytuacji cudzoziemskich studentów;
- rozwój narzędzi do nauczania języka greckiego.

Źródło: European Commission, DG Justice, Freedom, Security, *Synthesis of the multiannual and annual programmes of the member states: Priorities and actions of the European Fund for the integration of Third-Country Nationals*, Final Report June 2010.

Doradztwo prawne i zawodowe jest związane z tymi obszarami, które są imigrantom najbliższe w pierwszym okresie adaptacji w kraju przyjmującym. Dotyczy to kwestii legalizacji pobytu, uzyskania niezbędnych dokumentów oraz znalezienia pracy. Wszystkie te czynności wymagają kontaktu z instytucjami administracji publicznej, co bez znajomości języka i systemu instytucjonalnego bywa dla obywateli państw trzecich bardzo trudne. Wśród zrealizowanych projektów w tym konkretnym obszarze na uwagę zasługuje doradztwo prawne. Były to projekty, w których organizacje pozarządowe stanowiły niejako strukturę pośredniczącą między imigrantami a instytucjami administracji publicznej. Po raz kolejny wyraźnie widać, że projekty realizowane w partnerstwach prywatno-publicznych okazywały się skuteczne, czego przykładem może być projekt Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

STOWARZYSZENIE INTERWENCJI PRAWNEJ

Tytuł projektu: ***Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców***

Cel projektu: Stworzenie Centrum Informacyjnego dla cudzoziemców, w którym uzyskają oni pomoc w kontaktach z polskimi urzędami, odpowiedzialnymi za legalizację pobytu, w szczególności z Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim; działania skierowane do osób, które stosunkowo niedawno przybyły do Polski. Przygotowanie informacji o prawach migrantów w Polsce w wersji papierowej oraz na stronie internetowej, prowadzenia Infolinii Migracyjnej, szkolenie urzędników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego pracujących z cudzoziemcami.

Mocne strony projektu: bardzo duża liczba pytań zadawanych przez Infolinię Migracyjną, co świadczy o skuteczności tego narzędzia. Zbyt mała promocja programu przy użyciu nowych mediów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Projekty doradztwa prawnego i zawodowego nie tylko wpisują się w priorytety Komisji, ale również wypełniają cele określone w programie wieloletnim i programach rocznych. W większości wypadków projekty doradcze były projektami ograniczonymi do określonych dziedzin, co jest związane ze specjalistyczną wiedzą np. prawniczą, którą muszą posiadać osoby udzielające takich porad. W tym przypadku specjalizacja wydaje się być uzasadniona i wpływać na jakość świadczonych usług. Realizacją projektów doradczych zajmowali się w większości obywatele polscy, choć częściowo byli w nie również zaangażowani obywatele państw trzecich, pracujący zwykle jako tłumacze. Obecność imigrantów w punktach doradczych może wpłynąć na zwiększenie zaufania i przełamanie oporów w kontaktach z instytucjami i procedurami administracji publicznej.

Jeśli chodzi o mierzalność efektów w projektach doradczych, to wskaźniki ilościowe wydają się tu skuteczne – pokazują skalę prowadzonych działań. W przypadku doradztwa prowadzonego np. przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej liczba beneficjentów ostatecznych sięgnęła kilku tysięcy.

FUNDACJA INSTYTUT NA RZECZ PAŃSTWA PRAWA

Tytuł projektu: ***Lubelska Regionalna Sieć Wsparcia Imigrantów***

Cel projektu: umocnienie i rozwój współpracy między członkami sieci poprzez stworzenie nowych kanałów i narzędzi komunikacji. Merytoryczne wsparcie członków sieci poprzez udział w spotkaniach roboczych, szkoleniach i konferencjach. Działania te zmierzać mają do identyfikowania i rozwiązywania problemów pojawiających się podczas pracy z cudzoziemcami, podjęcie aktywnych działań w celu usprawnienia wymiany informacji oraz umożliwienie konsultacji między pracownikami instytucji publicznych, do których zgłaszają się obywatele państw trzecich.

Mocne strony projektu: projekt komplementarny z działaniami na szczeblu lokalnym (zaangażowanie lokalnych partnerów w działania sieci, koordynacja działań). Uruchomienie Biblioteki Migracyjnej. Wartością projektu było zbudowanie kontaktów między przedstawicielami organizacji partnerskich. W ewaluacji zasygnalizowano możliwość podziału realizowanych projektów branżowo (doradztwo etc.) oraz ze względu na grupy docelowe (dla cudzoziemców ze Wschodu, Afryki etc.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Zebrane w trakcie realizacji projektów doświadczenia organizacji pozarządowych w obszarze doradztwa prawnego oraz podjęcie współpracy z instytucjami administracji publicznej ma zasadniczy wpływ na trwałość uzyskanych efektów i możliwość wdrożenia ich do systemu instytucjonalnego jako np. procedur obsługi obywateli państw trzecich przez administrację. Dobrym przykładem prowadzonych skutecznie działań na poziomie lokalnym jest Lublin, który aktualnie przygotowuje strategię migracyjną, opartą na doświadczeniach projektów finansowanych z EFI.

FUNDACJA ROZWOJU „OPRÓCZ GRANIC"

Tytuł projektu: ***Migranckie Centrum Karier i Pośrednictwa Pracy***

Cel projektu: projekt zakładał przygotowanie specjalistycznych szkoleń i programów wsparcia, np. doradztwo zawodowe, usługi pośrednictwa pracy, pomoc w poszukiwaniu ofert pracy dla obywateli państw trzecich.

Mocne strony projektu: w trakcie realizacji projektu nawiązano współpracę z wieloma partnerami, m.in. instytucjami rynku pracy, diasporami etc. Łatwe do zdefiniowania efekty projektu: liczba punktów konsultacyjnych, kampanii informacyjnych, przebadanych odbiorców usług.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Wśród projektów doradczych poza wsparciem prawnym pojawiały się również projekty kompleksowe, oferujące szkolenia zawodowe, pomoc trenerów (*coaching*), psychologa itd. Jak pokazują badania dotyczące potrzeb obywateli państw trzecich, kwestie związane z rynkiem pracy są na pierwszym miejscu i w sposób zasadniczy wpływają na inne obszary integracji. W realizacji szkoleń czy doradztwa zawodowego największym wyzwaniem, poza dopasowaną do określonych grup docelowych ofertą, wydaje się właściwe sformułowanie celów, które mogą być mierzalne i dawać obraz skuteczności prowadzonych działań. Znów pojawia się wątpliwość, czy jedynie wskaźniki ilościowe (liczba przeszkolonych beneficjentów ostatecznych) są wystarczające, czy powinny być wsparte wskaźnikami jakościowymi, szukającymi odpowiedzi, w jaki sposób szkolenie czy doradztwo wpłynęło na sytuację beneficjenta np. na rynku pracy. Taka ewaluacja prowadzonych działań wymaga jednak współpracy z beneficjentami po zakończeniu projektu. Skuteczna ewaluacja działań integracyjnych ocenia ich efekty w długofalowej perspektywie, w wielu przypadkach nie można mówić o efektach natychmiast po zakończeniu projektu.

FUNDACJA „OCALENIE"

Tytuł projektu: ***MultiQulti***

Cel projektu: wsparcie integracji cudzoziemców poprzez program warsztatów adaptacyjnych i edukacyjnych połączonych z nauką języka polskiego oraz wyjściami integracyjnymi, specjalistyczne konsultacje i praktyczne wsparcie integracji cudzoziemców poprzez rozpowszechnianie publikacji.

Mocne strony projektu: kompleksowa oferta dostępu do mediatora, psychologa, pedagoga, doradcy zawodowego w jednym miejscu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Podobnie jak w projektach obejmujących pomoc prawną, również w doradztwie zawodowym współpraca z instytucjami rynku pracy wydaje się być najbardziej skuteczna z perspektywy długofalowych efektów dla polityki integracyjnej państwa. Wsparcie instytucji publicznych przez organizacje pozarządowe w obszarze integracji ekonomicznej

migrantów, szczególnie przy wciąż niewielkiej liczbie imigrantów, pozwala wypracować rozwiązania systemowe.

Komisja Europejska w wytycznych dotyczących działań integracyjnych i roli funduszu EFI podkreśla istotną rolę budowania **dialogu między imigrantami a społeczeństwami przyjmującymi**. Działania w tym obszarze powinny być realizowane również przez możliwość pielęgnowania przez imigrantów własnej kultury i tradycji. Projekty społeczno-kulturalne, finansowane ze środków EFI, charakteryzowały się niezwykłą różnorodnością, były adresowane zarówno do poszczególnych grup imigranckich, jak i do Polaków – jako społeczeństwa przyjmującego. W tej grupie projektów znalazły się zarówno kampanie społeczne, programy powitalne, jak i działania artystyczne i szkolenia z wielokulturowości. Przykłady kilku udanych i różnorodnych projektów prezentują tabele poniżej.

FUNDACJA „POLSKIE CENTRUM POMOCY MIĘDZYNARODOWEJ"

Tytuł projektu: ***Międzykulturowy Klub Malucha – wspieranie rozwoju małych dzieci oraz integracji rodzin polskich i imigranckich***

Cel projektu: stworzenie przestrzeni do spotkania, zabawy rodzin polskich, imigranckich i rodzin mieszanych, wychowujących małe dzieci. Spotkania dzieci miały służyć przełamywaniu barier, stereotypów i uprzedzeń. Dla dzieci imigranckich klub był możliwością poznania polskich dzieci, a polskim dzieciom dawał możliwość budowania postaw tolerancyjnych, otwartości na inne kultury, języki i zwyczaje.

Mocne strony projektu: projekt miał charakter innowacyjny, wpisywał się w definicję integracji jako procesu dwustronnego, łączącego imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

Tytuł projektu: ***Weź kurs na wielokulturowość. Edukacja na temat praw człowieka i wielokulturowości kluczem do budowania otwartego społeczeństwa przyjmującego obywateli państw trzecich***

Cel projektu: szkolenie przedstawicieli konkretnych grup zawodowych sfery publicznej: środowiska nauczycieli, służby zdrowia, służb mundurowych (straży granicznej, policji i straży miejskiej), urzędników samorządowych, z zagadnień związanych z imigracją i prawami migrantów. Zdobywanie kompetencji międzykulturowych − umiejętność właściwego zachowania się podczas kontaktu z osobą różniącą się pochodzeniem etnicznym, narodowym, rasą, wyznaniem. Przygotowanie grupy kompetentnych trenerów umiejętności międzykulturowych we wszystkich regionach Polski, którzy jako multiplikatorzy mogliby w przyszłości prowadzić kolejne szkolenia.

Mocne strony projektu: zlecona w projekcie profesjonalna ewaluacja wewnętrzna w trybie *on-going*, przeprowadzona przez niezależną zewnętrzną ewaluatorkę. Przeprowadzenie 10-miesięcznego kursu dla osób, które chcą pracować jako trenerzy umiejętności międzykulturowych, przeprowadzenie przez wyszkolonych w ramach kursu trenerów 16 warsztatów w Polsce dla grup docelowych projektu, przygotowanie *Vademecum* dla odbiorców kursu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Oceniając skuteczność projektów kulturalno-społecznych, bez wątpienia można stwierdzić, że wypracowanie miarodajnych wskaźników w tym obszarze jest chyba najbardziej skomplikowane. Trudno przełożyć oddziaływanie projektów teatralnych, spotkań czy dyskusji na integrację imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym. W przypadku Polski, gdzie obecność imigrantów jest wciąż zjawiskiem nowym, najważniejsze wydaje się budowanie zrozumienia i akceptacji dla tego zjawiska. W przypadku kampanii społecznych warto zastanowić się, jaki był ich zasięg i oddziaływanie, czy zostały zauważone przez lokalne media, czy przyczyniły się do szerszej dyskusji na temat, który zapoczątkowały. Z punktu widzenia oceny skuteczności prowadzonych działań, szczególnie w wymiarze lokalnym, istotna byłaby analiza mediów, odbioru społecznego prowadzonych działań czy wreszcie trwałych ich efektów. Mogą być nimi grupy zainteresowań, zainicjowane przez konkretny projekt, a realizowane po jego zakończeniu, powtarzane cyklicznie spotkania czy wydarzenia kulturalne.

STOWARZYSZENIE CENTRUM WOLONTARIATU

Tytuł projektu: ***Bo byłem przybyszem… – kampania społeczna***

Cel projektu: zwiększanie akceptacji dla zjawiska migracji w społeczeństwie polskim, poprzez organizację kampanii społecznej na terenie wschodniej Polski. Wzbogacenie oferty kampanii medialnej (telewizyjna, radiowa, billboardowa) o elementy bezpośredniego kontaktu ze społeczeństwem poprzez włączenie działań wolontariatu i ofertę zajęć z edukacji wielokulturowej oraz spotkań służących budowaniu świadomości społecznej w obszarze integracji obywateli państw trzecich.

Mocne strony projektu: kampania wpisywała się w działania władz lokalnych w ramach projektu Miasta Międzykulturowe, co było dodatkowym wsparciem, wpisywała się w lokalny kontekst integracji, zaangażowanie OPT i aktywizacja lokalnej społeczności przez wolontariat, powstała grupa OMNES GENTES, składająca się z mieszkańców Lublina i cudzoziemców, działających wspólnie w ramach różnych akcji wolontariackich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

STOWARZYSZENIE HOMO FABER

Tytuł projektu: ***Witamy w Lublinie***

Cel projektu: przygotowanie i uruchomienie punktu informacyjnego, przeprowadzenie trzech cyklicznych akcji „Witamy w Lublinie", mających na celu przyjęcie i nawiązanie pierwszego kontaktu z nowo przybyłymi do miasta studentami i studentkami, szkolenia dla pracowników i urzędników instytucji oraz firm (pracowników dyskotek, barów, restauracji itp.), mających najczęstszy kontakt z cudzoziemcami, uruchomienie i udostępnienie mieszkańcom Lublina, zarówno obywatelom Polski, jak i imigrantom punktu pomocowego.

Mocne strony projektu: projekt lokalny, podejmujący działania w pierwszym okresie pobytu cudzoziemców, włączający w działania zarówno cudzoziemców, mieszkańców Lublina, jak i urzędników.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Jeśli chodzi o skuteczność prowadzonych programów kulturalno-społecznych, to budowanie kontaktów imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym w wymiarze lokalnym

wydaje się mieć szczególne znaczenie dla obu grup. Jak już wcześniej była mowa, integracja zachodzi na poziomie lokalnym, budowanie relacji w najbliższym otoczeniu przekłada się na poczucie przynależności i brak wyobcowania. Jeśli chodzi o projekty o wymiarze lokalnym, na uwagę zasługują te realizowane w Lublinie czy Lesznowoli.

STOWARZYSZENIE TEATRALNE REMUS

Tytuł projektu: ***Obcy***

Cel projektu: budowanie dialogu międzykulturowego i przeciwdziałanie zjawiskom ksenofobii i rasizmu w Polsce poprzez wykorzystanie siły przekazu teatralnego, w odróżnieniu od tradycyjnie stosowanych w realizacji tego typu celów form szkoleń, konferencji i kampanii medialnych. Projekt polega na realizacji (i organizacji) w sumie 18 pokazów w 5 miastach w Polsce. W realizacji spektaklu wzięło bezpośredni udział sześcioro artystów, reprezentujących grupę docelową EFI.

Mocne strony projektu: projekt realizuje priorytet EFI, związany z przeciwdziałaniem dyskryminacji i postawom negatywnym wobec cudzoziemców. Wśród realizowanych projektów bardzo nowatorskie narzędzie, jakim jest działanie teatralne, przy udziale obywateli państw trzecich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Istotne wydaje się również monitorowanie efektów projektów społeczno-kulturalnych i wypracowywanie katalogu dobrych praktyk, opartych na sprawdzonych wzorach. Duża różnorodność projektów w tym obszarze jest wartością, ale po pierwszych latach doświadczeń, bazując na ewaluacji przeprowadzonych działań, zasadne byłoby wyodrębnienie kategorii najbardziej skutecznych dla integracji obywateli państw trzecich w Polsce.

GMINA LESZNOWOLA, FUNDACJA EDUKACJI MIĘDZYNARODOWEJ

Tytuł projektu: ***Poznajmy się – Lesznowola gminą wielu kultur***

Cel projektu: wszystkie działania skierowane były do społeczeństwa Gminy Lesznowola, obejmowały warsztaty dla przedszkolaków i uczniów klas 0−6, uczęszczających do placówek oświatowych na terenie gminy. Tematyka warsztatów dotyczyła wielokulturowości i wrażliwości kulturowej. Projekt zakładał również 10 szkoleń dla nauczycieli poświęconych kompetencjom międzykulturowych. Projekt zakłada opracowanie poradnika szkolnego, w którym zostaną zawarte informacje, dotyczące polskiego systemu oświaty, a także reguł i zwyczajów panujących w polskiej szkole. Poradnik będzie dodatkowym elementem wspierającym uczniów – obywateli państw trzecich w adaptacji w polskiej szkole.

Mocne strony projektu: wnioskodawcą projektu jest Gmina Lesznowola, partnerami Fundacja Edukacji Międzykulturowej oraz Fundacja Świat na Wyciągnięcie Ręki – przykład lokalnej inicjatywy, będącej odpowiedzią na rosnącą liczbę cudzoziemców mieszkających na terenie gminy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Jeśli chodzi o działania podejmowane w celu budowania dialogu między imigrantami a państwami przyjmującymi, na koniec kilka przykładów z wybranych państw członkowskich.

Wielka Brytania

- działania zmierzające do budowania kompetencji urzędników szczebla krajowego i lokalnego, odpowiedzialnych za rozwój polityk integracyjnych i budowanie dialogu międzykulturowego.

Słowacja

- wspieranie działań łączących obywateli państw trzecich oraz przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego, zmierzające do budowania dialogu między różnymi kulturami i religiami.

Grecja

- szkolenia dla mediatorów międzykulturowych.

Źródło: European Commission, DG Justice, Freedom, Security, *Synthesis of the multiannual and annual programmes of the member states: Priorities and actions of the European Fund for the integration of Third-Country Nationals*, Final Report June 2010.

Projekty systemowe to takie działania, których rezultat pozwala wypracować i wdrażać procedury przyjmowania imigrantów, procedury monitorowania działań integracyjnych z perspektywy państwa przyjmującego. Prowadzenie działań zmierzających do wypracowywania i implementowania rozwiązań w obszarze polityki integracyjnej jest ważnym priorytetem EFI i znalazło się w programie wieloletnim i programach rocznych przygotowanych przez Polskę. Projekty systemowe objęły działania badawcze, szkoleniowe, a także opracowanie zmian systemowych w administracji publicznej. Realizatorami projektów były zarówno organizacje pozarządowe, jak i instytucje publiczne. Bardzo istotne są także działania podejmowane przez administrację lokalną, czego przykładem jest gmina Lesznowola czy miasto Lublin.

FUNDACJA MIĘDZYNARODOWA INICJATYWA HUMANITARNA

Tytuł projektu: ***Dostosowanie polskich placówek służby zdrowia do wyzwań związanych z leczeniem obcojęzycznych obywateli państw trzecich***

Cel projektu: w rezultacie narad z konsultantami medycznymi (a przez nich z pracownikami szpitali, do których skierowany był projekt) zatwierdzona została lista dokumentów (wzorów wywiadów medycznych, formularzy dotyczących zgody na zabieg, formularzy informacyjnych dotyczących praw pacjenta itd.); dokumenty zostały przetłumaczone na trzy główne języki, używane najczęściej przez obywateli państw trzecich. Zlecona została analiza prawa polskiego w zakresie ochrony zdrowia obywateli państw trzecich. Wyselekcjonowane materiały przetłumaczono na język francuski, rosyjski i angielski.

Mocne strony projektu: projekt bez wątpienia ma charakter innowacyjny, niestety brak ewaluacji przeprowadzonych działań, która mogłaby być podstawą do udostępnienia takich materiałów w wybranych placówkach służby zdrowia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

KOMENDANT GŁÓWNY STRAŻY GRANICZNEJ KARPACKI ODDZIAŁ STRAŻY GRANICZNEJ

Tytuł projektu: ***Podnoszenie kwalifikacji funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej w zakresie kompetencji międzykulturowych***

Cel projektu: w ramach zamówienia publicznego wyłoniono wykonawcę studium podyplomowego dla pracowników Straży Granicznej, realizatorem był Uniwersytet Jagielloński, „Tożsamość społeczno-kulturowa narodów Bliskiego i Środkowego Wschodu"; studia zakładały m.in. podstawy nauki języka orientalnego.

Mocne strony projektu: udział wzięło 30 pracowników straży granicznej, którzy w swojej pracy mają kontakt z obywatelami państw trzecich. Studium miało zwiększyć ich kompetencje międzykulturowe. Nie została przeprowadzona ewaluacja projektu, czy zasadne jest kształcenie podyplomowe niewielkiej grupy pracowników straży, w jaki sposób można wykorzystać ich wiedzę do zwiększania umiejętności innych pracowników etc.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Właściwie wszystkie projekty dotyczyły szkoleń zmierzających do budowania kompetencji międzykulturowych pracowników administracji publicznej oraz procedur obsługi obywateli państw trzecich w tych instytucjach. Biorąc pod uwagę, że liczba obcokrajowców w Polsce jest wciąż mała, doświadczenia w kontaktach z różnorodnością kulturową i etniczną urzędników – również niewielkie, tym samym prowadzenie tego typu projektów wydaje się bardzo uzasadnione. Dużym wyzwaniem jest przełożenie zdobytej wiedzy na realną zmianę, czyli wdrożenie procedur obowiązkowych szkoleń dla pracowników np. Straży Granicznej, bazujących na wiedzy urzędników przeszkolonych w ramach projektu. Interesujące byłoby również przygotowanie rekomendacji dla innych oddziałów czy urzędów. Takie wykorzystanie efektów programów i projektów daje szansę na utrzymanie długofalowego efektu i zmianę proceduralno-systemową.

FUNDACJA FORUM NA RZECZ RÓŻNORODNOŚCI SPOŁECZNEJ

Tytuł projektu: ***Centrum powitania w Warszawie – tworzenie modelowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce***

Cel projektu: rozwój modelu ruchomego punktu doradczego, wspierającego integracje obywateli państw trzecich ze społeczeństwem przyjmującym w Polsce, stworzenie stałego punktu doradczego dla migrantów, Centrum Powitania w Warszawie, oferującego kompleksowe wsparcie w postaci zaplecza konsultantów i specjalistów, szkoleń i programów integracyjnych oraz zaplecza techniczno-biurowego, umożliwiającego samoorganizację migrantów.

Mocne strony projektu: kompleksowy projekt łączący wiele aktywności, włączenie osób z doświadczeniem migranckim w prowadzenie działań projektowych. Po raz kolejny pojawia się problem wewnętrznej ewaluacji projektu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

FUNDACJA „OCALENIE"

Tytuł projektu: ***Multitrening***

Cel projektu: Zwiększenie kompetencji międzykulturowych personelu instytucji publicznych różnego szczebla administracji rządowej i samorządowej.

Mocne strony projektu: współpraca z urzędem miasta stołecznego Warszawy, Wojewodą Podlaskim, Mazowieckim Kuratorium Oświaty, Komendantami Głównymi Policji i Straży Granicznej, 203 h warsztatów, przeszkolono 1333 urzędników.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

MAZOWIECKI URZĄD WOJEWÓDZKI

Tytuł projektu: ***Administracja bliżej cudzoziemca***

Cel projektu: projekt polegał na wprowadzeniu ułatwień dla obywateli państw trzecich, chcących przedłużyć pobyt na terytorium RP, poprzez usprawnienie funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców. Projekt składał się z działań ściśle ze sobą związanych: zmodernizowanie systemu zarządzania ruchem klientów powiązanego z tzw. „kalendarzem internetowym", unowocześnienie elektronicznego systemu obiegu dokumentów w taki sposób, aby z jego funkcjonalności korzystali cudzoziemcy, którzy legalizują swój pobyt (poprzez możliwość monitorowania statusu sprawy, wyekspediowanych wezwań, wyznaczonych terminów czy wydanych rozstrzygnięć), poinformowanie o wprowadzonych zmianach poprzez intensywną kampanię informacyjną, obejmującą w szczególności rozbudowanie istniejącej strony internetowej mazowieckie.pl o platformę e-learningową („step by step") w kilku językach, wydruk ulotek, plakatów informacyjnych, organizację „dnia otwartego" w Wydziale Spraw Cudzoziemców wraz z pokazami korzystania z narzędzi informatycznych oraz warsztatami związanymi z różnymi usługami administracyjnymi, z których korzystają cudzoziemcy, np. we współpracy z Urzędem ds. Cudzoziemców, Urzędem Stanu Cywilnego, Urzędem Skarbowym, Urzędem Miasta St. Warszawy, Urzędem Pracy; podnoszenie kompetencji pracowników Wydziału Spraw Cudzoziemców poprzez organizację cyklu wyjazdów studyjnych dla osób zatrudnionych w Wydziale Spraw Cudzoziemców, obejmujących szeroki zakres spraw związanych z pobytem i działalnością cudzoziemców w wybranych krajach UE tak, aby pracownicy mogli poznać metody obsługi cudzoziemców w innych krajach, stworzyć „zasady dobrych praktyk" i w przyszłości wykorzystać je w Wydziale Spraw Cudzoziemców.

Mocne strony projektu: kompleksowość projektu polegająca na wprowadzeniu długotrwałych zmian w systemie obsługi cudzoziemców w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim; wartością dodaną projektu byłoby przygotowanie ewaluacji i rekomendacji dla zmian systemowych we wszystkich urzędach wojewódzkich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Analizując informacje zawarte w raportach końcowych zrealizowanych projektów, wyraźnie widać, że nie wszystkie organizacje prezentują wyczerpujące informacje dotyczące efektów przeprowadzonych działań. Zasadne byłoby przywiązywanie większej wagi do starannie sporządzanej oceny w raporcie końcowym. Takie rekomendacje z projektu mogłyby znaleźć się w katalogu dobrych praktyk, dostępnym dla innych beneficjentów. Aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje dotyczące jakościowych efektów projektów, należałoby uzupełnić formularz wskaźników o ankietę odpowiednią dla projektów realizowanych dla poszczególnych priorytetów.

Na koniec przykłady z innych krajów członkowskich.

Estonia • szkolenia dla urzędników lokalnych i pracowników przedszkoli na temat obywateli państw trzecich. Grecja • kampanie informujące imigrantów o zasadach przyznawania długoterminowych pozwoleń na pobyt.

Źródło: European Commission, DG Justice, Freedom, Security, *Synthesis of the multiannual and annual programmes of the member states: Priorities and actions of the European Fund for the integration of Third-Country Nationals*, Final Report June 2010.

Z teorii integracji, jak również z doświadczeń krajów Europy Zachodniej wynika, że polityka integracyjna może być kierowana do jednostek (pojedynczych imigrantów), bądź grup imigranckich. Grupa imigrancka nie musi być grupą narodową czy etniczną, może być grupą zainteresowania, wspólnych poglądów, np. grupa imigrantek, grupa muzułmanów etc. Biorąc jednak pod uwagę wytyczne KE i odwołując się do przyjętej definicji integracji jako procesu dwustronnego, warto zastanowić się, czy wspieranie określonych grup etnicznych w działaniach skierowanych tylko do tej grupy nie hamuje procesu integracji? Coraz częściej władze lokalne decydują się na finansowanie tylko takich projektów, które dążą do interakcji między różnymi grupami tworzącymi społeczność. Budowanie relacji międzygrupowych jest ważnym procesem w integracji, pozwala imigrantom nawiązywać kontakty ze społecznością przyjmującą, poznawać kulturę i język kraju przyjmującego. Władze samorządowe w niektórych krajach europejskich wycofują się z finansowania działalności kulturalnej, adresowanej i organizowanej przez określoną grupę etniczną. Coraz większy nacisk kładzie się na projekty budujące kapitał społeczny pomostowy, łączące grupy imigranckie z innymi grupami mieszkającymi na terenie miasta. Takie działania prowadzą np. władze Antwerpii czy Amsterdamu[166].

Wśród organizacji, które otrzymały finansowanie z funduszu EFI w Polsce w latach 2007−2013, **organizacji imigranckich**, czyli stworzonych przez imigrantów i działających na rzecz określonej grupy imigranckiej było bardzo niewiele. Projekty prowadzone przez te organizacje były głównie skierowane do własnej grupy etnicznej. Zarówno w przypadku Stowarzyszenia Wietnamczyków w Polsce, jak i Fundacji Mevlana, założonej przez imigrantów tureckich, czy Polskiego Stowarzyszenia Chińczyków, projekty były skierowane do własnej grupy etnicznej. Przykład jednego z takich projektów przedstawia tabela poniżej.

[166] P. Matusz-Protasiewicz, *Sposób kształtowania relacji międzygrupowych na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności muzułmańskiej na przykładzie Antwerpii (Belgia) i Amsterdamu (Holandia). Doświadczenia z badania CLIP 2009−2011*, [w:] J. Balicki, M. Chamarczuk (red.), *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, Rządowa Rada Ludnościowa, MZBM Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2013, s. 41−56.

STOWARZYSZENIE WIETNAMCZYKÓW W POLSCE „SOLIDARNOŚĆ I PRZYJAŹŃ"

Tytuł projektu: ***Wspomaganie Integracji Emigrantów Wietnamskich***

Cel projektu: projekt zakłada następujące działania (wszystkie realizowane przez Wietnamczyków): szkolenie języka polskiego, miesięcznik „Que Viet", portal internetowy.

Mocne strony projektu: przyjmując, że język jest narzędziem nie tylko komunikacji, ale również ważnym narzędziem integracji, nauka języka polskiego może wzmocnić samodzielność imigrantów wietnamskich, zmniejszyć bariery, jakie napotykają w codziennym funkcjonowaniu w Polsce, nawiązać relacje z Polakami i wyjść poza kontakty wyłącznie z własną grupą imigrancką. Nawet jeśli nie było to sformułowane *explicite*, projekt był mocno skoncentrowany na integrację wewnętrzną grupy imigrantów wietnamskich, budowanie silnych więzi wewnątrzgrupowych, osoby zaangażowane w projekt to wyłącznie Wietnamczycy. Założeniem projektu była nauka języka polskiego, kultury i historii, dlatego dziwne jest, że wśród zaangażowanych osób nie ma polskich lektorów. Z punktu widzenia monitorowania skuteczności działań podjętych w projekcie, zasadne byłoby kontrolowanie czasopisma wydawanego w projekcie w języku wietnamskim. Przykład podobnych projektów w Holandii pokazują, że ograniczona kontrola nad projektami finansowanymi ze środków publicznych prowadziła do upowszechniania treści niezgodnych z polityką integracyjną.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Wśród projektów realizowanych przez organizacje imigranckie na uwagę zasługują takie, które albo zakładają współpracę z innymi organizacjami, albo promują działania otwarte dla wszystkich członków społeczności lokalnej, co daje imigrantom szansę na budowanie kontaktów społecznych w państwie przyjmującym. Znajomość języka oraz kontakty ze społeczeństwem przyjmującym przekładają się na większą łatwość w załatwianiu spraw codziennych, jak również zwiększają poczucia przynależności imigrantów do kraju przyjmującego. Formułując ramy integracji obywateli państw trzecich, Komisja Europejska podkreślała, że: „częste kontakty imigrantów z obywatelami państw członkowskich stanowią podstawowy mechanizm integracji"[167]. Prezentowany poniżej projekt spełniał to kryterium, jednocześnie był jedynym projektem finansowanym z funduszu EFI w latach 2007−2013, który promował sport jako narzędzie integracji.

STOWARZYSZENIE WIETNAMCZYKÓW W POLSCE „SOLIDARNOŚĆ I PRZYJAŹŃ"

Tytuł projektu: ***Sport łączy***

Cel projektu: działania promujące integrację przez sport, organizacja meczów piłkarskich społeczności wietnamskiej z dziennikarzami, policją oraz przedstawicielami społeczności koreańskiej. Po każdym meczu organizowano wspólne spotkania integracyjne.

Mocne strony projektu: projekt miał wymiar lokalny, integracja dokonuje się przez codzienne kontakty właśnie na poziomie lokalnym. Projekt zakładał udział przedstawicieli społeczności lokalnej, sport ma być okazją do spotkania, poznania się, a dla mniejszości wietnamskiej – również do przybliżenia własnej kultury. W przeciwieństwie do wcześniejszego projektu tej organizacji, do tego projektu zostali zaangażowani również Polacy, co wymagało współpracy i zrozumienia. Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce we wszystkich raportach końcowych do realizowanych projektów zgłaszało uwagi dotyczące trudności w przestrzeganiu procedur funduszu EFI.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

[167] Komunikat Komisji, *Wspólna agenda na rzecz integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM (2005)389 końcowy, s. 10.

Jak już zostało podkreślone, projektów zgłoszonych przez organizacje prowadzone przez imigrantów było niewiele i były one bardzo zróżnicowane tematycznie. Poza działaniami na rzecz własnej grupy narodowej, projektami integrującymi społeczności lokalne, organizacje imigranckie prowadziły również działania, których beneficjentami byli imigranci jako kategoria wymagająca wsparcia w pewnych obszarach życia codziennego. Niektóre organizacje doprecyzowały grupę swoich odbiorców, określając obszar, z którego pochodzą, np. Fundacja „Afryka inaczej", która swój projekt „Wsparcie procesu integracji obywateli państw afrykańskich za pośrednictwem internetu i wolontariatu" adresowała do Afrykańczyków. Mocną stroną projektu Fundacji „Afryka inaczej" jest przygotowanie materiałów w trzech językach (angielski, francuski, portugalski), co zwiększało możliwości dotarcia do grupy docelowej.

FUNDACJA ORMIAŃSKA KZKO

Tytuł projektu: ***Kancelaria pomocy prawnej, zawodowej i integracyjnej – dla obywateli państw trzecich.***

Cel projektu: pomoc osobom, które samodzielnie nie były w stanie rozwiązać problemów administracyjnych i prawnych, związanych z pobytem w Polsce. Poradnictwo było również prowadzone poza Warszawą (Gliwice, Łódź).

Mocne strony projektu: realizatorami projektu byli imigranci i Polacy, cudzoziemcy pełnili rolę koordynatorów w Gliwicach i Łodzi oraz tłumaczy. Poza punktami konsultacyjnymi uruchomiono również porady online. Przeprowadzone były również szkolenia dla urzędników administracji z różnych regionów Polski.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Organizacje imigranckie prowadziły także projekty promujące kulturę i tradycję własnej grupy etnicznej, co wpisuje się w wytyczne *Wspólnej agendy na rzecz integracji*, która zwraca uwagę, że „możliwość pielęgnowania różnych kultur i religii jest zagwarantowana Kartą Praw Podstawowych i musi być przestrzegana, chyba że koliduje to z innymi nienaruszalnymi, gwarantowanymi na poziomie UE prawami lub z prawem krajowym"[168]. Jednym z takich projektów jest zrealizowana przez Fundację Ormiańską kampania promocyjna „Ormiański sąsiad", której częścią była konferencja oraz publikacja książki. Jeśli chodzi o promowanie określonej grupy narodowej, to projekty tego typu były realizowane również przez inne organizacje (nie tylko imigranckie). Przykładem może być projekt „Geo-Pl. Kampania społeczna na rzecz promocji Gruzji i jej obywateli w Polsce", zrealizowany przez Fundację „Ocalenie". Projekt wykorzystywał szereg narzędzi dotarcia do opinii publicznej w Polsce. W ramach podjętych działań prowadzona była strona internetowa, kampania outdoorowa i medialna.

[168] *Ibidem*, s.10.

Zarówno w programie wieloletnim, jak i w programach rocznych, zawierających cele funduszu EFI w Polsce, „**badania sytuacji i potrzeb związanych z integracją cudzoziemców** w Polsce" były jednym z ważnych priorytetów. Wyniki prowadzonych badań miały po pierwsze poszerzyć wiedzę o imigracji w Polsce, a po drugie wypracować metodologię i wskaźniki, pozwalające skutecznie monitorować działania prowadzone w obszarze integracji imigrantów. Finansowanie projektów badawczych miało służyć również budowaniu środowiska ekspertów, działających w obszarze migracji.

CARITAS POLSKA

Tytuł projektu: ***Praktyki integracji. Wypracowanie metod i narzędzi do oceny skuteczności polityki integracyjnej.***

Cel projektu: wypracowanie metody koordynacji i ewaluacji współpracy organizacji pozarządowych, organów samorządowych i organów władzy centralnej na rzecz wspólnego prowadzenia polityki integracyjnej, poprawa jakości obsługi cudzoziemców poprzez upowszechnienie zbieranych doświadczeń wśród organizacji pracujących przy realizacji projektów integracyjnych, poprawa polityki integracyjnej poprzez wymianę doświadczeń, lokalizację braków oraz niwelację dublujących się działań.

Mocne strony projektu: w ramach „Praktyk integracji" opracowano metodologię oceny i postępów polityki integracyjnej. W ramach projektu powołano Zespół Ekspertów Monitorujący Postępy w Polityce Integracyjnej. Zespół współpracował z grupą roboczą do spraw integracji, działającą w ramach międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, koordynowaną przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Kwartalnie wydawano biuletyn „Analizy Polityki Integracyjnej", przedstawiający rekomendacje wypracowane przez Zespół Ekspertów. Projekt zakończył się publikacją raportu z badań.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Projekty badawcze finansowane z EFI były w większości realizowane przez organizacje pozarządowe, choć zdarzały się również publiczne i prywatne szkoły wyższe, wśród nich Uniwersytet Adam Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Warszawski, Akademia Leona Koźmińskiego, itd. Słabością projektów badawczych była ich jakość, często odbiegająca od standardów akademickich, jeśli chodzi o wartość merytoryczną, dobór narzędzi czy postawienie pytań badawczych. Wynika to głównie z faktu braku oceny merytorycznej wniosków projektów badawczych oraz oceny końcowej wypracowanych efektów. Ocenie podlegała jedynie strona formalna składanego wniosku. Wydaje się zasadne przygotowanie dodatkowej procedury oceny merytorycznej proponowanych wniosków badawczych, jak również ewaluacji wyników badań, w postaci funkcjonującej w świecie akademickim formy recenzji. Ocena samych wniosków, jak i wyników badań, powinna być dokonywana przez wyłonionych przez WWPE ekspertów akademickich, zajmujących się tą tematyką.

FUNDACJA INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Tytuł projektu: ***Badanie integracji społeczności azjatyckiej w Polsce***

Cel projektu: zdiagnozowanie sytuacji migrantów pochodzenia wschodnioazjatyckiego w Polsce, które w rezultacie przyczyni się do lepszej integracji tej grupy obywateli państw trzecich. Projekt zakładał określenie rozmiarów azjatyckich grup imigranckich zamieszkujących teren Warszawy i pobliskich miejscowości (np. Wólki Kosowskiej, która stała się jednym z najważniejszych centrów osiedlania się mniejszości chińskiej), sprawdzenie ich cech społeczno-demograficznych (wiek, płeć, wykształcenie, pochodzenie itp.) oraz odpowiedź na pytanie, jakie czynniki powodują, że osiedlili się właśnie tutaj, w jakich warunkach żyją i pracują, jakie są ich relacje ze społeczeństwem polskim.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Wprowadzenie recenzji merytorycznych projektów badawczych wpłynęłoby bez wątpienia na poprawę jakości prowadzonych działań, co przyczyniłoby się również do zwiększania użyteczności i zasięgu wytwarzanych publikacji czy materiałów.

FUNDACJA „OCALENIE"

Tytuł projektu: ***Integracja społeczna i gospodarcza imigrantów wyznania muzułmańskiego w Polsce***

Cel projektu: objęcie badaniami ok. 100 nowo przybyłych do Polski imigrantów wyznania muzułmańskiego. Celem badania było dostarczenie wiedzy na temat strategii integracyjnych nowo przybyłych do Polski muzułmanów w obszarach: społecznym i gospodarczym. Dla zapewnienia spójności badań i porównywalności osiągniętych wyników badaniem objęci zostali przedstawiciele tzw. islamu „arabskiego" z dwóch grup określonych na podstawie kryterium politycznego (obywatelstwo): Tunezyjczycy i Syryjczycy. Z przedstawicielami każdej z tych grup przeprowadzone zostaną pogłębione wywiady kwestionariuszowe (po 45 wywiadów na grupę), inspirowane antropologią interpretatywną (gęsty opis), oferowaną przez teorię antropologii perspektywą *emic* (postępowanie badawcze, zmierzające do uchwycenia rzeczywistości kulturowej w kategoriach pojęciowych badanych i uchwycenia przez to ich niepowtarzalności) oraz wzrastającym zainteresowaniem świata nauki trajektorią adaptacji gospodarczej migrantów, czyli przyczynami i skutkami migranckich wyborów sposobu zarobkowania.

Mocne strony projektu: wykazanie zależności pomiędzy religią (uniwersalistyczny islam), etnicznością (lokalny islam wyznawany przez część rozmówców i ich lokalne kultury) a integracją społeczną i gospodarczą imigrantów wyznania muzułmańskiego w Polsce; wskazanie specyfiki procesu integracji społecznej i gospodarczej imigrantów wyznania muzułmańskiego w Polsce, sformułowanie wniosków do wykorzystania przez polskie instytucje, kształtujące politykę integracyjną w odniesieniu do cudzoziemców. Na tle innych projektów badawczych finansowanych z EFI, ten był bardzo dobry metodologicznie i poza przedstawieniem rekomendacji, zakończył się wartościową publikacją naukową.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Jeśli chodzi o materiały z projektów badawczych, to każda z organizacji prezentuje je na własnej stronie internetowej. Dla lepszego wykorzystania i dostępności stworzonych materiałów istotne wydaje się stworzenie wirtualnej biblioteki, obejmującej wszystkie publikacje powstałe w ramach projektów finansowanych z EFI. Część materiałów znajduje się na stronie WWPE, ale nie wszystkie, co utrudnia dotarcie do nich.

UNIWERSYTET ADAMA MICKIEWICZA

Tytuł projektu: ***Bariery i czynniki sprzyjające integracji obywateli państw trzecich na rynku pracy, w służbie zdrowia oraz edukacji. Antropologiczne studium przypadku miasta Poznania.***

Cel projektu: przeprowadzenie antropologicznych badań dotyczących integracji obywateli państw trzecich w trzech sferach – rynku pracy, służby zdrowia, edukacji – w wybranych grupach cudzoziemców w Poznaniu. Opracowanie i rozpowszechnienie raportu z badań oraz publikacji książkowej wśród przedstawicieli imigrantów, przedstawicieli instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, pracujących z cudzoziemcami oraz środowiska naukowego, zajmującego się tą tematyką. Wsparcie rozwoju interdyscyplinarnej platformy ekspertów (Centrum Badań Migracyjnych), specjalizującej się w zagadnieniach związanych z integracją cudzoziemców

Mocne strony projektu: projekt był próbą odpowiedzi na istniejącą „pustkę empiryczną", dotyczącą badań cudzoziemców i ich potrzeb integracyjnych w zachodniej Polsce. Mimo rosnącej liczby cudzoziemców w Poznaniu i w regionie, rozpoznanie skali i charakteru migracji jest w stadium początkowym. Lokalny charakter badań, który zainspirował kolejne badania o charakterze integracyjnym w Centrum Badań Migracyjnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Jeśli chodzi o działania informacyjne i stymulowanie debaty na temat zjawiska migracji w Polsce, to wydawany przez Ośrodek Badań nad Migracjami UW „Biuletyn Migracyjny" jest bez wątpienia przykładem działania niezwykle skutecznego. Biuletyn zyskał już stałe miejsce w debacie migracyjnej w Polsce, zachęcając do współpracy naukowców, praktyków i urzędników zajmujących się kwestiami migracji.

OŚRODEK BADAŃ NAD MIGRACJAMI, UNIWERSYTET WARSZAWSKI

Tytuł projektu: ***Biuletyn Migracyjny***

Cel projektu: publikacja elektronicznego biuletynu podejmującego kwestie migracji i integracji imigrantów w Polsce, jak również zmian legislacyjnych w kraju i w Unii Europejskiej. Biuletyn prezentuje różnorodne zagadnienia związane z migracją, współpracuje z naukowcami, ekspertami i urzędnikami, pracującymi w tym obszarze, czym przyczynia się do wymiany informacji i dobrych praktyk.

Mocne strony projektu: regularne wydawanie biuletynu w formie elektronicznej stanowi cenne źródło wiedzy na temat migracji w Polsce, Europie i na świecie. Bardzo zróżnicowany tematycznie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zastanych EFI.

Finansowane projekty badawcze powinny zawierać elementy praktyczne w postaci rekomendacji, które mogłyby stanowić źródło wiedzy dla organizacji przygotowujących działania i projekty integracyjne. Projekty badawcze finansowane z EFI nie powinny działać w oderwaniu od działań praktycznych, a stanowić dla nich źródło wiedzy i inspiracji. Wartością projektów badawczych (np. Caritas Polska) jest stymulowanie debaty na temat konkretnych rozwiązań w polityce integracyjnej między aktorami sfery prywatnej, imigrantami i instytucjami administracji publicznej.

Belgia

- badanie i konsultacje z organizacjami migranckimi, zmierzające do wypracowania ram przyjęcia imigrantów w Brukseli i Walonii

Bułgaria

- stworzenie międzynarodowej sieci kontaktów, ekspertów zajmujących się integracją w celu organizowania wyjazdów studyjnych, wymiany doświadczeń, wypracowywania procedur i informacji na temat integracji

Źródło: European Commission, DG Justice, Freedom, Security, *Synthesis of the multiannual and annual programmes of the member states: Priorities and actions of the European Fund for the integration of Third –Country Nationals,* Final Report June 2010.

Komisja Europejska na poziomie deklaratywnym dużą wagę przywiązuje do określania wskaźników ilościowych dla przygotowywanych w ramach programów rocznych celów. Wskaźniki ilościowe i jakościowe powinny być wykorzystywane do oceny skuteczności implementacji poszczególnych celów. Zarówno ocena danych zastanych w Funduszu EFI w Polsce, jak również ewaluacja EFI przeprowadzona przez ETO (omówiona we wcześniejszej części książki) wskazują, że ewaluacja skuteczności działań integracyjnych, przeprowadzonych przy finansowym wsparciu EFI, jest słabo mierzalna, zarówno na poziomie KE, jak i państw członkowskich. Najczęściej stosowane są wskaźniki ilościowe, a bardzo rzadko wskaźniki jakościowe odnoszące się do celów. W nielicznych przypadkach można mówić o mierzeniu sytuacji przed i po dokonaniu interwencji, co dawałoby szanse uzyskania obiektywnych danych dotyczących rzeczywistej skuteczności prowadzonych działań.

Tabela poniżej prezentuje najważniejsze wnioski z analizy dokumentów zastanych dotyczących funkcjonowania funduszu EFI w Polsce.

Analiza SWOT funduszu EFI w Polsce[169].

MOCNE STRONY (*strenghts*)

- ✓ duża różnorodność projektów (ważne w początkowym etapie: szukanie skutecznych rozwiązań, proces uczenia się, zdobywanie doświadczeń)
- ✓ wykształcenie grupy organizacji pozarządowych specjalizujących się w projektach integracyjnych
- ✓ wykorzystanie prowadzonych projektów do stymulowania debaty na temat imigracji i integracji w Polsce
- ✓ kierowanie projektów zarówno do imigrantów, jak i do społeczeństwa przyjmującego (dwukierunkowość integracji)

[169] Analiza SWOT − jedna z najpopularniejszych heurystycznych technik analitycznych, służąca do porządkowania informacji, jest stosowana do analizy wewnętrznego i zewnętrznego środowiska danej organizacji, (np. przedsiębiorstwa), analizy danego projektu czy proponowanego rozwiązania biznesowego. Zawiera następujące sekcje: mocne strony − wszystko to, co stanowi atut, przewagę, zaletę analizowanego materiału; słabe strony − wszystko to, co stanowi słabość, barierę, wadę; szanse − wszystko to, co stwarza szansę na korzystną zmianę; zagrożenia − wszystko to, co stwarza niebezpieczeństwo niekorzystnej zmiany.

SŁABE STRONY (*weaknesses*) ✓ brak oceny merytorycznej projektów badawczych ✓ brak ewaluacji *mid-term* oraz *ex-post* poszczególnych projektów ✓ ocena ograniczona do strony technicznej i księgowej pojedynczych projektów ✓ brak oceny wszystkich projektów, ich komplementarności, relacji z innymi projektami ✓ nieskuteczne formułowanie wskaźników dla projektów (głównie wskaźniki ilościowe, rzadko jakościowe), wpływające na niemożliwość oceny wpływu projektów na proces integracji ✓ opóźnienia w terminowych płatnościach w czasie trwania projektów, zagrażające płynności finansowej organizacji je realizujących ✓ brak wytycznych do kwalifikowalności wydatków (np. maksymalnej wysokości wynagrodzeń oraz stawek dla towarów i usług) ✓ zaangażowanie osób oceniających wnioski w realizację projektów w organizacjach je realizujących
SZANSE (*opportunities*) ✓ wykorzystanie zdobytych doświadczeń z realizacji projektów integracyjnych może zostać wykorzystane do formułowania celów polityki integracyjnej w Polsce ✓ przełożenie doświadczeń z partnerstw publiczno-prywatnych na wypracowanie rozwiązań systemowo-instytucjonalnych ✓ aktywność organizacji realizujących projekty w ramach EFI w debacie na temat integracji (np. w czasie konsultacji społecznych na temat dokumentu „Polska polityka migracyjna”) ✓ czerpanie z doświadczeń innych państw członkowskich (*best practices*) ✓ możliwości realizacji projektów na poziomie krajowym i lokalnym, przez organizacje pozarządowe i instytucje publiczne ✓ rozwój potencjału organizacji pozarządowych realizujących działania integracyjne
ZAGROŻENIA (*threats*) ✓ krótkotrwałość finansowanych projektów, brak trwałości instytucjonalnej ✓ brak celów polityki integracyjnej na poziomie krajowym nie pozwala określić jasnych i mierzalnych celów funduszu ✓ trudność w dostępie do wyników poszczególnych projektów (brak katalogu dobrych praktyk oraz biblioteki materiałów wytworzonych w projektach) ✓ formułowanie celów funduszu wyłącznie w oparciu o wytyczne KE, bez zbadania rzeczywistych potrzeb imigrantów w Polsce ✓ skomplikowane procedury i opóźnienia w płatnościach mogą być barierą w dostępie dla organizacji małych, nowych i imigranckich

Źródło: Opracowanie własne.

Odnosząc funkcjonowanie funduszu EFI w Polsce w wymiarze instytucjonalnym i systemowym do modelu wielopoziomowego zarządzania, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych aspektów. Po pierwsze, działania finansowane z funduszu powinny być uzupełnieniem istniejących rozwiązań w polityce integracyjnej państwa członkowskiego, natomiast w przypadku krajów nieposiadających wypracowanych rozwiązań w tym obszarze powinny koncentrować się na wypracowaniu rozwiązań systemowych i instytucjonalnych. Uznając fundusz EFI za jedno z narzędzi Wspólnej Agendy na rzecz Integracji, tworzenie rozwiązań w obszarze polityki integracyjnej powinno wykorzystywać również inne narzędzia promowane przez Komisję Europejską, takie jak współpraca międzynarodowa, wymiana dobrych praktyk między państwami członkowskimi czy korzystanie z badań i ekspertyz finansowanych z funduszu. W przypadku Polski możemy

jednoznacznie stwierdzić, że środki funduszu były wykorzystywane bez wcześniejszego określenia polityki integracji imigrantów, jej celów, priorytetów i narzędzi. Obecność funduszu, wykorzystane środki i zrealizowane projekty zmobilizowały przedstawicieli administracji publicznej do uwzględnienia integracji w dokumencie programowym „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania". Istotne jest aktywne uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych, dotyczących wspomnianego dokumentu, co świadczy o wykształceniu potencjału instytucjonalnego i grona osób zaangażowanych w działania w tym obszarze. Presja na tworzenie strategii integracyjnej w Polsce, związana z obecnością środków europejskich, przełożyła się na przyjęcie głównie wytycznych KE dotyczących funduszu EFI. Cele w programie wieloletnim i programach rocznych, o czym była mowa wcześniej, odpowiadały celom EFI, sformułowanym przez KE. Wyraźnie widać, że poszukując wzorca dla tworzenia działań integracyjnych, administracja publiczna przyjęła rozwiązania proponowane na poziomie europejskim, nie dokonując prawie żadnych modyfikacji, które dopasowałyby cele i działania integracyjne do konkretnych potrzeb w Polsce, wynikających z wcześniej przeprowadzonych badań. Polska jako kraj członkowski nie była zobowiązana do stworzenia strategii/polityki integracyjnej, jednak brak jasno sformułowanych, długofalowych celów, w zasadniczy sposób wpływał na realizowane działania integracyjne. Brak celów, które mogłyby być osiągane przez programy integracyjne finansowane z EFI, powodował dużą dowolność w wyborze projektów. Przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie funduszem EFI w Polsce, szczególnie Władzy Wdrażającej Fundusze Europejskie działali bez jasno określonych wymagań, definicji i wytycznych, co do efektów realizowanych projektów. Ta duża dowolność i brak ram działania przełożyło się na duże zróżnicowanie tematyczne projektów. W pierwszym okresie działania funduszu, w kraju nieposiadającym wypracowanych rozwiązań w polityce integracyjnej, duże zróżnicowanie tematyczne projektów było swoistym laboratorium, eksperymentem zmierzającym do szukania najlepszych rozwiązań. Nie ma jednak żadnych danych, które pozwoliłyby stwierdzić jak te działania przełożyły się na wymierne efekty integracyjne. Bez określenia sytuacji wejściowej oraz celów do osiągnięcia, trudno jest dokonywać jakiejkolwiek ewaluacji prowadzonych działań.

Wracając do modelu wielopoziomowego zarządzania, w przypadku działań integracyjnych w Polsce wyraźnie widać duży wpływ instytucji wspólnotowych na przyjmowane przez administrację rządową rozwiązania. Dostępność funduszu i finansowanie projektów integracyjnych w Polsce spowodowało dużą aktywność organizacji pozarządowych, które stały się partnerem dla administracji publicznej. Współpraca ta miała przynajmniej dwa wymiary, po pierwsze udział w partnerstwach publiczno-prywatnych realizujących działania integracyjne, o czym była już mowa. Po drugie − organizacje

pozarządowe stały się ważnym aktorem w procesie dochodzenia do wstępnych rozwiązań w obszarze integracji imigrantów, aktywnie uczestnicząc w konsultacjach społecznych proponowanych dokumentów rządowych. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, wytypowani przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uczestniczyli również w Europejskim Forum Integracyjnym, wymieniając doświadczenia z organizacjami z innych krajów członkowskich, jak również uczestnicząc w deklaracjach przyjmowanych przez Forum. Jeśli chodzi o współpracę poziomu narodowego z poziomem ponadnarodowym, poza kontaktami instytucji zarządzających funduszem z KE, ważne były również działania przedstawicieli Krajowego Punktu Kontaktowego w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej.

Warto również po raz kolejny podkreślić, że nie ma danych, które pozwoliłyby jednoznacznie stwierdzić, czy organizacje pozarządowe korzystające ze środków funduszu EFI stały się biegłe w prowadzeniu skutecznych działań integracyjnych na rzecz imigrantów, czy jedynie sprawne w pozyskiwaniu dostępnych środków. Taka ocena jest szczególnie trudna, biorąc pod uwagę, że ocena projektów zgłaszanych w kolejnych konkursach miała charakter formalny i księgowy, a w mniejszym stopniu merytoryczny.

Jeśli proponowana przez KE definicja integracji jako procesu dwustronnego została przez administrację rządową w Polsce przyjęta jako obowiązująca, konsultacje w sprawie celów polityki integracyjnej powinny być prowadzone przy udziale przedstawicieli reprezentujących społeczeństwo przyjmujące oraz imigrantów. Zasada partnerstwa instytucji publicznych i prywatnych powinna dotyczyć nie tylko konsultacji (*ex-ante*) i współpracy w czasie realizacji działań integracyjnych finansowanych z funduszu, ale również ewaluacji (*ex-post*) zrealizowanych programów, w celu formułowania skutecznych i odpowiadających potrzebom celów.

Najmniej aktywny w działaniach integracyjnych w Polsce był poziom administracji lokalnej. Wynika to głownie z geograficznej koncentracji większości imigrantów w Warszawie i jej okolicach, gdzie instytucje administracji samorządowej i administracji województwa włączały się w projekty, we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wyjątkiem są bez wątpienia działania władz Lublina, które postanowiły wykorzystać bogate doświadczenia lokalnych organizacji pozarządowych, uzyskane w projektach integracyjnych, do wypracowania strategii integracji cudzoziemców[170]. Inne instytucje reprezentujące samorząd lokalny próbują wykorzystywać dostępne środki do pilotażowych projektów integracyjnych. Przykładem może być Centrum Integracji Społecznej

[170] Więcej na temat Lublina M. Hilarowicz, M. Bieniecki, *Przypadek Lublina*, [w:] M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz, P. Matusz-Protasiewicz, *Monitor integracji. Ewaluacja i ocena skuteczności działań prowadzonych w Polsce przy finansowym wsparciu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w latach 2007−2012*, Instytut Studiów Migracyjnych, Gliwice 2013.

Gminy Wrocław, które zrealizowało projekt „Nowa Przystań”[171] dotyczący integracji ekonomicznej i społecznej cudzoziemców mieszkających na terenie gminy. W konkursie dotyczącym programu rocznego 2013 Gmina Wrocław otrzymała dofinansowanie na kolejny projekt, co pokazuje, że nie tylko organizacje pozarządowe, ale również instytucje publiczne specjalizują się w pozyskiwaniu środków z funduszu EFI.

Model wielopoziomowego zarządzania zakłada partycypację różnych aktorów, zmierzających do osiągnięcia założonego celu. W klasycznym modelu MLG wyróżniamy trzy poziomy: ponadnarodowy, narodowy i subnarodowy. Analizując ewolucję polityki integracji imigrantów w krajach UE oraz aktywność jej interesariuszy w ostatnich latach, uważam że w przypadku migracji poziom lokalny rozumiany jako poziom miast (samorządów lokalnych) odgrywa istotniejszą rolę niż poziom regionów. Większość imigrantów osiedla się bowiem w miastach i to one jako pierwsze podejmowały działania integracyjne[172]. W przypadku Polski wyraźnie widać, że poziom narodowy jest niesłychanie słaby, a dominującą rolę odgrywa poziom instytucji ponadnarodowych, których wytyczne zostają w pełnie akceptowane i wdrażane, mimo że obszar ten pozostaje w gestii państwa. Poziom lokalny w działaniach integracyjnych dopiero powoli zaczyna się aktywizować, natomiast obserwując doświadczenia krajów europejskich, można zakładać, że jego rola będzie systematycznie rosła. Pozostaje jednak pytanie, czy władze samorządowe przełożą doświadczenia z realizacji projektów integracyjnych na budowanie strategii zarządzania wielokulturowością.

W modelu wielopoziomowego zarządzania ważną rolę odgrywają partnerstwa publiczno-prywatne, zmierzające do wypełniania zadań publicznych. W przypadku Polski organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę w realizacji działań integracyjnych – samodzielnie oraz we współpracy z instytucjami publicznymi. Poza tym organizacje te stają się coraz częściej aktywnym uczestnikiem dialogu na rzecz tworzenia rozwiązań systemowych w obszarze integracji.

Poza przywołanymi już czynnikami wpływającymi na tworzenie polityki integracyjnej w krajach europejskich, warto zwrócić jeszcze uwagę na badania nad migracjami i ich rolą w kształtowaniu polityki migracyjnej, a w szczególności integracji imigrantów. Wraz ze wzrostem zainteresowania tym zagadnieniem i włączeniem go do debaty publicznej, politycy coraz częściej wykorzystywali badania z tego obszaru do tworzenia koncepcji zarządzania zjawiskiem napływu imigrantów oraz ich integracji. Jak zauważają

[171] W konkursie z programu rocznego 2013, Centrum Integracji Społecznej Gminy Wrocław otrzymało finansowanie w projekcie „Kontynenty Wrocławia. Kompleksowy program wsparcia obywateli państw trzecich zamieszkałych we Wrocławiu”.

[172] Więcej na temat roli miast w zarządzaniu integracją [w:] P. Matusz-Protasiewicz, *Rosnąca rola miast w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, Central and East European Migration Review, CMR University of Warsaw, December 2013.

R. Penninx i P. Scholten, współpraca nauki z polityką w obszarze migracji przybierała do tej pory różne formy: „w Belgii, Niemczech i Włoszech dialog między naukowcami i politykami (*policy makers*) odbywał się przez kontakty prywatne, nieformalne sieci i otwarte debaty publiczne. W innych krajach odbywał się w sposób bardziej zinstytucjonalizowany przez stworzenie takich instytucji jak ciała doradcze czy rady naukowe”[173]. Oddziaływanie badań migracyjnych na tworzenie polityki integracji imigrantów nie jest ograniczone jedynie do poziomu państwa, dzięki grantom europejskim tworzy się coraz więcej sieci i konsorcjów badawczych, zajmujących się analizą zjawisk migracyjnych, np. sieć IMISCOE. Tym samym naukowcy i eksperci z tej dziedziny są jeszcze jednym aktorem w modelu MLG.

W przypadku Polski finansowanie działań badawczych z funduszu EFI pozwoliło włączyć dodatkową grupę aktorów (badaczy) w dialog dotyczący kwestii integracji imigrantów. Niestety, jak już wspomniałam, niewłaściwe procedury oceny merytorycznej projektów badawczych spowodowały, że środki wykorzystywane na ten cel nie zawsze przekładały się na wysokiej jakość rezultaty. Jeszcze raz należy podkreślić słabą dostępność do materiałów wytworzonych w projektach finansowanych z EFI. Włączenie projektów badawczych w programy roczne EFI w Polsce nie było wynikiem inicjatywy przedstawicieli administracji, a jedynie przyjęciem wytycznych KE.

Na koniec warto podkreślić niską świadomość partii politycznych dotyczącą imigracji i związanych z nią wyzwań. Imigracja i integracja legalnie mieszkających w Polsce cudzoziemców nie stała się jeszcze tematem debaty politycznej. Jak podkreślają P. Kaźmierkiewicz i J. Frelak: „studia nad dyskursem na temat imigracji wśród partii parlamentarnych w latach 2001−2005 pokazały, że tematyka obecności imigrantów nie stanowi istotnego zagadnienia w programach politycznych partii”[174]. Wypracowywane przez administrację rządową propozycje dotyczące polityki migracyjnej, bez zainteresowania partii politycznych, debaty i woli politycznej nie zyskają poparcia i nie przekształcą się w niezbędne zmiany legislacyjne.

[173] R. Penninx, P. Scholten, *Research-Policy Dialogues on Migration and Integration in Europe*, IMISCOE Policy Brief, No. 15 2009.

[174] P. Kaźmierkiewicz, J. Frelak, *Political participation of third country nationals on national and local level*, The Institute of Public Affairs, s. 16.

Rozdział IV

Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracji imigrantów w Polsce

Do niedawna w badaniach nad polityką migracyjną i polityką integracji imigrantów, poziom państw narodowych był dominujący. Analizie poddawane były modele narodowe uwzględniające historyczne, systemowe i strukturalne cechy charakterystyczne i uwarunkowania. Pogłębiająca się współpraca państw członkowskich w obszarze migracji spowodowała, że poziom ponadnarodowy stał się istotnym elementem wielopoziomowego modelu zarządzania migracjami. Państwa członkowskie, w których polityka integracji imigrantów od wielu lat jest tematem silnie upolitycznionym, a napływ nowych imigrantów wzbudza duże obawy społeczne, w negocjacjach na poziomie międzyrządowym (Rada Europejska) skłaniają się ku rozwiązaniom ograniczającym napływ imigrantów. Z drugiej strony panuje powszechne przekonanie, że polityka integracji obywateli państw trzecich, legalnie mieszkających na terenie UE, powinna stanowić ważne zadanie dla wszystkich państw członkowskich. Jak już wcześniej wspomniałam, polityka integracyjna na poziomie wspólnotowym, oparta przede wszystkim na doświadczeniach państw zachodnioeuropejskich, została zdefiniowana bardzo szeroko. W komunikacie na temat *Imigracji, Integracji i Zatrudnienia* Komisja Europejska przyjęła holistyczne podejście, mówiące o integracji jako procesie dwustronnym, w którym równoważą się prawa i obowiązki imigrantów, i który to proces ma prowadzić do pełnej partycypacji[175]. Szeroka definicja procesu integracji promowana głównie przez Komisję Europejską, podkreślała wszystkie jej ważne poziomy: ekonomiczno-społeczny, polityczny i kulturowy. Spojrzenie na proces integracji w sposób kompleksowy wynikało z doświadczeń wybranych państw członkowskich w tym obszarze. W przypadku nowych państw członkowskich, akcesja do UE stanowi ważny punkt w tworzeniu polityki integracyjnej. Ze względu na wciąż niską liczbę imigrantów w nowych krajach członkowskich, kwestie związane z tym obszarem nie stały się elementem debaty politycznej,

[175] European Commission, *Communication on Immigration, Integration and Employment*, COM (2003)336 final.

której efektem mogłoby być wypracowanie długofalowej strategii integracji imigrantów, wyznaczającej główne cele. Przystąpienie do UE w momencie, kiedy polityka integracyjna na poziomie wspólnotowym zaczęła być kształtowana przy użyciu nowych form i narzędzi zarządzania spowodowało, że przy braku wypracowanych rozwiązań krajowych, rozwiązania proponowane przez instytucje wspólnotowe zostały przyjęte jako podstawa tworzenia polityki integracyjnej, o czym już pisałam. Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich jako jedno z najbardziej wymiernych narzędzi polityki integracyjnej, kształtowanej przez instytucje UE jest ważnym czynnikiem oddziaływającym na tworzenie rozwiązań w nowych krajach członkowskich. Polska stanowi tu niezwykle ciekawy przykład. Przed wprowadzeniem funduszu EFI, działania integracyjne były prowadzone jedynie wobec osób objętych ochroną międzynarodową i repatriantów. Europeizacja polityki migracyjnej oraz działania instytucji wspólnotowych w obszarze integracji stopniowo wpływały na rozpoczęcie tworzenia tej nowej dla Polski polityki.

Działania integracyjne w Polsce po 1989 roku

Po zmianie ustrojowej w Polsce nie udało się wypracować kompleksowej i długofalowej polityki migracyjnej, obejmującej zarówno kwestie związane z napływem imigrantów, jak i integracją obywateli państw trzecich, legalnie mieszkających na terenie Polski. Jak pisze M. Duszczyk: „Polska w ciągu ostatnich dwudziestu lat zasadniczo zmieniła swoją politykę migracyjną. W pierwszym okresie po 1989 roku było to związane głównie z obawami o niekontrolowany napływ imigrantów z państw, które powstały w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. W połowie lat 90. XX wieku zaostrzenie przepisów dotyczących podejmowania zatrudnienia przez cudzoziemców wynikało ze wzrastającego poziomu bezrobocia. Bardzo ostrożne podejście do imigracji zarobkowej utrzymało się do pierwszych lat XXI wieku. Liberalizację przepisów przyniósł dopiero okres bezpośrednio po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej”[176]. Rozwój gospodarczy Polski, związany z przystąpieniem do struktur UE i wykorzystywaniem funduszy unijnych w połączeniu z dużym odpływem z rynku pracy obywateli polskich w ramach mobilności wewnątrzunijnej, mógł wpłynąć na zliberalizowanie zasad zatrudniania obywateli państw trzecich na czas określony[177]. Powolne otwieranie rynku pracy dla obywateli państw trzecich spowodowało wzrost ich napływu. W tym samym czasie pojawiły

[176] M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012, s.14−15.

[177] W roku 2007 rząd Polski przyjął rozwiązania umożliwiające zatrudnianie pracowników z Rosji, Białorusi i Ukrainy na podstawie oświadczenia pracodawcy. Było to szczególnie ważne w zatrudnianiu cudzoziemskich pracobiorców do prac sezonowych. W kolejnych latach rozszerzono katalog krajów o Mołdawię i Gruzję.

się środki funduszu EFI, które miały służyć prowadzeniu działań integracyjnych wobec obywateli państw trzecich oraz społeczeństwa przyjmującego. Cele tego funduszu zostały wcześniej dokładnie omówione. Przed przystąpieniem do UE Polska nie prowadziła właściwie żadnej polityki integracyjnej wobec obywateli państw trzecich. Jak podkreśla A. Weiner: „miało to związek z charakterem imigracji do Polski: istniała ona od niedawna, była ona liczebnie niewielka, krótkookresowa, a w dużej mierze – półlegalna"[178]. Ważna z punktu widzenia wyzwań integracyjnych jest również bliskość kulturowa i językowa większości przebywających w Polsce imigrantów. Brak napięć między imigrantami i społeczeństwem polskim, w połączeniu z utrzymującą się niską ich liczbą, nie spowodował presji społecznej czy zainteresowania polityków tym obszarem. W krajach zachodnioeuropejskich proces budowania polityki integracji imigrantów przebiegał powoli, włączając coraz to nowych aktorów i wypracowując/sprawdzając rozwiązania w kolejnych obszarach (społeczno-ekonomicznym, kulturowo-religijnym, politycznym). W wyniku procesu europeizacji Polska przyjmowała rozwiązania promowane przez państwa członkowskie doświadczone w obszarze migracji, na których sposób działania istotny wpływ miały: silne upolitycznienie tego zjawiska i presja społeczna. Jeśli analizę polityki integracyjnej w Unii Europejskiej przeprowadzimy w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania, interakcje między aktorami poszczególnych poziomów wykażą duże znaczenie aktorów reprezentujących kraje o ukształtowanych politykach w tym obszarze. Polityka integracyjna, pozostająca w gestii państw członkowskich jest dobrym przykładem oddziaływania zarówno instytucji wspólnotowych, legitymizujących swoje działania silną współpracą z poziomem lokalnym (reprezentowanym przez miasta), jak i negocjacji między państwami członkowskimi w układzie horyzontalnym[179]. Przenikanie interesów poszczególnych aktorów dotyczy zarówno relacji horyzontalnych na poziomie wspólnotowym, poziomie państw członkowskich, jak również na poziomie miast, które w polityce integracji imigrantów odgrywają szczególną rolę[180].

[178] A. Weinar, *Polityka migracyjna Polski w latach 1990−2003 – próba podsumowania*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 10/05, s. 21.

[179] Pod pojęciem legitymizacji działań w obszarze polityki integracji imigrantów instytucji wspólnotowych, w szczególności Komisji Europejskiej, polegającej na angażowaniu poziomu lokalnego reprezentowanego przez miasta, rozumiem wspieranie poprzez finansowanie działalności sieci miast partnerskich, koncentrujących się na wymianie dobrych praktyk, procesie uczenia się, badaniach nad zagadnieniami związanymi z integracją imigrantów. Doświadczenia miast reprezentujących poziom lokalny są wykorzystywane przez Komisję Europejską w formułowanych ramach i celach polityki integracyjnej proponowanej państwom członkowskim.

[180] Większość imigrantów w Europie mieszka w miastach, rosnąca urbanizacja, wzrost gospodarczego i politycznego znaczenia miast oraz polityka wielopoziomowego zarządzania promowana przez instytucje Unii Europejskiej bez wątpienia wpływa na wzrost znaczenia miast w kreowaniu polityki integracji imigrantów. Miasta tworzą sieci partnerskie takie jak CLIP, Intercultural cities, które, wymieniając się doświadczeniami, podejmują próbę aktywnego uczestniczenia w formułowaniu celów i ram polityki integracyjnej tworzonej przez instytucje wspólnotowe.

Polska − jak już była mowa – przyjęła wytyczne KE dotyczące funkcjonowania funduszu EFI bez próby dopasowywania ich do krajowych potrzeb integracyjnych. Obecność środków finansowych spowodowała jedynie przyspieszenie działań w tym obszarze, dotyczy to szczególnie wypracowywania definicji, celów, priorytetów i narzędzi. W procesie tym administracja publiczna − szczególnie instytucje zarządzające funduszem EFI – działa ciągle w warunkach niepewności, w których zastosowanie wzorców KE wydawało się najbardziej bezpieczne. Okazało się również, że kwestie integracji imigrantów w Polsce nie stały się tematem debaty publicznej, a zainteresowanie nimi ogranicza się jedynie do wąskiej grupy urzędników ministerialnych, ekspertów i organizacji pozarządowych, realizujących projekty w tym obszarze.

Tworzenie polskiej strategii migracyjnej – wnioski z wywiadów eksperckich

W tej części pracy chciałabym zaprezentować wnioski z indywidualnych wywiadów pogłębionych (scenariusz w aneksie), przeprowadzonych z urzędnikami reprezentującymi instytucje zarządzające funduszem EFI i odpowiedzialne za kształtowanie działań wobec cudzoziemców (10 wywiadów) w Polsce. Celem wywiadów była ocena funkcjonowania funduszu EFI w Polsce, skuteczność zrealizowanych działań dla procesu integracji obywateli państw trzecich, budowania systemu instytucjonalnego oraz kształtowanie polityki integracji imigrantów. Wywiady instytucjonalne zostały przeprowadzone z przedstawicielami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (3 wywiady), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (3 wywiady) oraz Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie (4 wywiady) i miały na celu ocenę doświadczeń z wdrażania funduszu EFI w Polsce, współpracy administracji rządowej z Komisją Europejską, oddziaływania finansowanych projektów na proces integracji imigrantów oraz ocenę wypracowywania polskiej polityki integracji. Wywiady te (na podstawie scenariusza) przeprowadzone zostały przez doświadczonych badaczy, posiadających wiedzę na temat działań integracyjnych prowadzonych w Polsce. Mają one charakter anonimowy, a wykorzystane w tym rozdziale fragmenty zostały użyte w taki sposób, aby nie można było zidentyfikować rozmówcy. Jest to szczególnie ważne w środowisku, które nie jest bardzo liczne. Wywiady były rejestrowane, a następnie transkrybowane. Analizie poddane zostały transkrypcje z wywiadów.

Termin integracja – wytyczne Komisji Europejskiej *versus* własne koncepcje

Właściwie wszystkie opinie prezentowane przez urzędników zaangażowanych we wdrażanie funduszu EFI w Polsce składają się na bardzo pozytywny obraz wykorzystania dostępnych środków. Rozmówcy podkreślali, że dostępność środków na programy integracyjne pozwoliła przede wszystkim rozszerzyć katalog osób objętych takimi działaniami z osób objętych ochroną międzynarodową (programy uchodźcze) na obywateli państw trzecich. Respondenci zwracali uwagę, że finansowanie zróżnicowanych tematycznie projektów (obejmujących różne kategorie) pozwoliło na rozwój organizacji pozarządowych, wyspecjalizowanych w działaniach integracyjnych, skierowanych do cudzoziemców. Jak już wcześniej wspominałam, w krajach posiadających politykę integracyjną, fundusz EFI stanowił uzupełnienie dostępnych środków publicznych i prywatnych, przeznaczonych na działania integracyjne. W przypadku Polski, jak podkreślają urzędnicy, fundusz stanowił jedyne źródło i gdyby nie był dostępny, prawdopodobnie projekty integracyjne skierowane do obywateli państw trzecich nie byłyby realizowane.

Jeśli chodzi o doświadczenia związane z programowaniem i wdrażaniem funduszu, wszyscy rozmówcy reprezentujący instytucje zarządzające podkreślają, że działali w warunkach dużej niepewności, nieznajomości specyfiki działań integracyjnych, bez ustalonych wytycznych i celów. Przystępując do realizacji funduszu, urzędnicy nie dysponowali żadnymi wzorcami, instrukcjami i definicjami, dotyczącymi polityki integracyjnej. Nawet obecnie po kilku latach doświadczeń z funduszem EFI proces integracji jest różnie definiowany. Reprezentant MPiPS w taki sposób mówi o integracji:

Integracja cudzoziemców to jest po prostu stan, w którym cudzoziemiec czuje się u siebie, czyli czuje się mieszkańcem, nawet jeśli nie jest obywatelem, to korzysta z pełni praw, które przysługują obywatelom danego kraju i czuje się po prostu dobrze. Chce tu zostać, ma plany na przyszłość[181].

Inny przedstawiciel MPiPS, wyjaśniając na czym polega proces integracji wyraźnie używa definicji przyjętej przez Komisję Europejską, mówiąc:

Integracja to jest proces dwustronny przede wszystkim, którego zadaniem jest dostosowanie się do siebie dwóch społeczności, czyli społeczności napływowej i społeczności przyjmującej. No i proces ten ma służyć temu, żeby osoby napływające były w stanie funkcjonować w miarę bezkolizyjnie, samodzielnie w tej społeczności przyjmującej[182].

W pierwszej wypowiedzi wyraźnie widać nacisk na wyrównywanie szans imigrantów w stosunku do obywateli państwa przyjmującego, przeciwdziałanie ich wykluczeniu. W drugiej pojawia się społeczeństwo przyjmujące, przed którym w wyniku napływu

[181] MI_W_MPiPS_17052013_PK_2.
[182] MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

imigrantów stoją nowe wyzwania. Podkreślona jest dwustronność procesu integracji, która powinna się wyrażać w działaniach na rzecz imigrantów, ale również społeczeństwa przyjmującego. We wszystkich wypowiedziach respondenci mieli problemy z podaniem definicji integracji. Wiąże się to ściśle z brakiem strategii integracyjnej, w której podstawowe definicje i cele zostałyby określone. Urzędnicy często odwoływali się do dokumentów Komisji Europejskiej, ale przywoływane definicje były w większości przypadków ich własnymi interpretacjami. Urzędnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w taki sposób odniósł się do procesu integracji:

Integracja… Własnej na pewno definicji nie mam, ona jest oparta na źródłach zewnętrznych. Integracja generalnie powinna być takim działaniem, systemem, zachowaniem, które doprowadzi do tego, że cudzoziemiec będzie zaadoptowany w społeczeństwie, czyli z całym swoim backgroundem odmiennym kulturowym będzie mógł w tym społeczeństwie funkcjonować. Natomiast wydaje mi się, że integracja bardziej jest tym procesem wzajemnego dostosowania się. No przynajmniej z mojego prywatnego punktu widzenia, jednak w dużej mierze powinna opierać się na dostosowaniu cudzoziemca. Czyli my jesteśmy państwem-gospodarzem, zapraszamy cudzoziemców, mogą oni u nas przebywać, ale w większej części powinni respektować tutaj nasze normy obowiązujące[183].

W tej definicji pojawiają się elementy asymilacyjne. Rozmówca podkreśla, że cudzoziemcy powinni się dopasować do norm i reguł społeczeństwa przyjmującego. Cudzoziemiec w wyniku procesu integracji ma zostać „zaadoptowany" w społeczeństwie. To przystosowanie się imigrantów do społeczeństwa przyjmującego jako cel integracji podkreśla również inny przedstawiciel WWPE, mówiąc:

Roboczo moim zdaniem [integracja – przyp. aut.] jest to zrozumienie zasad czy też pewnego sposobu myślenia, które panują w danym kraju i zaakceptowania ich[184].

Jak już podkreślałam, wdrażanie funduszu EFI w Polsce odbywało się do tej pory w atmosferze dużej niepewności, związanej z nowością podejmowanych działań oraz brakiem jakichkolwiek dokumentów programowych, wyznaczających cele polityki integracyjnej na poziomie krajowym. Punktem wyjścia były dla urzędników, reprezentujących instytucje zarządzające funduszem, dokumenty stworzone przez Komisję Europejską. Mimo przyjęcia celów sformułowanych przez instytucje wspólnotowe, nikt z respondentów pytany o definicję procesu integracji nie podał definicji przyjętej przez Komisję Europejską. We wszystkich przypadkach były to indywidualne interpretacje różnych definicji, zawierające elementy asymilacyjne, integracyjne itd.

Można uznać, że problemy definicyjne wiążą się ściśle z brakiem strategii integracji imigrantów na poziomie państwa. Brak jasnej definicji ma zasadniczy wpływ na

[183] MI_W_MSW_25072013_PK_10.
[184] MI_W_WWPE_11062013_PK_5.

formułowanie celów, określanie priorytetów dla działań skierowanych do imigrantów i społeczeństwa przyjmującego. Trudno również oczekiwać w takiej sytuacji określenia sposobów realizacji założonych celów i narzędzi. Nieprecyzyjna definicja podstawowa implikuje problemy w nie tylko w formułowaniu celów, zadań i narzędzi, ale również w późniejszej ocenie skuteczności prowadzonych działań.

EFI – doświadczenia w tworzeniu celów funduszu

Jak już wcześniej była mowa, fundusz EFI w Polsce funkcjonuje w oparciu o program wieloletni i programy roczne, w których zostały zawarte cele, dotyczące finansowanych działań. Porównując cele funduszu sformułowane przez Komisję Europejską oraz cele EFI w Polsce widać, że określając je, starano się objąć nimi jak najwięcej obszarów. Wynika to moim zdaniem z braku wiedzy na temat potrzeb integracyjnych w Polsce, a także braku polityki integracyjnej na poziomie krajowym. W państwach prowadzących polityki integracji imigrantów, cele funduszu EFI wpisywały się w cele wspomnianych polityk. W przypadku Polski, formułując cele zakładano, że doświadczenia zdobyte w czasie wdrażania funduszu mogą posłużyć do sformułowania celów polityki integracyjnej. Urzędnik WWPE w następujący sposób ocenia cele funduszu EFI w Polsce:

To są cele, które zostały określone parę lat temu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i nie są modyfikowane. Tylko, że one zostały zakreślone niezwykle szeroko. One obejmują wszystko. Na początku obszar zainteresowań funduszem EFI w Polsce został zakreślony bardzo szeroko, a następnie z tego były wybierane elementy poszczególne. Można zauważyć, że w 2007 roku tych elementów było zdecydowanie mniej niż teraz[185].

Patrząc na cele funduszu, które szczegółowo zostały omówione we wcześniejszej części pracy, wyraźnie widać, że zaczynając od programu rocznego 2010 następuje wzrost liczby przyjętych priorytetów. Poza działaniami skierowanymi do obywateli państw trzecich i społeczeństwa przyjmującego, pojawiają się badania potrzeb integracyjnych, działania zmierzające do budowania potencjału instytucjonalnego oraz współpraca międzynarodowa. W ostatnich dwóch programach rocznych 2012 i 2013 pojawiły się działania monitorujące i ewaluacyjne. Tak szerokie sformułowanie celów oraz ich duża ogólność były pozytywnie oceniane przez urzędników. Wszyscy podkreślali, że takie sformułowanie celów pozwalało na „przetestowanie" możliwie dużej liczby projektów. Urzędnik WWPE w taki sposób ocenia przyjęte cele funduszu:

Wydaje mi się, że cele określone na tyle szeroko, to był dobry pomysł, bo rzeczywiście następnie zgłaszane są projekty, w których dostrzegane są specyficzne problemy

[185] MI_W_WWPE_06062913_PK_4.

danej grupy czy kulturowe, czy pod względem myślenia o imigracji. To uszczegółowienie problemu w danym projekcie też z perspektywy danej organizacji. To są organizacje doświadczone w udzielaniu pomocy imigrantom i oni sami potrafią też na podstawie własnej działalności dużo bardzo określić[186].

W tej wypowiedzi bardzo istotne jest postrzeganie roli organizacji pozarządowych. Urzędnicy podkreślali, że fundusz pozwolił zdobyć organizacjom doświadczenia pomocowe oraz zbudować potencjał instytucjonalny. Z prezentowanej powyżej wypowiedzi wynika, że urzędnicy interpretację sformułowanych dla funduszu celów oraz dopasowanie ich do potrzeb beneficjentów ostatecznych zostawiali organizacjom pozarządowym. Tym samym fundusz przeniósł realizację zadań publicznych na organizacje pozarządowe. Większość organizacji zdobywała doświadczenia w projektowaniu i realizacji działań integracyjnych przy okazji funduszu EFI. Obie strony, zarówno urzędnicy, reprezentujący instytucje publiczne zarządzające funduszem, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych wykorzystali proces wdrażania EFI w Polsce do zbierania doświadczeń i wypróbowywania różnych działań integracyjnych. Organizacje pozarządowe budowały również doświadczenia w aplikowaniu o środki i realizacji projektów. Część organizacji, o czym była mowa w części dotyczącej analizy danych zastanych, wyspecjalizowała się w konkretnych działaniach, np. kursach językowych czy doradztwie, inne realizowały działania kompleksowe. Wątpliwości budzi podkreślany przez urzędników rozwój potencjału organizacji realizujących działania finansowane z EFI. Jak już wcześniej wspominałam, nie ma danych, które pozwoliłyby stwierdzić, czy specjalizacja organizacji oraz rozwój ich potencjału dotyczy skutecznych działań integracyjnych, czy tylko pozyskiwania środków z funduszu EFI?

Urzędnik WWPE podkreśla znaczenie dwóch rodzajów projektów: kursów językowych i pomocy/doradztwa w załatwianiu formalności urzędowych. Z analizy danych zastanych wynika, że szczególnie działania doradcze i pośrednictwo w kontaktach z urzędami były skuteczne. Świadczy o tym liczba udzielonych porad oraz obsłużonych cudzoziemców w ramach projektów.

(...) bardzo wiele projektów koncentrowało się na nauce języka polskiego i jakichś tam zajęciach z kultury kraju. Uważam, że to bardzo dobra rzecz. I druga rzecz (...) to pomoc cudzoziemcom w relacjach z urzędami[187].

Formułując cele funduszu EFI, Komisja Europejska podkreślała, że w przypadku krajów nie prowadzących polityki integracji imigrantów, działania powinny koncentrować się na budowaniu rozwiązań systemowych i instytucjonalnych. Wypracowanie polityki integracyjnej wymaga przeprowadzenia badań sytuacji migracyjnej, potrzeb integracyjnych, możliwości prawnych, systemowych i instytucjonalnych. Takie

[186] MI_W_WWPE_110620130_PK_5.
[187] MI_W_WWPE_27062013_PK_7.

badania są niezbędne nie tylko do sformułowania strategii/polityki, ale w przypadku procesu integracji do oceny prowadzonych interwencji publicznych. Jak już podkreślałam, w związku z wciąż niewielką liczbą imigrantów w Polsce, zagadnienie to do tej pory nie stało się przedmiotem debaty publicznej. Środki przeznaczone na badania potrzeb związanych z integracją pojawiły się dopiero w trzecim programie rocznym i wynosiły średnio kilkanaście procent alokacji. Znaczenie badań dla programowania działań integracyjnych w Polsce podkreśla urzędnik MPiPS:

(...) na pewno za mało jest badań, bo cały czas trochę działamy po omacku. (...) na te badania zdaje się było ostatnio mało środków przeznaczonych, bo pamiętam zakładano, że przez te pierwsze lata zdiagnozujemy wszystkie potrzeby i potem będziemy je wdrażać. Natomiast okazało się, że to wcale nie jest takie proste[188].

Zarówno z badania danych zastanych, jak również z przeprowadzonych wywiadów wynika, że ze względu na słabą ocenę merytoryczną projektów badawczych, znaczna ich część charakteryzowała się słabą jakością i nie spełniała standardów akademickich. Dotyczy to zarówno metodologii, narzędzi badawczych, jak również analiz i formułowanych wniosków. Kryteria oceny projektów badawczych były takie same, jak innych projektów integracyjnych, dotyczyły głównie przestrzegania wymogów formalnych i wytycznych finansowych. Nie udało się stworzyć katalogu badań finansowanych z EFI. Nie ma również dowodów na praktyczne wykorzystywanie wyników przeprowadzonych badań. W ramach finansowanych projektów badawczych odbyło się wiele spotkań eksperckich, warsztatów i konferencji, w ramach których dyskutowane były kwestie integracyjne. Działania takie bez wątpienia wpłynęły na skonsolidowanie środowiska osób zawodowo zaangażowanych w integrację imigrantów w Polsce.

System, instytucje, procedury

Wykorzystanie środków funduszu EFI było bez wątpienia ważne dla budowania potencjału organizacji realizujących projekty integracyjne, jak również dla wypracowywania rozwiązań systemowych, procedur i przełamywania barier absorpcji środków. W pierwszych dwóch latach działania funduszu w Polsce urzędnicy zmagali się z problemem niewystarczającej liczby wniosków zgłaszanych w konkursach. Jeden z urzędników MPiPS tak ocenia tamte próby:

Na początku, te pierwsze dwa lata wdrażania, to było po pięć naborów wniosków, żeby w ogóle te pieniądze rozdysponować, bo organizacje nie były przyzwyczajone do świadczenia pomocy cudzoziemcom innym niż uchodźcy, no nie miały na to środków, bo cudzoziemcy na pewno byli, mieli swoje potrzeby, ale państwo się tym nie zajmowało de facto[189].

[188] MI_W_MPIPS_15052013_PK_1.
[189] MI_W_MPIPS_15052013_PK_1.

W kolejnych konkursach pojawiało się coraz więcej projektów i – jak podkreślają urzędnicy – finansowanie dawało możliwość „sprawdzenia projektów". Jeden z urzędników nazwał fundusz „poligonem doświadczalnym w sensie sprawdzania pomysłów". W pierwszym okresie funkcjonowania funduszu jego beneficjenci mieli problem z precyzyjnym określeniem grupy docelowej. Według Komisji Europejskiej działaniami funduszu powinni zostać objęci nowo przybyli obywatele państw trzecich. Oznacza to, że działania integracyjne powinny zacząć się już w pierwszym okresie pobytu imigrantów w kraju przyjmującym. Problemy z definiowaniem beneficjentów funduszu podkreśla urzędnik MPiPS:

No może problem jest z interpretowaniem beneficjentów ostatecznych. No i tutaj ten problem nadal istnieje, tylko że to powinny być osoby 'newcomersi' zgodnie z tym co było zapisane w dyrektywie. Natomiast u nas jest to definicja przyjęta taka, że osoby które przebywają powyżej 12 miesięcy. Tutaj jest sprzeczność[190].

Problemy dotyczyły również wyłączenia z grupy docelowej funduszu uchodźców i osób objętych ochroną międzynarodową. Okazało się też jak ważne jest precyzyjne definiowanie beneficjentów ostatecznych w konkretnych projektach integracyjnych. Jeśli w projekcie grupa docelowa została zdefiniowana wąsko, np. Ukraińcy, Białorusini etc., to w trakcie realizacji projektu nie można rozszerzyć tej kategorii, nawet jeśli zmienia się zapotrzebowanie.

Jeśli chodzi o trudności proceduralne, to zarówno urzędnicy, jak i beneficjenci funduszu zwracali uwagę na rozliczenia finansowe. Długi okres oczekiwania na rozliczenie poszczególnych transzy projektu powoduje trudności w płynności finansowej, szczególnie małych organizacji. Urzędniczka WWPE zwraca uwagę na kwestie rozliczeń finansowych:

(...) oczywiście rozliczanie projektów jest często problematyczne. Zdarza się bardzo często dużo uwag, no ale to też są małe organizacje, (...) to jest kwestia księgowości. Bardzo często dowiadujemy się, że te małe fundacje, stowarzyszenia po prostu działają na kredycie i przede wszystkim dla nich to jest groźne[191].

Opóźnienia w płatnościach i skomplikowane procedury rozliczania projektów stanowią barierę dla małych organizacji. Tego typu przeszkody proceduralne są szczególnie trudne dla organizacji imigranckich, których było bardzo niewiele wśród realizujących projekty.

Odnosząc się do systemu i procedur funkcjonowania EFI w Polsce, należy zwrócić uwagę, że nie wypracowano mechanizmów zachęcania do współpracy organizacji aplikujących o podobne tematycznie projekty. Nie stymulowano wymiany doświadczeń

[190] MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.
[191] MI_W_WWPE_110602013_PK_5.

między organizacjami. Nie prowadzono monitoringu i ewaluacji prowadzonych działań, które pozwoliłyby unikać dublowania się projektów.

Fundusz EFI a integracja obywateli państw trzecich w Polsce

Jeśli chodzi o ocenę funkcjonowania funduszu EFI w Polsce, najważniejsze pytanie dotyczyło skuteczności prowadzonych działań. Ocena celowości i skuteczności wdrożonych projektów integracyjnych − odwołując się do celów funduszu – powinna dotyczyć imigrantów i ich integracji, społeczeństwa przyjmującego oraz zmian systemowych i instytucjonalnych w obszarze polityki integracyjnej. Za najbardziej skuteczne uznano naukę języka polskiego oraz projekty mające na celu wprowadzenie imigrantów w polską rzeczywistość instytucjonalną. Wśród najskuteczniejszych projektów wymieniano „oprowadzanie po domu", poradnictwo prawne oraz zawodowe. Oceniając skuteczność projektów integracyjnych, urzędniczka MPiPS zwracała uwagę na następujące kwestie:

(...) kluczowe są dwie rzeczy. Po pierwsze, kursy języka polskiego, a nawet po drugie, bo po pierwsze, te wszystkie pakiety powitalne – oprowadzenie po domu, tak zwane, to właśnie zostało zapisane w strategii, że to jest coś niezwykle istotnego[192].

Kursy językowe uznawane był jako istotne zarówno dla samych imigrantów, jak i dla społeczeństwa przyjmującego. Podkreślano znaczenie znajomości języka polskiego dla integracji imigrantów w wymiarze ekonomicznym i społecznym. Urzędnicy podkreślali również duże zainteresowanie kursami językowymi ze strony samych imigrantów. Kursy językowe mogą zyskać dodatkowo na znaczeniu ze względu na wymóg kompetencji językowych w ramach procedury przyznawania zezwolenia na osiedlenie w nowej ustawie o cudzoziemcach. W wielu wypowiedziach podkreślano również znaczenie projektów miękkich, mających na celu budowanie świadomości obecności imigrantów w Polsce, tolerancji wobec różnorodności. Urzędniczka MPiPS:

Niezwykle istotne są kampanie społeczne, właśnie lokalne, jak najbardziej lokalne, no bo żeby ci ludzie, którzy są na co dzień z tymi osobami [imigrantami − przyp. aut.] były w stanie zrozumieć z kim mają do czynienia. Również takie rzeczy, które na pierwszy rzut oka wydają się bez sensu, właśnie typu mecze piłkarskie, typu wspólne gotowanie, festyny. Takie najbardziej proste rzeczy, ale to trafia do ludzi po prostu[193].

Podkreślano również, że mimo ujęcia działań skierowanych do społeczeństwa przyjmującego w programach rocznych, projektów w tym obszarze było za mało. Biorąc pod uwagę wciąż niską liczbę imigrantów w Polsce, cele funduszu powinny skupiać się

[192] MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.
[193] MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

na badaniu sytuacji i potrzeb integracyjnych, budowaniu rozwiązań systemowych i instytucjonalnych oraz prowadzeniu działań zmierzających do budowania świadomości obecności imigrantów w społeczeństwie i zmian z tym związanych.

Urzędnicy prezentowali pozytywny obraz funkcjonowania funduszu EFI w Polsce, jednak nie potrafili wskazać realnych możliwości oceny skuteczności prowadzonych działań. Monitoring i ewaluacja działań integracyjnych, finansowanych z funduszu EFI są najsłabszym elementem systemu. Urzędniczka MPiPS twierdzi, że:

Na poziomie projektowym w ogóle nie da się sprawdzić [skuteczności projektów dla procesu integracji – przyp. aut.]. Nie ma takich wskaźników, są tylko te twarde: ile szkoleń, ile godzin, które nie mówią absolutnie nic[194].

Fundusz EFI jest zarządzany na zasadzie kompetencji dzielonych między państwo członkowskie a Komisję Europejską. W Polsce pieczę nad funduszem sprawują trzy instytucje, z czego instytucja delegowana – WWPE − jest odpowiedzialna bezpośrednio za monitoring i ocenę działań prowadzonych przez beneficjentów funduszu. Jak już była mowa, organizacje realizujące projekty finansowane z funduszu dostarczają sprawozdania kwartalne i raport końcowy. Analiza danych zastanych pokazała jednak, że kontrola nad projektami ma charakter głównie księgowy. Co więcej, błędnie sformułowane wskaźniki we wnioskach projektów nie pozwalały ocenić jego skuteczności, a jedynie realizację, czyli dostarczenie zaplanowanych produktów. Duża część raportów końcowych ma charakter bardzo skrótowy i ogólny, przez co trudno wyciągnąć z nich wnioski dotyczące wpływu przeprowadzonych działań na integrację czy sytuację obywateli państw trzecich. Urzędnik MSW w następujący sposób ocenia kontrolę merytoryczną nad projektami:

My na etapie realizacji projektów jesteśmy w stanie zbadać i skontrolować naszych beneficjentów tak naprawdę pod kątem tego, czy produkty są dostarczane terminowo i w jakości, jaką sobie zakładaliśmy − czy to jest kurs językowy, czy to jest wycieczka. Tutaj ciężko jest w przypadku tych produktów mówić o jakimś wpływie [na integrację – przyp. aut.][195].

Analizując dane zastane zagregowane w trakcie prowadzenie projektów, wykazałam, że wskaźniki (będące wymogiem we wniosku projektowym) są w większości przypadków ilościowe, dotyczą jedynie liczby przeprowadzonych szkoleń, beneficjentów ostatecznych, którzy uczestniczyli w szkoleniu itd. W analizowanym materiale nie występowały prawie w ogóle wskaźniki jakościowe, które w przypadku wielu projektów dawały jedyną możliwość oceny ich skuteczności. Urzędniczka WWPE o wskaźnikach:

[194] MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.
[195] MI_W_MSW_21052013_PK_3.

To znaczy, jeśli chodzi o wskaźniki, wskaźniki są sformułowane w sposób produktowy, czyli np. liczba osób, która wzięła udział w szkoleniach, no w przypadku projektów badawczych liczba badanych. Mamy tutaj liczbę publikacji, liczbę wydarzeń kulturalnych, które się odbyły w ramach danego projektu. Ale można powiedzieć takiego wskaźnika, który określałby w jakim stopniu się ktoś zintegrował, nie ma…[196]

Oceniając skuteczność działania funduszu w Polsce, urzędnicy podkreślali przede wszystkim dostępność środków, możliwość sprawdzenia w praktyce różnorodnych projektów oraz rozpoczęcie dyskusji nad kwestiami związanymi z integracją imigrantów. Analizując zarówno dane zastane, jak i treść wywiadów wyraźnie widać, że nie wypracowano danych ilościowych pozwalających ocenić skuteczność funduszu jako całości oraz poszczególnych projektów – dla procesu integracji. Oprócz wyników na poziomie pojedynczych projektów nie ma możliwości oceny wkładu funduszu w integrację obywateli państw trzecich. Nie wypracowano skutecznego systemu monitorowania i merytorycznej oceny projektów. Brak zróżnicowanych (jakościowych i ilościowych) wskaźników oraz skwantyfikowanych celów uniemożliwił dokonanie pomiaru osiąganych wyników. Trudno przełożyć ogólnie (bardzo szeroko) sformułowane cele z programu wieloletniego i programów rocznych na mierzalne wskaźniki. Dodatkową trudnością w ocenie wkładu funduszu w integrację obywateli państw trzecich jest brak badania, obrazującego sytuację i potrzeby integracyjne przed rozpoczęciem działań finansowanych z funduszu.

EFI a tworzenie polskiej polityki integracyjnej

Formułując cele programu wieloletniego i programów rocznych, nie brano pod uwagę celów polityki integracyjnej, ponieważ nie było żadnych dokumentów i wytycznych regulujących ten obszar. Analiza treści wywiadów oraz danych zastanych potwierdza jednak, że pojawienie się źródła finansowania w obszarze integracji wpłynęło na przyspieszenie opracowywania tej polityki państwa. Najważniejsze było zebranie doświadczeń z wdrażania zróżnicowanych tematycznie projektów, wypracowanie potencjału przez organizacje zajmujące się programami integracyjnymi oraz stymulowanie – poprzez konferencje, spotkania ekspertów, szkolenia – debaty na temat integracji. Bardzo istotny jest fakt połączenia kompetencji nadzoru nad funduszem i polityka integracji imigrantów w jednej instytucji – Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Jak podkreśla urzędnik MPiPS:

Z mojego punktu widzenia, to gdyby nie EFI, to w ogóle nie byłoby polityki integracyjnej w tej chwili. Jako że pracuję tutaj osiem lat, więc mam przyjemność obserwować te wszystkie procesy. No wiadomo, że w 2004 roku Ministerstwo przejęło koordynację

[196] MI_W_WWPE_11062013_PK_5.

działań integracyjnych w Polsce. Natomiast one były skierowane de facto wyłącznie do cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Były jakieś pomysły, żeby rozszerzyć, natomiast nic się nie działo w tym kierunku[197].

Kwestie związane z integracją obywateli państw trzecich nie stały się jeszcze ważnym tematem debaty publicznej dotyczącej polityki społecznej państwa. Mimo przekazania kompetencji w obszarze integracji MPiPS, nie wypracowano strategii, celów, narzędzi, a co najważniejsze − nie zdefiniowano źródeł finansowania działań tej polityki. Dlatego, jak podkreślają zgodnie wszyscy rozmówcy, finansowanie projektów z EFI pozwoliło rozpocząć działania integracyjne, mimo niskiego priorytetu tych kwestii w debacie publicznej. Przy braku polityki państwa cele funduszu zostały określone na podstawie dokumentów programowych, stworzonych na poziomie europejskim. Urzędnik WWPE w taki sposób ocenia działania MPiPS:

Te cele [cele polityki integracyjnej – przyp. aut.] wyznaczyło to samo ministerstwo, które teraz kreuje politykę. Więc można by powiedzieć, że ministerstwo zrobiło w 2007 roku bardzo słuszną rzecz. Nie mając polityki, określiło obszar działania funduszu bardzo szeroko i pozwoliło tym pieniądzom pracować, żeby wypróbować, co działa. I zebrało te doświadczenia, i obecnie je włącza w politykę[198].

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wykorzystało wytyczne Komisji Europejskiej do sformułowania ogólnych celów, które pozwoliły na realizację większości projektów proponowanych przez beneficjentów. W pierwszych alokacjach wyraźnie widać było silną presję na wydawanie dostępnych środków. Organizowane było kilka konkursów, aby wyłonić beneficjentów funduszu. Pozostaje pytanie, w jaki sposób taka taktyka, określana przez rozmówców, jako „laboratorium", „poligon", wpływała na jakość wybranych projektów. Czy celem było wydanie dostępnych środków, czy ich wykorzystanie dla skutecznych i celowych działań integracyjnych. Doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji projektów pozwoliły na aktywność organizacji zajmujących się działaniami integracyjnymi. Organizacje realizujące projekty z EFI brały czynny udział w konsultacjach społecznych, dotyczących dokumentu „Polska polityka migracyjna". Stały się tym samym ważnym kolektywnym aktorem procesu decyzyjnego. Urzędnik MPiPS podkreśla znaczenie doświadczeń z funduszu EFI dla tworzenia polityki migracyjnej i integracyjnej w Polsce:

Wydaje mi się, że bardzo dużo się nauczyliśmy, naprawdę, i gdyby nie EFI, nie powstałaby polityka integracyjna. Cały rozdział w dokumencie „Polska polityka migracyjna" to jest niemalże kopiuj-wklej z EFI. (...) jako ministerstwo mamy tylu partnerów

[197] MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.
[198] MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

po stronie pozarządowej, to wynika z EFI, że oni te projekty realizują i oni wiedzą, co jest potrzebne, jakie są efekty, co jest warte wdrażania dalej[199].

Urzędnik WWPE określa EFI jako „poligon doświadczalny", którego doświadczenia stały się podstawą do sformułowania celów polityki integracyjnej:

To, co się działo w funduszach, można odnaleźć w projektach polityk. Moim zdaniem to pokazuje, jakie wielkie znaczenie miał fundusz integracyjny. Ten poligon doświadczalny (...). Gdyby projekty nie zostały sfinansowane, to nikt by nie wiedział, że ktoś być może miał taki pomysł, by coś zrealizować. Nigdy nie miałby szansy trafić do polityki[200].

Jak już wspominałam, organizacje pozarządowe będące w większości realizatorami projektów finansowanych z EFI stały się ważnym aktorem w procesie negocjacji dokumentu „Polityka migracyjna Polski", a w szczególności rozdziału dotyczącego integracji. Odnosząc tworzenie polityki integracyjnej do modelu wielopoziomowego zarządzania, w przypadku Polski wyraźnie widać, że impulsem do działania było wdrożenie funduszu EFI. Stanowił on nie tylko źródło finansowe, ale również podstawę do formułowania celów i obszarów działania. Wyraźna jest w tym przypadku współpraca poziomu ponadnarodowego z poziomem narodowym, w którym ten drugi ogranicza się jedynie do implementacji przyjętych wyżej wymienionych rozwiązań. Co ważne, o tym była już mowa wcześniej, poziom narodowy nie był zobligowany do przyjęcia polityki integracyjnej. Ponadto KE pozostawiała państwom członkowskim swobodę w tworzeniu programów wieloletnich i programów rocznych. Analizując działania instytucji publicznych w Polsce, wyraźnie widać, że ich rola w tym obszarze jest słaba i ogranicza się do kopiowania rozwiązań z poziomu ponadnarodowego. W procesie wykorzystywania środków funduszu oraz formułowania jego celów (a w rezultacie zrębów polityki integracyjnej), organizacje pozarządowe wykazywały się większą kreatywnością. W modelu wielopoziomowego zarządzania promowanym przez instytucje wspólnotowe, poziom lokalny odgrywa niezwykle istotną rolę. W przypadku Polski, geograficzna koncentracja imigrantów w Warszawie i województwie mazowieckim silnie wpływa na zaangażowanie instytucji publicznych głównie z tego obszaru. Jednym z wyjątków jest samorząd Lublina, który doświadczenia zdobyte przez organizacje pozarządowe ze swojego terenu postanowił wykorzystać do budowania strategii zarządzania różnorodnością. Urzędnik WWPE:

Mamy bardzo mało doświadczeń z samorządami i one są ograniczone do właściwie jednego samorządu. Lublin jest swego rodzaju fenomenem. Natomiast ja osobiście widziałbym rolę w tym, że władze regionalne raczej mogłyby określać swoje strategie integracji, a następnie organizacje pozarządowe, składając projekty, musiałyby się wpisywać

[199] MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.
[200] MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

w te strategie. Może władze miejskie mogłyby [włączyć się w koordynowanie, tworzenie strategii – przyp. aut.][201].

Analiza danych zastanych pokazała, że fundusz EFI pozwolił na wypróbowanie działań w ramach partnerstw publiczno-prywatnych w realizacji zadań integracyjnych. Tego typu współpraca jest jednym z elementów wielopoziomowego zarządzania, a w Polsce, gdzie polityka integracyjna dopiero jest tworzona, ma jeszcze jedno znaczenie. Pozwala wypracowywać rozwiązania systemowe. Cele polityki integracyjnej zawarte w dokumencie „Polska polityka migracyjna" są ogólne i sformułowane na podstawie celów funduszu. Wymagają dookreślenia, wypracowania konkretnych obszarów i narzędzi, zdefiniowania celów krótko- i długoterminowych. Jeśli polityka integracyjna przyjęta w Polsce ma być skuteczna, niezbędne jest również określenie procedur monitoringu i ewaluacji prowadzonych działań. Na pytanie, jaki jest kluczowy aspekt integracji w Polsce, urzędnik WWPE odpowiedział: „wyznaczenie polityki integracyjnej"[202].

[201] MI_W_WWPE_06062013_PK_4.
[202] MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

Zakończenie

Zarządzanie migracjami oraz procesem integracji imigrantów w Unii Europejskiej, stały się wyzwaniami dla wszystkich krajów członkowskich. Państwa narodowe monopolizujące kompetencje w tym obszarze są skonfrontowane z nowymi aktorami na poziomie wspólnotowym i lokalnym, podejmującymi działania wpływające na proces decyzyjny. Polityka integracji imigrantów jest zagadnieniem niezwykle złożonym, obejmującym ścierające się często ze sobą koncepcje i definicje. Dodatkowo proces ten ma charakter długofalowy, a jego efekty mogą być mierzone jedynie w długiej perspektywie, co nie wpisuje się w proces polityczny, nastawiony na szybkie i widoczne rezultaty. Obecnie jesteśmy świadkami zasadniczych zmian w zarządzaniu polityką integracji imigrantów w Unii Europejskiej. Zmiany te wpisują się w model wielopoziomowego zarządzania. Odnotowujemy wzrost zaangażowania w inicjowanie działań w tym obszarze instytucji wspólnotowych. Komisja Europejska, używając nowych narzędzi współpracy, takich jak Europejskie Forum Integracyjne, Europejska Strona Integracyjna, a także działania wspólnotowe finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (*community action*) dąży do włączania aktorów publicznych i prywatnych w proces decyzyjny. Państwa europejskie posiadające największe doświadczenia w obszarze migracji silnie forsują własne rozwiązania, zarówno na poziomie międzyrządowym, jak i we współpracy z instytucjami wspólnotowymi. Wielopoziomowe zarządzanie transferujące przedmiot polityki na wiele poziomów wpływa na wymianę doświadczeń, proces uczenia się, a także wielopoziomową i wielopłaszczyznową debatę na temat integracji. Jednak jak podkreślają krytycy, takie działania w nieznaczny sposób przekładają się na rozwiązania legislacyjne. Włączenie coraz większej liczby aktorów takich jak partie polityczne, organizacje pozarządowe, organizacje imigranckie, ekspertów, związki zawodowe, kościoły, organizację pracodawców etc. powoduje, że dochodzenie do wspólnych rozwiązań, negocjowanie celów i priorytetów może stawać się coraz trudniejsze. Biorąc jednak pod uwagę, że migracja do krajów Unii Europejskiej będzie się utrzymywała, a kwestie związane z integracją imigrantów będą stanowiły wyzwanie dla aktorów reprezentujących wszystkie poziomy zarządzania, największym wyzwaniem będzie właśnie określenie wspólnych celów i obszarów działania możliwych do zaakceptowania przez wszystkich zainteresowanych. Komisja Europejska już dziś posiada ważne narzędzie do inicjowania działań integracyjnych w państwach członkowskich, czyli Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Fundusz pozwala na prowadzenie procesu ewaluacji wdrażanych działań integracyjnych oraz wypracowywanie wskaźników mierzalności procesu integracji. Bez wątpienia kształtowanie

polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej w nadchodzących latach będzie wyzwaniem złożonym i kompleksowym.

W przypadku Polski, kraju nie posiadającego polityki integracji imigrantów, działania podjęte na poziomie wspólnotowym, szczególnie wdrożenie finansowania z EFI, przełożyło się na rozpoczęcie działań integracyjnych i tworzenie zrębów polityki państwa. Analizując działania instytucji publicznych zarządzających funduszem EFI, można je odnieść do dwóch obszarów. Obszar pierwszy to praktyczne działania integracyjne realizowane głównie przez organizacje pozarządowe i ich wpływ na integrację obywateli państw trzecich, obszar drugi to zmiany systemowe, rozwój polityki państwa w tym obszarze.

Proces integracji, co podkreślałam wielokrotnie, jest niezwykle złożony, wielowymiarowy i długotrwały, dlatego właśnie niezwykle trudny do zmierzenia. Szczególnie skomplikowane jest dokonanie efektywnego pomiaru skuteczności stosowanych w działaniach integracyjnych rozwiązań. Można jednak dokonywać ewaluacji formułowanych celów i ich realizacji. Bazując na analizie danych zastanych, zagregowanych w trakcie realizacji projektów finansowanych z EFI, bardzo trudno dokonać oceny skuteczności wdrożonych programów. W większości projektów nie zostały wypracowane wymierne wskaźniki umożliwiające taką ocenę. Te same kryteria dotyczące przygotowania wskaźników były stosowane do projektów reprezentujących różne obszary integracji, w tym te, które z natury są trudno mierzalne. Bardzo często przygotowując wskaźniki we wnioskach projektowych, beneficjenci przeszacowywali liczbę osób, które miał objąć projekt. Dotyczyło to w szczególności materiałów drukowanych, ulotek, folderów, książek itd. oraz użytkowników materiałów elektronicznych. Biorąc pod uwagę, że Polska jest krajem zaczynającym tworzenie długofalowej polityki integracyjnej, niezwykle istotne jest budowanie pozytywnych wzorców poprzez promowanie realizowanych projektów. W wielu przypadkach narzędzia elektroniczne, jak platformy wymiany informacji, strony internetowe czy infolinie okazywały się niezwykle skuteczne. Szczególnie dla małych podmiotów, np. organizacji imigranckich, finansowanie projektów zmierzających m.in. do stworzenia kanałów komunikacji wydaje się bardzo ważne. Utrzymywanie platform, stron internetowych czy portali po zakończeniu finansowania projektu nie wymaga już tak dużych nakładów. Polityka informowania o realizowanych projektach powinna być wzmacniana przez używanie np. mediów społecznościowych. Po pierwsze daje to możliwość mierzenia zainteresowania odbiorców danym projektem, po drugie wpływa na budowanie świadomości społecznej, dotyczącej integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym.

W projektach dotyczących doradztwa prawnego czy zawodowego oraz wszelkich kursów dla imigrantów dużo łatwiej jest sformułować wymierne wskaźniki efektów, niż w przypadku działań zmierzających do budowania dialogu międzykulturowego,

organizacji forum dyskusyjnego etc. Szczególnie w przypadku kursów dla imigrantów warto sprawdzać, czy zaproponowane tematy odpowiadają potrzebom imigrantów, czy takie potrzeby zostały zdiagnozowane i czy wpisują się w krajowe i europejskie cele funduszu. Nie ulega wątpliwości, że edukacja jest jednym z priorytetów, zarówno Komisji Europejskiej, jak również programu wieloletniego EFI w Polsce. Analizując prowadzone działania, wyraźnie widać, że niektóre organizacje wyspecjalizowały się w określonych obszarach, jak np. kursy językowe. W przypadku doradztwa wysoką skutecznością charakteryzowały się projekty realizowane w partnerstwach między organizacjami pozarządowymi i instytucjami publicznymi. Dochodziło w nich do połączenia doświadczenia w pracy z imigrantami, z zapleczem technicznym i finansowym instytucji. Dodatkową wartością takich projektów jest możliwość sprawdzenia pewnych działań w praktyce, a następnie wdrożenie ich jako elementu systemu, np. obsługi obywateli państw trzecich. W przypadku projektów doradczych formułowano głównie wnioski ilościowe. Ważna jest również ocena wyników i doświadczeń z takich działań oraz przygotowanie rekomendacji dla zmian systemowych. W tym miejscu istotne wydaje się podkreślenie znaczenia wymiany doświadczeń, zdobytych w trakcie prowadzonych projektów między organizacjami a instytucjami zaangażowanymi w tworzenie polityki integracyjnej i jej implementację. Na obecnym etapie rozwoju funduszu EFI w Polsce istotne wydaje się wybieranie do realizacji takich projektów, których efekty po pozytywnej ewaluacji końcowej mogłyby być włączone do systemu instytucjonalnego.

Wracając na chwilę do kursów językowych, bardzo często były one uzupełniane informacjami o kraju przyjmującym, historią, elementami orientacji społecznej. Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich w prowadzeniu takich kursów, należy zwrócić uwagę na mierzalność skuteczności takich działań. Nie poprzez mierzenie satysfakcji biorących w nich udział, ale poprzez realne efekty nauki języka, jak np. zdanie egzaminu, zakwalifikowanie się do kolejnej grupy zaawansowania etc. Imigranci bardzo często mają ograniczony czas na podjęcie zajęć językowych i są zorientowani na bardzo praktyczne korzyści z oferowanych kursów. Na wyższych poziomach nauczania języka polskiego zasadne wydaje się dopasowywanie oferty do rodzaju pracy, jaką wykonują imigranci, co pozwoli im przyswoić słownictwo niezbędne w codziennej komunikacji.

Beneficjenci w niektórych projektach zwracali uwagę na trudności w oddzieleniu grup docelowych EFI i EFU, wskazując, że w wielu przypadkach potrzeby obu grup są takie same. Czasami realizujący projekty wybierali jako grupę docelową ściśle zdefiniowaną grupę narodową, np. Ukraińców, a w trakcie projektu okazywało się, że ofertą są zainteresowane inne grupy narodowe. Mechanizm EFI nie pozwalał dokonywać zmian grupy docelowej w trakcie trwania projektu. Uzasadnione wydaje się tworzenie projektów

dostępnych dla wszystkich obywateli państw trzecich, a nie jedynie dla określonej grupy. Poza tym zróżnicowanie narodowe uczestników programów integracyjnych pozwala nawiązywać kontakty wykraczające poza własną diasporę. W przypadku niektórych organizacji imigranckich podejmowane działania silnie koncentrowały się na własnej grupie etnicznej. Nawiązując do koncepcji kapitału społecznego wiążącego i pomostowego, w przypadku przyjętej przez Komisję Europejską definicji integracji jako procesu dwustronnego, działania powinny dążyć do budowania kontaktów międzygrupowych, a mniejszy nacisk kłaść na relacje wewnątrzgrupowe. Uwzględniając wytyczne Komisji Europejskiej, dotyczące zarówno wspólnych ram integracji, jak i podstaw działania EFI, zasadne wydaje się rozumienie integracji jako współpracy między imigrantami a społeczeństwem przyjmującym, opartej na wzajemnym poznaniu się. Nie wyklucza to działania organizacji imigranckich integrujących obywateli danego państwa czy grupy etnicznej. Skuteczne byłoby stymulowanie współpracy różnych organizacji imigranckich w celu realizacji konkretnych działań. Współpraca ta po pierwsze wzmacniałaby potencjał małych (zazwyczaj) organizacji imigranckich, a po drugie przyczyniała się do budowania społeczeństwa wielokulturowego w praktyce.

Jak już wielokrotnie podkreślałam, biorąc pod uwagę wczesny etap tworzenia zinstytucjonalizowanej, długofalowej polityki integracyjnej w Polsce, słuszne wydaje się finansowanie projektów badawczych, służących z jednej strony poznaniu zjawiska migracji i zdiagnozowaniu potrzeb cudzoziemców w Polsce, z drugiej strony budowania środowiska ekspertów w tej dziedzinie. Niestety, wiele ze zrealizowanych projektów badawczych odbiega od standardów akademickich, jeśli chodzi o metodologię, jak również dobór narzędzi badawczych. Wydaje się uzasadnione, szczególnie w przypadku projektów badawczych, dokonywanie ich oceny nie tylko formalnej, ale również merytorycznej, przez osoby posiadające teoretyczną wiedzę w tym obszarze. Niewątpliwie korzystne byłoby również recenzowanie wyników i publikacji powstałych w projektów badawczych, przez wytypowanych recenzentów, reprezentujących środowisko akademickie. Taki system oceny pozwoliłby na poprawę jakości prowadzonych działań badawczych z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych zjawiskiem migracji w Polsce.

Ocena merytoryczna projektów jest elementem niezwykle istotnym z punktu widzenia skuteczności działań finansowanych z EFI i ich długofalowego oddziaływania. Po latach wstępnych doświadczeń warto byłoby się zastanowić, czy ocena formalna składanych wniosków jest wystarczająca. Z punktu widzenia Władzy Wdrażającej ocena formalna składanych w konkursach projektów oraz ocena ich przeprowadzenia, z naciskiem na stronę finansową, jest sprawą zasadniczą. Jeśli chodzi o procedurę nadzoru nad projektami, Władza Wdrażająca dysponuje wytycznymi Komisji. Patrząc jednak na skuteczność realizowanych przy finansowaniu EFI projektów w długofalowej perspektywie,

warto byłoby położyć nacisk na ich merytoryczną ocenę już na etapie konkursów. W projektach edukacyjnych i badawczych, finansowanych z funduszy europejskich, wykorzystuje się ekspertów z danej dziedziny, aby poza stroną formalną dokonać oceny merytorycznej i przewidzieć wartość potencjalnych projektów.

Doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich pokazują, że działania integracyjne zaczynały się zazwyczaj od inicjatyw lokalnych. Imigranci żyją w swoich lokalnych społecznościach i to one zazwyczaj jako pierwsze diagnozują potrzeby działań integracyjnych. W Polsce działania finansowane z funduszu EFI koncentrują się głównie w Warszawie i okolicach, chociaż z każdym nowym rozdaniem pojawia się więcej inicjatyw lokalnych. Najważniejsze jest skuteczne wykorzystanie zdobytych w trakcie realizacji projektów doświadczeń dla tworzenia rozwiązań systemowych na poziomie lokalnym. Przykładem mogą być działania prowadzone w Lublinie. W mniejszych wspólnotach łatwiej jest mierzyć oddziaływanie prowadzonych działań na społeczność lokalną, która jest skonfrontowana z obecnością cudzoziemców, jak to miało miejsce w gminie Lesznowola, która wprowadziła działania we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Jeśli chodzi o tworzenie polityki integracji imigrantów w Polsce, wdrożenie działań finansowanych z EFI wpłynęło na proces uczenia się, zbierania doświadczeń w tym obszarze. Udało się „przetestować" wiele pomysłów dotyczących różnych obszarów integracji. Wydaje się jednak, że instytucje poziomu narodowego (odwołując się do terminologii modelu MLG) odegrały rolę raczej biernego implementatora rozwiązań proponowanych przez poziom ponadnarodowy, w którym na kształt ram polityki integracyjnej wpływali aktorzy reprezentujący różne poziomy i obszary. Silną rolę w negocjacjach z Komisją Europejską odegrały państwa członkowskie doświadczone w polityce integracyjnej, sieci miast partnerskich reprezentujące poziom lokalny, organizacje pozarządowe, organizacje imigranckie itd. Władze polskie przyjęły cele funduszu EFI, będącego jednym z narzędzi wspólnych ram integracyjnych na poziomie wspólnotowym, rozpoczynając na ich podstawie działania praktyczne oraz tworzenie polityki integracyjnej. W procesie tym niezwykle ważną rolę odegrały organizacje pozarządowe, które zbudowały doświadczenia z wdrażania projektów integracyjnych, i stały się partnerem dla instytucji publicznych w procesie dochodzenia do celów polityki. Organizacje pozarządowe miały więc nie tylko wpływ na zgłaszane tematy projektów, ale również na formułowane cele. Wiele z tych organizacji swoją pozycję ekspercką budowało również poprzez współpracę z instytucjami publicznymi w ramach partnerstw publiczno-prywatnych.

Jak już była mowa cele funduszu zostały sformułowane bardzo szeroko, co implikowało również duże zróżnicowanie tematyczne. W pierwszym okresie działania funduszu było to, jak wynika z wywiadów, niezwykle ważne dla sprawdzenia, jakie projekty „działają". Wydaje się jednak, że brak skwantyfikowanych celów, duża swoboda

w podejściu do merytorycznej strony projektów, nie pozwoliły dokonać oceny przeprowadzonych działań. Wydaje się, że wykorzystanie dostępnych środków stało się celem nadrzędnym, który był rozumiany jako sukces działania funduszu w Polsce. Znacznie mniej uwagi przykładano do skuteczności prowadzonych działań dla procesu integracji. Bez właściwie prowadzonego monitoringu i ewaluacji, trudno wykorzystać zebrane doświadczenia do programowania dalszych działań i tworzenia polityki integracyjnej.

Aneks I

Organizacje realizujące projekty integracyjne, finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce w latach 2007–2013.

Beneficjent	Tytuł projektu	Umowy
Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”	Centrum powitania w Warszawie: wypracowanie modelu punktu doradczego dla Migrantów wspierających zintegrowane społeczeństwo różnorodne	9/1/EFI/2007
	Wielowymiarowe wyzwania	4/2/EFI/2010 (III)
		4/2/EFI/2008
	Migrancki Portal Wiedzy	7/4/EFI/2007
	Migranckie Centrum Karier i Pośrednictwa Pracy	7/3/EFI/2008
		7/3/EFI/2009 (II)
	Migracja i integracja w praktyce	29/6/EFI/2009
		29/6/EFI/2011(III)
	Europejskie doświadczenie na polskim podwórku: wykorzystanie lepszych praktyk organizacji pozarządowych dla rozwoju działań prowadzonych na rzecz migrantów w Polsce	58/7/EFI/2010
		58/7/EFI/2011(II)
	Migracja i integracja w praktyce – ciąg dalszy nastąpi!	34/8/EFI/2011
		34/8/EFI/2012 (II)
		34/8/EFI/2013 (III)

Beneficjent	Tytuł projektu	Umowy
Fundacja Instytut Spraw Publicznych	Psychoedukacja drogą do integracji	2/1/EFI/2007
	Strategie przetrwania − integracja imigrantów na polskim rynku pracy	5/1/EFI/2008
	Polskie Forum Integracyjne	2/2/EFI/2008
		31/6/EFI/2011(III)
		31/6/EFI/2009
	Badania integracji społeczności azjatyckich w Polsce	30/6/EFI/2009
		30/6/EFI/2010 (II)
	Tygiel Kulturowy czy getta narodowościowe? − wzory integracji i wzajemne relacje imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu w Polsce	51/7/EFI/2010
		51/7/EFI/2011(II)
	Różni, ale równi − badania nad równym traktowaniem cudzoziemców w Polsce	13/7/EFI/2011 (II)
		13/7/EFI/2010
		13/7/EFI/2012(III)
	Mój dom – Twój dom? Badanie zagrożeń w integracji cudzoziemców w Polsce	25/8/EFI/2013 (III)
		25/8/EFI/2011
		25/8/EFI/2012 (II)
Fundacja „Ocalenie”	GEO-PL. Kampania społeczna na rzecz promocji Gruzji i Jej obywateli w Polsce	5/3/EFI/2007
	Kim jestem? W poszukiwaniu własnej tożsamości – badania sytuacji i potrzeb związanych z integracją studentów z b. ZSRR w Polsce. Wnioski dla polityki integracyjnej państwa	4/3/EFI/2009 (II)
		4/3/EFI/2010 (III)
		4/3/EFI/2008
	MultiQulti	7/2/EFI/2008
	Multitrening	5/3/EFI/2008
		5/3/EFI/2010 (III)
		5/3/EFI/2009 (II)
	Integracja społeczna i gospodarcza imigrantów wyznania muzułmańskiego w Polsce	35/6/EFI/2009
		35/6/EFI/2010 (II)
		35/6/EFI/2011(III)
	Centrum Pomocy Cudzoziemcom	40/7/EFI/2011(II)
		40/7/EFI/2010
		40/7/EFI/2012(III)
	Q-Adaptacji	21/8/EFI/2011
		21/8/EFI/2012 (II)
		21/8/EFI/2013 (III)

Beneficjent	Tytuł projektu	Umowy
Fundacja Nauki Języków Obcych Linguae Mundi	Integracja przez naukę języka	5/1/EFI/2007
	Integracja przez naukę języka z elementami e-learningu	10/5/EFI/2007
	Badanie sytuacji i potrzeb związanych z integracją w Polsce	10/1/EFI/2008
	Kurs języka polskiego jako obcego i wiedzy o kulturze Polski z elementami e-learningu przygotowujący do egzaminu certyfikatowego	39/10/EFI/2010
	Kurs języka polskiego z elementami e-learningu przygotowujący do egzaminu certyfikowanego	46/6/EFI/2009
	Kursy języka polskiego ogólnego i specjalistycznego dla cudzoziemców z elementami e-learningu.	38/8/EFI/2011
		38/8/EFI/2012 (II)
		38/8/EFI/2013 (III)
Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji	Aktywni i kompetentni. Migranci w społeczeństwie obywatelskim	6/1/EFI/2007
	Integracja przez informację	9/5/EFI/2007
	Międzykulturowa szkoła w wielokulturowym mieście	7/1/EFI/2007
	Współpraca drogą do integracji	10/5/EFI/2008
		10/5/EFI/2009 (II)
		10/5/EFI/2010 (III)
	Międzykulturowa Szkoła w Wielokulturowej Społeczności	39/6/EFI/2011(III)
		39/6/EFI/2009
		39/6/EFI/2010 (II)
	Prawa migrantów w praktyce	60/7/EFI/2010
		60/7/EFI/2012 (III)
		60/7/EFI/2011(II)
Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń”	Wspomaganie Integracji Emigrantów Wietnamskich	1/1/EFI/2007
	Sport Łączy	6/2/EFI/2007
	Kim Jestem?	3/5/EFI/2008
	Moja Polszczyzna	1/3/EFI/2009 (II)
		1/3/EFI/2008
Fundacja „Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej”	Pomoc w poszukiwaniu pracy i miejsca zamieszkania dla imigrantów w Warszawie	6/4/EFI/2007
	Informator dla migrantów o sytuacji prawnej oraz możliwościach uzyskania pomocy prawnej i materialnej	6/5/EFI/2007
	Międzykulturowy Klub Malucha − wspieranie rozwoju małych dzieci oraz integracja rodzin polskich i imigranckich	7/5/EFI/2007
	Pomoc w poszukiwaniu pracy oraz pomoc prawna dla migrantów w Warszawie	8/4/EFI/2008

Beneficjent	Tytuł projektu	Umowy
Fundacja Instytut Innowacji	Bo biznes jest dla Ciebie - coaching i mentoring pierwszym krokiem do własnej firmy	8/4/EFI/2007
	Integracja przez naukę − aktywizacja zawodowa imigrantów jako podstawowy element dialogu ze społeczeństwem przyjmującym	49/7/EFI/2010
	InteGRAcja	50/7/EFI/2010
	Integracja przez edukację	15/8/EFI/2011
Helsińska Fundacja Praw Człowieka	Migranci w Polsce − informacja i pomoc prawna	9/1/EFI/2008
		9/1/EFI/2009 (II)
		9/1/EFI/2010 (III)
	Weź kurs na wielokulturowość. Edukacja na temat praw człowieka i wielokulturowości kluczem do budowania otwartego społeczeństwa przyjmującego obywateli państw trzecich	8/6/EFI/2009
		8/6/EFI/2012(IV)
		8/6/EFI/2011(III)
		8/6/EFI/2010 (II)
	Bieg przez płotki. Bariery na drodze integracji	23/7/EFI/2010
		23/7/EFI/2011(II)
	Transfer wiedzy o migracji i integracji obywateli państw trzecich poprzez międzynarodową sieć współpracy	27/8/EFI/2011
		27/8/EFI/2012 (II)
Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa	Lubelska Regionalna Sieć Wsparcia Imigrantów	5/2/EFI/2008
		5/2/EFI/2009 (II)
	Integracja cudzoziemców na Lubelszczyźnie	6/2/EFI/2008
		6/2/EFI/2009 (II)
	Lubelska Regionalna Sieć Wsparcia Imigrantów II	5/6/EFI/2009
		5/6/EFI/2011(III)
		5/6/EFI/2012(IV)
		5/6/EFI/2010 (II)
	Integracja cudzoziemców na Lubelszczyźnie II	52/7/EFI/2010
		52/7/EFI/2012 (III)
		52/7/EFI/2011(II)
Stowarzyszenie Vox Humana	Imigranci w polskiej szkole	8/2/EFI/2007
	Imigranci w polskiej szkole c.d.	45/6/EFI/2009
	Porozmawiajmy po polsku	40/8/EFI/2011
		40/8/EFI/2012 (II)
		40/8/EFI/2013 (III)
Fundacja A-Venir	Praca socjalna z imigrantami – pilotażowy projekt szkoleniowy dla pracowników MOPR Lublin	1/3/EFI/2007
	Dialog międzykulturowy – wymiana doświadczeń	2/6/EFI/2009
	Kompetencje międzykulturowe w pracy z cudzoziemcami	1/6/EFI/2009

Beneficjent	Tytuł projektu	Umowy
Stowarzyszenie Wolnego Słowa	Warszawska Jesień Ludów	2/5/EFI/2007
	Badanie stanu faktycznego i kierunków rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce	4/4/EFI/2008
	Waga czynnika etnicznego w postawach Polaków wobec cudzoziemców	42/7/EFI/2010
		42/7/EFI/2011(II)
Caritas Polska	Laboratoria integracji. Integracja obywateli państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej w kontekście instytucjonalnym	3/1/EFI/2008
		3/1/EFI/2009 (II)
	Praktyki integracji. Wypracowanie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności Polityki Integracyjnej	13/6/EFI/2011(III)
		13/6/EFI/2009
		13/6/EFI/2010 (II)
	Wspólna polityka integracji: zapobieganie wykluczaniu imigrantów w UE	35/7/EFI/2010
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej	Sąsiedzi czy intruzi – badania dyskryminacji cudzoziemców w Polsce	3/2/EFI/2008
		3/2/EFI/2009 (II)
	Centrum informacyjne dla Cudzoziemców	7/1/EFI/2008
		7/1/EFI/2010 (III)
		7/1/EFI/2009 (II)
	Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców 2	24/8/EFI/2011
		24/8/EFI/2012 (II)
		24/8/EFI/2013 (III)
Polska Akcja Humanitarna	Dobry start w zasięgu ręki	8/1/EFI/2008
		8/1/EFI/2009 (II)
	Dobry start w zasięgu ręki! – 2	43/6/EFI/2012 (IV)
		43/6/EFI/2011(III)
		43/6/EFI/2009
		43/6/EFI/2010 (II)
	Pracuj w Polsce. Wsparcie cudzoziemców na rynku pracy	20/8/EFI/2012 (II)
		20/8/efi/2011
		20/8/EFI/2013 (III)
Stowarzyszenie AUTOKREACJA	Dialog międzykulturowy w sieci i na rynku pracy	4/1/EFI/2007
	Edukacja poprzez spotkania integracyjne wokół kulinarnych aspektów kulturowych	1/2/EFI/2007
Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu	Bo byłem przybyszem… − kampania społeczna	2/2/EFI/2007
	Bo byłem przybyszem... − kampania społeczna 2	18/6/EFI/2009
Fundacja Ormiańska KZKO	Kancelaria pomocy prawnej, zawodowej i integracyjnej − dla obywateli państw trzecich	5/2/EFI/2007
	Kampania promocyjna pt. „Ormiański sąsiad”	4/3/EFI/2007

Beneficjent	Tytuł projektu	Umowy
Fundacja „Inna Przestrzeń”	Wielokulturowe Warszawskie Street Party, 2009: Warszawa stolicą kultur	6/3/EFI/2007
	Pilotaż Warszawskiego Centrum Wielokulturowego	6/3/EFI/2010
		6/3/EFI/2009 (II)
Fundacja „Afryka Inaczej”	Wsparcie procesu integracji obywateli państw afrykańskich za pośrednictwem Internetu i wolontariatu	2/4/EFI/2007
	Badanie opinii publicznej na rzecz integracji obywateli państw afrykańskich w Polsce	7/4/EFI/2008
Towarzystwo Przyjaciół i Społecznego Liceum Ogólnokształcącego	Jesteśmy razem	5/4/EFI/2007
	Budujemy razem nasz świat	28/6/EFI/2009
		28/6/EFI/2010 (II)
		28/6/EFI/2011(III)
Stowarzyszenie Homo Faber	www.lublin2016.eu	11/4/EFI/2007
	Witamy w Lublinie	3/3/EFI/2008
		3/3/EFI/2009 (II)
		3/3/EFI/2010 (III)
Europejska Unia Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Klasy Średniej „Unicorn”	Konferencja: Potrzeby i problemy integracyjne wysoko wykwalifikowanych imigrantów	1/5/EFI/2007
	Badanie potrzeb i problemów integracyjnych wysoko wykwalifikowanych imigrantów na grupie wybranych krajów trzecich	9/3/EFI/2008
Stowarzyszenie Społeczno-Ekonomiczne ABSOLWENT	Prawie jak u siebie – skuteczne wsparcie integracji poprzez działania edukacyjne	1/1/EFI/2008
		1/1/EFI/2009 (II)
		1/1/EFI/2010 (III)
	Jestem tutaj − wsparcie integracji poprzez działania edukacyjne	19/7/EFI/2010
		19/7/EFI/2011(II)
		19/7/EFI/2012(III)
		19/7/EFI/2013 (IV)
Polskie Stowarzyszenie Chińczyków	Polska po chińsku czy Polska przyjazna Chińczykom	3/4/EFI/2008
	Polska przyjazna Chińczykom	11/6/EFI/2009
Centrum Stosunków Międzynarodowych	iMAP-Mapa inicjatyw integracyjnych w Polsce	2/5/EFI/2008
	Cudzoziemscy małżonkowie obywateli polskich − wymiar genderowy	57/7/EFI/2010
Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu	Integracja bez granic	20/7/EFI/2010
		20/7/EFI/2012(III)
		20/7/EFI/2011(II)
	Opracowanie systemów zaradczych ułatwiających integrację jako wynik kompleksowych badań nad wybranymi ”study case” obywateli państw trzecich w województwie opolskim	12/8/EFI/2012 (II)
		12/8/EFI/2011

Beneficjent	Tytuł projektu	Umowy
Fundacja Nasz Wybór	Zasoby informacyjne dla imigrantów z Ukrainy	56/7/EFI/2010
	Nasz Wybór – Zasoby informacyjne dla imigrantów z Ukrainy w Polsce II	7/8/EFI//2011
Akademia Leona Koźmińskiego	Poznaj nas. Poznaj siebie	63/7/EFI/2011(II)
		63/7/EFI/2010
	Poznaj nas. Poznaj siebie II	28/8/EFI/2011
		28/8/EFI/2012 (II)
Fundacja Edukacji i Przedsiębiorczości	Fundacja Edukacji i Przedsiębiorczości	35/8/EFI/2012 (II)
	Badanie zjawiska integracji obywateli państw trzecich w zakresie dostępu do publicznej opieki medycznej	35/8/EFI/2011
Prowincja Zgromadzenia Słowa Bożego (Księża Werbiści)	Działania prawno-edukacyjne na rzecz integracji imigrantów z Azji	3/1/EFI/2007
Fundacja Edukacji Międzykulturowej	Poznajmy się − przez edukację do integracji	2/3/EFI/2007
Fundacja Polskie Forum Migracyjne	Migroteka	3/3/EFI/2007
Fundacja „Akcja”	FamilyLaw.pl. System informacji prawnej z zakresu prawa rodzinnego dla obywateli państw trzecich	3/4/EFI/2007
Fundacja „Jesteśmy Aktywni”	Warto bliżej poznać Polskę – pierwszy krok do integracji obywateli państw trzecich	4/4EFI/2007
Demokratyczna Unia Kobiet − Krajowa Rada	„Poznać znaczy zrozumieć”. Wsparcie integracji obywateli państw trzecich w społeczeństwie Polski poprzez utworzenie Klubów Integracji Obywatelskiej w Warszawie, Wrocławiu i Gdańsku	3/5/EFI/2007
Fundacja „MEVLANA”	Program integracji obywateli tureckich w Polsce	5/5/EFI/2007
Uniwersytet Warszawski Wydział Nauk Ekonomicznych	Migracje międzynarodowe: integracja imigrantów − doświadczenia międzynarodowe i wyzwania dla Polski	6/1/EFI/2008
Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski	Biuletyn Migracyjny	47/7/EFI/2011(II)
		47/7/EFI/2012(III)
		47/7/EFI/2010
Centrum Pomocy Prawnej im. H. Nieć	Witaj w Polsce! – Wsparcie integracji obywateli państw trzecich przez pomoc prawną i przeciwdziałanie dyskryminacji	1/2/EFI/2008
		1/2/EFI/2009 (II)
		1/2/EFI/2010 (III)
Stowarzyszenie Emigrant	„Akademia Emigrant” – szansą integracji obywateli państw trzecich	2/3/EFI/2008
		2/3/EFI/2009 (II)
Fundacja Forum na rzecz Różnorodności Społecznej	„Centrum Powitania w Warszawie” − tworzenie modelowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce	8/3/EFI/2008
		8/3/EFI/2009 (II)
Instytut Psychologii Polska Akademia Nauk	Obywatele z krajów byłego ZSRR oraz Wietnamu w Polsce: adaptacja, czynniki ułatwiające i utrudniające integrację imigrantów	14/4/EFI/2008
		14/4/EFI/2009 (II)

Beneficjent	Tytuł projektu	Umowy
Fundacja dla Somalii	Badanie czynników regulujących poziom integracji obywateli przybyłych z krajów afrykańskich i arabskich	4/5/EFI/2008
Uniwersytet Adama Mickiewicza	Bariery i czynniki sprzyjające integracji obywateli państw trzecich na rynku pracy, w służbie zdrowia oraz edukacji. Antropologiczne studium przypadku miasta Poznania	7/5/EFI/2008
Fundacja Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna	Dostosowywanie polskich placówek służby zdrowia do wyzwań związanych z leczeniem obcojęzycznych obywateli państw trzecich	12/5/EFI/2008
Stowarzyszenie Willa Decjusza	Edukacja dla integracji	12/6/EFI/2009
		12/6/EFI/2010 (II)
Fundacja Dunaj Instytut Dialogu „DID”	Poznanie i przełamywanie barier we wzajemnych kontaktach pierwszym krokiem do integracji imigrantów tureckich	41/6/EFI/2009
Komendant Główny Straży Granicznej Karpacki Oddział Straży Granicznej	Podnoszenie kwalifikacji funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej w zakresie kompetencji międzykulturowych	27/7/EFI/2010
		27/7/EFI/2011(II)
Gmina Wrocław/ Centrum Integracji Społecznej	Nowa Przystań	11/8/EFI/2011
Stowarzyszenie Solidarności Globalnej	Integracja w globalnej wiosce. Działania na rzecz rozwoju współpracy międzynarodowej w środowisku lubelskim	19/8/EFI/2011
Stowarzyszenie Teatralne Remus	Obcy	32/8/EFI/2011
Fundacja Instytut Studiów Migracyjnych	Monitor Integracji. Doskonalenie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności Polityki Integracyjnej	36/9/EFI/2012

Aneks II

Scenariusz wywiadu instytucjonalnego

Wprowadzenie

1. Proszę powiedzieć kilka słów o [organizacji (instytucji)]. Czym się zajmuje? Jakie miejsce w strukturze działań […]zajmuje kwestia migrantów? Ilu spośród pracowników organizacji zajmuje się tym tematem? Jaka część realizowanych projektów przez organizację jest z nim związanych?
2. Jak określiłby/określiłaby Pan/i doświadczenie Państwa organizacji w pracy z migrantami? Jakie jest to doświadczenie u poszczególnych pracowników?
3. Jak określiłby/określiłaby Pan/i doświadczenie Państwa organizacji w pozyskiwaniu finansowania realizowanych przez siebie działań i projektów? Jakie jest Państwa doświadczenie związane z funduszami europejskimi?
4. Z jakimi organizacjami współpracujecie? Na czym polega i jak przebiega ta współpraca?
5. W tym samym kontekście prosiłbym powiedzieć kilka słów o sobie: czym się Pan/i zajmuje? Jak trafił/a Pan/i do […] brał/a wcześniej udział w projektach migracyjnych i czy wcześniej pracowała w organizacjach.

Pytania główne

1. Co to znaczy integracja cudzoziemców?

EFI określa jako swój priorytet ułatwienie integracji [cudzoziemców] ze społeczeństwami europejskimi, a integrację [rozumie jako] dynamiczny, dwukierunkowy proces wzajemnego dostosowywania się wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich.

2. Głównymi celami EFI są:

a) ułatwianie opracowywania i wdrażania przez państwa członkowskie procedur przyjmowania imigrantów, między innymi poprzez wspieranie procesu konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami oraz doradztwa, prowadzonego przez ekspertów lub wymiany informacji w zakresie rozwiązań, ukierunkowanych na poszczególne narodowości lub kategorie obywateli państw trzecich;

b) zwiększanie skuteczności wdrażania procedur przyjmowania imigrantów oraz przybliżania tych procedur obywatelom państw trzecich, między innymi poprzez stosowanie przyjaznych użytkownikowi technologii informatycznych i komunikacyjnych, kampanii informacyjnych i procedur selekcji;

c) lepsze przygotowanie obywateli państw trzecich do integracji ze społeczeństwem kraju przyjmującego poprzez wspieranie środków, mających zastosowanie przed ich wyjazdem z kraju pochodzenia, pozwalających im uzyskać wiedzę i umiejętności niezbędne do integracji, takich

jak szkolenia zawodowe, pakiety informacyjne, kompleksowe kursy kształtujące świadomość obywatelską oraz nauczanie języków w kraju pochodzenia.

Jak skomentował/a by Pan/i te cele? Czy zgadza się Pan/i z nimi? Czy mógłby Pan/i coś do nich dodać?

3. Kto, Pana/i zdaniem, jest podstawowym beneficjentem tych działań? Imigranci? Państwa? Społeczeństwo? Europa? Dlaczego?

Skuteczność z punktu widzenia Polski

1. Czy priorytety[203] EFI odpowiadają potrzebom państwa polskiego? W jakim zakresie? Jakich działań brakuje? A może implementacja niektórych jest w Polsce bezcelowa? Dlaczego? Które działania się sprawdzają i powinny być kontynuowane? Dlaczego?
2. Nawiązując do poprzedniego pytania, proszę o przykłady działań, które okazały się szczególnie trafne i skuteczne z punktu widzenia Polski jako kraju przyjmującego imigrantów?
3. Odwracając poprzednie pytanie, proszę o Pana/i opinię, jakie działania okazały się mniej trafne i skuteczne, i co ewentualnie należałoby zrobić, by podnieść ich skuteczność?
4. Czy sądzi Pan/i, że działania realizowane w ramach projektów są/będą kontynuowane po ich zakończeniu? Które? Dlaczego tak/nie?

Skuteczność z punktu widzenia integracji OPT

1. Czy priorytety EFI odpowiadają potrzebom przyjeżdżających do Polski migrantów? W jakim zakresie? Jakich działań brakuje? A może implementacja niektórych jest z ich punktu widzenia bezcelowa? Dlaczego? Które działania się sprawdzają i powinny być kontynuowane? Dlaczego?
2. Nawiązując do poprzedniego pytania, proszę o przykłady działań, które okazały się szczególnie trafne i skuteczne z punktu widzenia imigrantów?
3. Odwracając poprzednie pytanie, proszę o Pana/i opinię jakie działania okazały się mniej trafne i skuteczne, i co ewentualnie należałoby zrobić, by podnieść ich skuteczność?
4. Czy sądzi Pan/i, że działania realizowane w ramach projektów są/będą kontynuowane po ich zakończeniu? Które? Dlaczego tak/nie?
5. Czy zna Pan/i działania, w które włączeni byli cudzoziemcy? Jakie to były działania?

[203] [działania wskazane w programie wieloletnim].

Polityka integracyjna

1. Dotychczas polityka integracyjna nie była w żaden sposób „planowana", nie było (wielu twierdzi, że nadal nie ma) przemyślanej polityki wykorzystania środków EFI czy planu, w który wpisywałyby się te środki, finansując jego część. W związku z tym, że EFI finansował prawie wszystkie działania związane z integracja OPT w Polsce, cele określane przez Fundusz stały się „protezą" naszej polityki integracyjnej. Czy Pana/Pani zdaniem działania realizowane w ramach Funduszu stanowiły jakąś spójna całość?
2. W jakim zakresie realizowane przez różne organizacje działania wzajemnie się uzupełniały (były komplementarne)?
3. W jaki sposób uzupełniały politykę prowadzoną przez Państwo, a w skali lokalnej – przez samorządy? Czy mógłby Pan/i wskazać przykłady spójności (i rozbieżności) polityki Państwa lub jakiegoś samorządu i działań prowadzonych w ramach EFI?
4. Czy znane są Panu/Pani przykłady uzupełniania działań, prowadzonych w ramach EFI, działaniami finansowanymi z innych środków? Jakich? Proszę o przykłady.

Realizacja działań realizowanych w ramach EFI

1. Jak ocenia Pan/i całokształt działań, realizowanych w Polsce w ramach EFI? Interesuje nas zarówno zakres tych działań (o czym rozmawialiśmy częściowo już przed chwilą), jak i ich implementacja w praktyce.
2. Dlaczego w niektórych miastach realizuje się ich całkiem sporo, a w innych niewiele albo w ogóle nie?
3. Dlaczego część organizacji, zajmujących się tematem integracji, nie uczestniczy w konkursach EFI? Dlaczego prawie nie uczestniczą w nich samorządy?
4. Dlaczego niektóre organizacje decydują się na realizacje projektów w partnerstwie z innymi, a inne nie? Wady i zalety projektów realizowanych w partnerstwach?
5. Dlaczego w projekty angażuje się tak niewiele organizacji migranckich?
6. Część organizacji specjalizuje się w pewnych rodzajach projektów, podczas gdy inne angażują się w projekty z różnych dziedzin (np. nauka języka, poradnictwo prawne, badania, oprowadzanie po domu) lub kompleksowe… Dlaczego? Czy zależy to jedynie od zdolności organizacyjnej tych organizacji, czy być może kompleksowe działania są po prostu bardziej skuteczne? (Jakie są wady i zalety projektów kompleksowych i ograniczonych?)
7. Jakie elementy wdrażania EFI należałoby zmienić, aby prowadzone działania były bardziej skuteczne? A może są grupy docelowe, do których należałoby dotrzeć lub konkretne działania, które są potrzebne, a nie obejmuje ich finansowanie ze środków EFI?

8. Czy są jakieś kategorie beneficjentów, z którymi pracuje się lepiej lub gorzej?
9. Jak ocenia Pan/i rozszerzenie EFI o beneficjentów ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium RP (ustawy abolicyjnej)?
10. Czy są jeszcze jakieś kategorie cudzoziemców, które powinny objąć działania EFI?

Podsumowanie

Spróbujmy podsumować naszą rozmowę,

Integracja to […], dla Polski najważniejsze jest […] a dla OPT […], EFI [działa/nie działa] a powodem tego jest […]. Najlepiej sprawdzają się [działania, przykłady] a katalog beneficjentów powinien zostać rozszerzony o […]. Poprawić należy [to i to].

Przed sobą mamy kolejny okres finansowy, nowy Fundusz, który będzie łączył w sobie EFI i EFU – jaki podsumował/aby Pan/i wnioski wynikające z dotychczasowych działań Funduszu w Polsce? Czego nauczyło nas EFI? Jak w związku z tym powinny być sformułowane priorytety kolejnego Funduszu?

Czy powinniśmy liczyć na to, że priorytety te będą spójne z Polską Polityką Migracyjną? Dlaczego?

Aneks III

Europejski program integracji obywateli państw trzecich. Com (2011) 455 wersja ostateczna 20.07.2011. (Wybrane fragmenty)

Zarządzanie integracją to wspólny obowiązek

W świetle powyższych rozważań wyraźnie widać, że polityki w zakresie integracji powinny stwarzać korzystne warunki do zwiększania udziału migrantów w życiu gospodarczym, społecznym, kulturalnym i politycznym, tak aby wykorzystać potencjał migracji. Należy znaleźć skuteczne rozwiązania dla wyzwań w zakresie integracji w konkretnych uwarunkowaniach na szczeblu krajowym i lokalnym, jednak jako że wyzwania te są wspólne dla wielu państw członkowskich, możliwa jest również wymiana doświadczeń. Chociaż określanie strategii w zakresie integracji nie należy do prerogatyw UE, Unia może zapewniać ramy do monitorowania, porównywania i wymiany dobrych praktyk, a także stwarzać zachęty za pomocą europejskich instrumentów finansowych. W towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiono przykłady wymiany dobrych praktyk i wiedzy.

Integracja powiązana jest z ramami prawnymi i politycznymi, które są definiowane i koordynowane na szczeblu UE[204]. Zapewnienie ram prawnych w zakresie równego traktowania i przyznania wszystkim migrantom odpowiedniego poziomu praw jest częścią działań UE na rzecz wsparcia procesu integracji migrantów. We wszystkich adekwatnych dziedzinach należy w pełni uwzględnić priorytety w zakresie integracji, tak aby przyczynić się w spójny sposób do sprostania wyzwaniom w zakresie integracji oraz realizacji innych priorytetów politycznych.

Integracja jest procesem podlegającym ciągłej ewolucji, co wymaga jej ścisłego monitorowania, ciągłych starań, innowacyjnych podejść i odważnych pomysłów. Nie jest łatwo zdefiniować odpowiednie rozwiązania, jednak skuteczna integracja migrantów w UE będzie stanowiła znaczący wkład na rzecz osiągnięcia przez UE celów wyznaczonych w strategii „Europa 2020", a mianowicie wzrostu zatrudnienia do poziomu 75% do 2020 r., obniżenia wskaźnika przedwczesnego kończenia nauki do poziomu

[204] Przegląd ostatnich inicjatyw UE wspierających integrację obywateli państw trzecich jest przedstawiony w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

poniżej 10%, zwiększenia odsetka ludności, która zdobyła wykształcenie wyższe oraz wydobycia 20 milionów ludzi ze stanu ubóstwa lub wykluczenia społecznego[205].

Proponowane działania skupiają się na następujących kluczowych dziedzinach:

A. Integracja poprzez uczestnictwo.

B. Więcej działań na szczeblu lokalnym.

C. Zaangażowanie państw pochodzenia.

A. INTEGRACJA POPRZEZ UCZESTNICTWO

Integracja to proces, który rozpoczyna się na szczeblu lokalnym, a strategie polityczne w zakresie integracji powinny być opracowywane z zastosowaniem rzeczywistego podejścia oddolnego, jak najbliżej szczebla lokalnego. Te strategie polityczne obejmują takie działania, jak wsparcie w zakresie nauki języka, środki wprowadzające, dostęp do zatrudnienia, kształcenie i szkolenia zawodowe oraz zwalczanie dyskryminacji; wszystkie te działania mają na celu zwiększenie uczestnictwa migrantów w życiu społeczeństw.

Integracja wymaga zaangażowania ze strony społeczeństwa przyjmującego pod względem odpowiedniego przyjęcia migrantów, poszanowania ich praw i kultury oraz informowania ich o ich obowiązkach. Równocześnie migranci muszą okazywać gotowość do integracji oraz poszanowanie zasad i wartości społeczeństwa, w którym żyją.

1. Wkład społeczno-gospodarczy migrantów

1.1. Opanowanie języka

Panuje powszechna zgodność co do faktu, że w celu integracji niezbędne jest opanowanie języka. Pogłębiona znajomość języka zwiększa szanse zatrudnienia, daje niezależność oraz aktywizuje migrujące kobiety na rynku pracy.

Szkolenia językowe, a także programy wprowadzające, muszą być dostępne finansowo i geograficznie. Ważne jest zapewnienie oferty kursów językowych na różnych poziomach, w zależności od wiedzy uczestników i ich warunków do nauki. Przy określaniu poziomu znajomości języka wskazane może być skorzystanie z europejskiego systemu opisu kształcenia językowego (CEFR), który jest platformą stworzoną przez Radę Europy w celu wzajemnego uznawania kwalifikacji językowych[206].

[205] Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 i 26 marca 2010 r., EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

[206] Zob. CEFR, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp.

1.2. Aktywność na rynku pracy

W wielu państwach członkowskich występuje znacząca luka między poziomem zatrudnienia obywateli państw trzecich i obywateli UE. W 2010 r. na szczeblu UE poziom zatrudnienia obywateli państw trzecich w wieku 20−64 lata był o 10 pkt proc. niższy niż ogółu ludności w tej samej grupie wiekowej[207]. W szczególności wskaźniki zatrudnienia dla migrujących kobiet są znacząco niższe zarówno od średniego wskaźnika zatrudnienia, jak i od wskaźników zatrudnienia migrujących mężczyzn[208]. Jako że obecność na rynku pracy jest jednym z najlepszych i najbardziej konkretnych sposobów integracji w społeczeństwie, starania w kierunku ograniczenia tej luki muszą dotyczyć zarówno migrantów pracujących, jak i migrantów, którzy przyjeżdżają do UE w ramach łączenia rodzin lub jako beneficjenci ochrony międzynarodowej.

We wszystkich państwach członkowskich, dla których dostępne są dane, zauważalny jest wysoki wskaźnik posiadania przez obywateli państw trzecich nadmiernych kwalifikacji w stosunku do wykonywanej pracy, zwłaszcza wśród kobiet[209]. Migranci niezatrudnieni i migranci zatrudnieni na stanowiskach poniżej ich kwalifikacji stanowią niewykorzystane zasoby i oznaczają marnotrawstwo kapitału ludzkiego. Ponadto sytuacja taka może być postrzegana przez migrantów jako poniżająca. Należy rozwinąć usługi mające na celu umożliwienie uznawania kwalifikacji i kompetencji nabytych w państwach pochodzenia, zwiększających szansę na znalezienie przez imigrantów zatrudnienia odpowiadającego ich kwalifikacjom.

Pierwszym krokiem byłoby rozwinięcie naszych narzędzi pozwalających na gromadzenie i prezentację takich danych, jak zdobyte wykształcenie, dotychczasowe doświadczenie zawodowe, porównywalność dyplomów i kwalifikacji, a także ustalanie potencjalnych potrzeb szkoleniowych.

Po drugie, ważna jest również przejrzystość w zakresie informacji na temat dostępnych miejsc pracy oraz wsparcie ze strony publicznych służb ds. zatrudnienia. Niezmiernie ważna jest rola pracodawców i partnerów społecznych w zakresie wspierania różnorodności i zwalczania dyskryminacji. Należy również podkreślić rolę migrantów

[207] W 2010 r. średni wskaźnik zatrudnienia dla ogółu ludności w wieku 20−64 lata wynosił 68,6% (dla porównania w 2009 r. – 69,1%), natomiast wskaźnik ten dla obywateli państw trzecich w wieku 20−64 lata wynosił 58,5% (dla porównania w 2009 r. – 59,1%).

[208] W 2010 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet będących obywatelami państw trzecich w podstawowym wieku produkcyjnym (25−54 lata) był o prawie 20 pkt proc. niższy niż średni wskaźnik zatrudnienia wszystkich kobiet w tej grupie wiekowej. Eurostat, EU Labour Force Survey (badanie struktury zatrudnienia w UE), dane kwartalne dotyczące zatrudnienia według płci, grup wiekowych i obywatelstwa – porównanie wskaźników zatrudnienia obywateli UE-27 i obywateli państw trzecich: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

[209] Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality? (Mniejszość etniczna i kobiety narodowości romskiej w Europie: przypadek do analizy w kwestii równości płci?) Sprawozdanie podsumowujące sporządzone dla Komisji Europejskiej, 2009 r.

jako przedsiębiorców[210] oraz ich potencjał pod względem kreatywności i innowacyjności, między innymi poprzez wsparcie ze strony organów publicznych zapewniających informacje o warunkach założenia własnej firmy.

Po trzecie, należy organizować programy wprowadzające, wspierające wejście nowo przybyłych migrantów na rynek pracy i uczestnictwo w innych ważnych dziedzinach życia społeczeństw przyjmujących. Środki wprowadzające mogą być ujęte w formie porozumienia umownego w celu zapewnienia zaangażowania obu stron oraz uwzględnienia praw i obowiązków obu stron.

1.3. Starania w zakresie systemów kształcenia

Większość państw UE ma coraz większy odsetek uczniów wywodzących się z rodzin imigrantów[211]. Systemy nauczania w szkołach muszą przystosować się do rosnącej różnorodności wśród uczniów, aby zapewniać wysokiej jakości kształcenie dla wszystkich i wykorzystywać potencjał tkwiący w różnorodności. Aby ułatwić skuteczną naukę języka, korzystne jest podejmowanie działań skierowanych do bardzo małych dzieci, począwszy od szczebla przedszkolnego.

Przeciętny poziom wykształcenia obywateli państw trzecich jest niższy niż obywateli UE[212]. Młodzież pochodząca ze środowisk migrantów jest również bardziej narażona na opuszczenie systemu kształcenia i szkoleń bez uzyskania kwalifikacji na poziomie wykształcenia średniego II stopnia. Niezbędne są dodatkowe starania w celu zapobiegania zjawisku przedwczesnego kończenia nauki przez młodzież ze środowisk migrantów[213].

Nauczyciele i pozostały personel powinni odbywać szkolenia z zarządzania różnorodnością. Zatrudnianie migrantów jako nauczycieli lub pracowników w służbach opieki nad dziećmi może być również użytecznym sposobem zachęcenia do nauki w klasach o dużej koncentracji migrantów oraz szerszego otwarcia krajowych systemów kształcenia na inne kultury europejskie i pozaeuropejskie. Przykładami pożytecznych działań mogą być kursy językowe dla rodziców powiązane z poradnictwem, mentoringiem

[210] Ostatnie dane statystyczne przedstawione przez izbę handlową regionu Lombardia pokazują, że 60% nowo powstałych przedsiębiorstw w regionie zostało utworzonych przez migrantów (www.lom.camcom.it).

[211] Sprawozdanie monitorujące SEC (2011) 526: w całej UE odsetek obywateli państw trzecich w grupie wiekowej 6−17 lat wynosi 5,7%, a w grupie wiekowej 18−24 lat odpowiednio 7,9%. W Niemczech i Austrii ponad 9% dzieci w wieku 6−17 lat nie jest obywatelami tych państw, w Hiszpanii i Irlandii odsetek ten wynosi 11%, natomiast w Luksemburgu ponad 45%.

[212] Badanie UE Labour Force Survey (badanie struktury zatrudnienia w UE) pokazuje, że migranci są w zdecydowanie niewystarczającym stopniu reprezentowani na poziomie wykształcenia średniego i w znacznie większym stopniu nadmiernie reprezentowani na najniższych poziomach wykształcenia. Równocześnie wskaźnik posiadania nadmiernych kwalifikacji wynosi w przypadku obywateli państw trzecich 45% w 2009 r., w porównaniu z 29% w przypadku obywateli UE; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

[213] COM(2010) 296, COM(2011) 18.

i opieką dydaktyczną w zakresie nauczania szkolnego ich dzieci. Szkoły położone na obszarach szczególnie zagrożonych i o dużej koncentracji młodzieży ze środowisk migrantów mogłyby opracowywać specjalistyczne programy, systemy mentoringu i ofertę szkoleniową w celu zachowania konkurencyjności.

1.4. Zapewnienie lepszych warunków życia

Środki integracji społecznej skierowane do migrantów powinny mieć na celu usuwanie przeszkód blokujących skuteczny dostęp do usług socjalnych i zdrowotnych, a także zwalczanie ubóstwa i wykluczenia najbardziej zagrożonych grup społecznych[214]. Szczególnej uwagi wymaga kwestia integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej. Często doświadczyli oni traumatycznych przeżyć, przez co wymagają szczególnej opieki społecznej i psychologicznej. Dlatego należy opracować strategie polityczne, mające na celu minimalizację izolacji beneficjentów ochrony międzynarodowej i ograniczania ich praw oraz zapewnienie skutecznych szkoleń w zakresie nauki języka, dostępu do zakwaterowania, opieki zdrowotnej w systemach opieki zdrowotnej, wspierających integrację i dostosowane kulturowo programy propagowania zdrowia. Należy również zająć się zapewnieniem dostępu do szkoleń zawodowych oraz pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia.

Szczególnej uwagi wymaga sytuacja legalnie przebywających w UE Romów, będących obywatelami państw trzecich.

1.5. Lepsze wykorzystanie środków finansowych UE

Lepsze wykorzystanie istniejących instrumentów UE powinno zatem wspierać aktywność migrantów i wdrażanie oddolnych strategii politycznych w zakresie integracji. Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców wspierają działania, takie jak programy wprowadzające, uczestnictwo w życiu społecznym i obywatelskim, równy dostęp do usług itp. Uzupełniają je działania na rzecz ułatwienia dostępu do rynku pracy i integracji na rynku pracy, finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, natomiast Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego może zapewniać wsparcie na rzecz szerokiego spektrum działań integracyjnych w kontekście rozwoju regionalnego.

[214] COM(2010) 758.

Zalecenia

Państwa członkowskie powinny zapewnić:

- ofertę kursów językowych, dostosowanych do różnych potrzeb migrantów na różnych etapach procesu integracji;
- organizację programów wprowadzających dla nowo przybyłych migrantów, takich jak kursy językowe i kursy kształtujące świadomość obywatelską. Programy te powinny realizować konkretne potrzeby migrujących kobiet, tak aby wspierać ich aktywność na rynku pracy oraz umacniać ich niezależność ekonomiczną;
- środki w celu ustalenia i oceny potrzeb poszczególnych osób oraz uznawania kwalifikacji i doświadczenia zawodowego;
- zwiększenie aktywności migrantów na rynku pracy poprzez aktywne strategie polityczne w zakresie rynku pracy;
- starania w ramach systemów kształcenia, zmierzające do wyposażenia nauczycieli i dyrektorów szkół w umiejętności z zakresu zarządzania różnorodnością, rekrutację nauczycieli ze środowisk migrantów, a także udział dzieci migrantów we wczesnej edukacji; oraz
- wyjątkowe zainteresowanie szczególnymi potrzebami najbardziej zagrożonych grup migrantów.

Komisja powinna wspierać:

- wymianę praktyk oraz koordynację strategii politycznych w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i spraw społecznych; oraz
- lepsze wykorzystanie istniejących instrumentów finansowych UE w taki sposób, aby wspierały one aktywność migrantów.

2. Prawa i obowiązki – zapewnienie równego traktowania i poczucia przynależności

Poszanowanie uniwersalnych wartości i podstawowych praw człowieka jest zapisane w Traktacie. Należy wzmocnić starania w zakresie zwalczania dyskryminacji oraz stworzyć migrantom instrumenty, pozwalające im zaznajamiać się z podstawowymi wartościami UE i jej państw członkowskich.

Uczestnictwo migrantów w procesie demokratycznym jest ważne dla ich integracji. Konieczne jest przezwyciężenie w możliwie największym stopniu przeszkód legislacyjnych i strukturalnych, utrudniających uczestnictwo migrantów w życiu politycznym. Należy jeszcze bardziej zwiększyć zaangażowanie przedstawicieli migrantów, w tym kobiet, w opracowywanie i wdrażanie strategii politycznych i programów w zakresie integracji.

Programy informacyjne i staże zawodowe mogą być pomocne przy tworzeniu potencjału organizacji migrantów, mogą one również propagować i wspierać aktywność tych organizacji na szczeblu lokalnym, na przykład w radach szkolnych, administracjach wspólnot mieszkaniowych itp.

Środki zwiększające uczestnictwo w procesie demokratycznym mogą obejmować szkolenia i mentoring, przyznawanie migrantom praw do głosowania w wyborach lokalnych, ustanawianie lokalnych, regionalnych i krajowych organów konsultacyjnych, zachęcanie do rozwoju przedsiębiorczości, kreatywności i innowacyjności[215].

[215] Sprawozdanie podsumowujące z czwartego posiedzenia Europejskiego Forum Integracji, 6–7 grudnia 2010 r.: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

Zalecenia

Państwa członkowskie powinny zapewnić:

- środki pozwalające na praktyczne wprowadzenie zasady równego traktowania oraz zapobieganie dyskryminacji instytucjonalnej i dyskryminacji w życiu codziennym; oraz
- starania na rzecz usunięcia przeszkód utrudniających migrantom uczestnictwo w życiu politycznym. Należy jeszcze bardziej zwiększyć zaangażowanie przedstawicieli migrantów w proces opracowywania i wdrażania strategii politycznych w zakresie integracji i programów integracji;

Komisja powinna zapewnić:

- pełne i prawidłowe wdrożenie istniejących dyrektyw, dotyczących niedyskryminacji oraz w dziedzinie legalnej migracji.

B. WIĘCEJ DZIAŁAŃ NA SZCZEBLU LOKALNYM

Strategie polityczne w zakresie integracji powinny być formułowane i wdrażane przy aktywnym udziale władz lokalnych. Władze lokalne są odpowiedzialne za szereg usług i działań oraz odgrywają ważną rolę w procesie kształtowania interakcji między migrantami a społeczeństwem przyjmującym.

1. Środki dotyczące szczególnie zagrożonych obszarów miejskich

Wielu migrantów osiedla się w miastach, gdzie czeka na nich wiele szczególnych wyzwań związanych z integracją. Strategie polityczne w zakresie integracji muszą w konkretny sposób odpowiadać na wyzwania ubogich dzielnic mieszkaniowych, aby obszary miejskie mogły pobudzać aktywność gospodarczą i kulturalną oraz przyczyniać się do wzrostu spójności społecznej. W wielu państwach członkowskich pomyślnie opracowano kontrakty i inne umowy między organami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, wspierające rozwój obszarów miejskich. Bardzo istotne jest zaangażowanie w opracowanie takich umów przedstawicieli lokalnych organizacji oraz mieszkańców. Skuteczna integracja wymaga również środków wspierających, aby zapewnić rewitalizację infrastruktury społecznej i miejskiej w oparciu o podejście zintegrowane w celu uniknięcia zjawiska segregacji.

2. Poprawa współpracy na wielu szczeblach

Mimo że środki w zakresie integracji przeznaczone są głównie dla władz lokalnych, ważna jest ścisła współpraca między podmiotami sprawującymi rządy na różnych szczeblach w celu koordynacji świadczenia, finansowania i oceny usług. Skuteczną integrację można osiągnąć jedynie we współpracy z szeregiem zainteresowanych podmiotów, takich jak instytucje europejskie, państwa członkowskie i podmioty działające na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. UE może zapewnić ramy do monitorowania, porównywania i wymiany dobrych praktyk między różnymi poziomami sprawowania

rządów, a także ramy do stwarzania zachęt, wspierających odpowiednie modele lokalne i regionalne.

„Pakty terytorialne" między zainteresowanymi podmiotami na różnych szczeblach powinny zapewniać wszystkim uczestnikom niezbędną elastyczność środków, służących do realizacji określonych celów politycznych, a jednocześnie stwarzać możliwość optymalizacji instrumentów politycznych oraz kanałów i procedur finansowania. W tej kwestii ważną rolę mógłby odegrać Komitet Regionów.

Przykłady:

Projekt INTI-Cities został stworzony w celu oceny lokalnych strategii politycznych, praktyk i mechanizmów sprawowania rządów w zakresie integracji, na podstawie ram odniesienia; projekt ten został pomyślnie przetestowany w gminach miejskich Helsinki, Rotterdam, Malmö, Düsseldorf, Genua i Lyon. Ponadto opracowano projekt DIVE w celu oceny, jak gminy miejskie stosują zasadę różnorodności i równości, działając jako pracodawcy, nabywcy dóbr i usług, autorzy strategii politycznych i usługodawcy. Ramy odniesienia DIVE zostały zastosowane w wymiarze praktycznym w Amsterdamie, Leeds, Berlinie i Rzymie. Miasta uczestniczące w projekcie DIVE zobowiązały się do przestrzegania karty integracji miast (ang. Charter on Integrating Cities)[13].

Region Walencja posiada ramy prawne, które przewidują aktywną współpracę między szeregiem różnych podmiotów w celu integracji nowo przybyłych. Ponadto rząd regionalny, związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców podpisały „pakt na rzecz imigracji", mający na celu zarządzanie różnorodnością w miejscu pracy oraz zachęcanie migrantów do aktywności na rynku pracy, natomiast „lokalny pakt na rzecz integracji" skupia władze publiczne na szczeblu lokalnym, prowincji i regionu, aby pobudzać współpracę i zapewniać spójność działań podejmowanych w różnych dziedzinach w celu wspierania integracji.

3. Wsparcie finansowe UE na rzecz działań lokalnych

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich okazał się wartościowym narzędziem, wspierającym wysiłki państw członkowskich, jeśli chodzi o umożliwianie obywatelom państw trzecich spełnienia warunków pobytu na terenie państw członkowskich i ułatwianie ich integracji[217]. W odniesieniu do kolejnych wieloletnich ram finansowych Komisja proponuje uproszczenie struktury instrumentów dokonywania wydatków poprzez ograniczenie liczby programów do struktury składającej się z dwóch filarów, z uwzględnieniem Funduszu Migracji i Azylu[218]. Jednym z elementów będą działania wspierające integrację obywateli państw trzecich. Finansowanie będzie miało również wymiar zewnętrzny, obejmując działania w UE oraz w państwach trzecich.

Przyszłe środki finansowe przeznaczane przez UE na integrację powinny skupiać się na podejściu lokalnym i ściślej ukierunkowanym, zapewniającym wsparcie dla spójnych

[216] Zob. stronę internetową poświęconą kwestii integracji miast, http://www.integratingcities.eu.

[217] Decyzja Rady z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi" (2007/435/WE). Kwota 825 mln EUR jest dostępna na cały ten okres.

[218] COM(2011) 500 wersja ostateczna.

strategii, zaprojektowanych specjalnie w celu propagowania integracji na szczeblu lokalnym. Strategie te byłyby wprowadzane w życie głównie przez władze lokalne i regionalne oraz podmioty niepaństwowe z uwzględnieniem ich szczególnej sytuacji. Wyniki byłyby mierzone pod kątem ich wkładu w realizację ogólnego celu zwiększenia uczestnictwa na podstawie czynników, takich jak: 1) wzrost wskaźnika bezrobocia, 2) wyższy poziom wykształcenia, 3) lepsza integracja społeczna i 4) aktywna postawa obywatelska.

Zalecenia

Państwa członkowskie powinny zapewnić:

- kompleksowe strategie integracji, opracowywane i wdrażane przy efektywnym udziale wszystkich zainteresowanych stron na szczeblu lokalnym i regionalnym, na podstawie podejścia oddolnego;

Podmioty na wszystkich szczeblach sprawowania rządów powinny wspierać:

- pakty terytorialne" jako ramy współpracy między zainteresowanymi podmiotami na różnych szczeblach, opracowywane w celu zaplanowania i wdrażania strategii politycznych w zakresie integracji.

Komisja powinna wspierać:

- udział podmiotów lokalnych i regionalnych w procesie definiowania strategii politycznych w zakresie integracji w ramach programów UE poprzez strategiczne partnerstwo z Komitetem Regionów i europejskimi sieciami miast i regionów; oraz
- wyższy stopień koordynacji programów w ramach istniejących instrumentów finansowych UE, aby były one skierowane do podmiotów lokalnych. Zalecenie to należy realizować poprzez wykorzystanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

C. ZAANGAŻOWANIE PAŃSTW POCHODZENIA

Państwa pochodzenia odgrywają ważną rolę w zakresie wsparcia procesu integracji w trzech wymiarach: 1) przygotowanie integracji jeszcze przed wyjazdem migrantów z ich terytorium, 2) wspieranie migrantów podczas ich pobytu w UE, np. poprzez pomoc ze strony ambasady, 3) przygotowanie czasowego lub ostatecznego powrotu migrantów, którzy zdobyli doświadczenie i wiedzę.

1. Wspierające integrację środki poprzedzające wyjazd

Państwa pochodzenia mogłyby pomagać migrantom poprzez udzielanie im informacji przed wyjazdem, na przykład o wymaganych wizach i pozwoleniach na pracę, ale również poprzez nauczanie języka lub ofertę kursów szkoleniowych, aby pogłębić umiejętności posiadane przez migrantów. W tym celu należy zapewnić wsparcie państwom trzecim w zakresie środków poprzedzających wyjazd, a także w celu poprawy metod uznawania kwalifikacji i umiejętności migrantów.

W celu zapewnienia osobom, które chcą migrować do UE, dostępu do informacji o procedurach składania wniosków Komisja jeszcze w tym roku założy portal UE poświęcony imigracji.

2. Korzystne kontakty między diasporami imigrantów a państwami pochodzenia

Przelewy pieniężne oraz transfer umiejętności, innowacji i wiedzy mogą sprzyjać trwałym inwestycjom i rozwojowi państw pochodzenia.

Propagowanie przedsiębiorczości w wymiarze transnarodowym poprzez bardziej dynamiczną strategię będzie sprzyjać przedsiębiorcom, działającym zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w państwach partnerskich. Tego rodzaju przedsiębiorstwa mogą tworzyć miejsca pracy w państwach pochodzenia oraz przynosić korzyści w formie integracji migrantów oraz wzrostu wymiany handlowej między państwami.

3. Migracja cyrkulacyjna oraz rozwój w państwach pochodzenia

Migranci tymczasowi i cyrkulacyjni powinni otrzymywać wsparcie w ramach odpowiednio ugruntowanych ram, zapewniających im jasny status prawny i ułatwiających mobilność. Partnerstwa na rzecz mobilności z państwami partnerskimi mogłyby stanowić odpowiednie ramy wspierania w państwach członkowskich UE inicjatyw w zakresie integracji, które przynosiłyby korzyści również państwom pochodzenia. Pozytywne sygnały polityczne z obu stron mogłyby pomóc w stworzeniu środowiska bardziej sprzyjającego integracji, ale również migracji tymczasowej i cyrkulacyjnej.

Zalecenia

Państwa członkowskie i państwa pochodzenia powinny zapewnić:

- poprzedzające wyjazd środki wsparcia dla migrantów w celu ułatwienia ich integracji, stanowiące element ram dialogu i współpracy między UE a państwami partnerskimi. Kluczowym elementem w tym kontekście jest poprawa metod uznawania kwalifikacji i umiejętności migrantów.

4. Dalsze perspektywy

Zarządzanie integracją jest kluczowe dla wykorzystania pełnego potencjału migracji, zarówno przez migrantów, jak i UE. Skuteczne strategie polityczne w zakresie integracji są podstawą pogodzenia wzrostu gospodarczego ze spójnością społeczną oraz sprostania wyzwaniom wynikającym z coraz większej różnorodności społeczeństw europejskich. Proces ten wymaga zorganizowanej i opartej na faktach debaty. Potrzebne są spójne strategie polityczne, aby osiągnąć wyższy stopień uczestnictwa migrantów w życiu społecznym państw, w których mieszkają.

5. Wzmocniona współpraca, konsultacje i koordynacja

Wyzwania w zakresie integracji będą wymagać podjęcia działań we współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, przy zapewnieniu dialogu z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. Niezbędna jest również ściślejsza współpraca z państwami pochodzenia. Możliwe jest również wzmocnienie podejścia trójtorowego, z udziałem migrantów, społeczeństw przyjmujących i państw pochodzenia. UE powinna zapewnić niezbędne wsparcie dla tego procesu.

Komisja pełni ważną funkcję, skupiając odpowiednie podmioty w dialogu na temat głównych wyzwań w zakresie integracji. Wymiana wiedzy i dobrych praktyk między państwami członkowskimi odbywa się w ramach sieci krajowych punktów kontaktowych ds. integracji, którą można by bardziej rozwinąć poprzez specjalne spotkania i ustalanie ram odniesienia w celach porównawczych. Koordynacja i monitorowanie zmian strategii politycznych w ramach istniejących ram politycznych przez instytucje UE, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, może przyczynić się do zwiększenia skuteczności i wydajności strategii politycznych w zakresie integracji.

Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu państw członkowskich i UE spotykają się w ramach europejskiego forum integracji utworzonego przez Komisję we współpracy z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. Procedury konsultacyjne można dodatkowo wzmocnić poprzez spotkania strategiczne, na przykład z udziałem Komitetu Regionów i stowarzyszeń miast. Wspomniane forum można by wspierać poprzez fora krajowe, regionalne lub lokalne. Europejska strona internetowa poświęcona integracji skupia ważne informacje pochodzące od różnych rodzajów zainteresowanych podmiotów oraz stanowi interaktywne narzędzie wymiany informacji, które będzie dalej rozwijane poprzez profile internetowe.

6. Opracowanie elastycznego europejskiego zestawu narzędzi

Aby wzmocnić koordynację i wymianę wiedzy, opracowywany jest elastyczny europejski zestaw narzędzi, umożliwiający władzom w państwach członkowskich wybór środków, które stwarzają wysokie prawdopodobieństwo skuteczności w ich konkretnej sytuacji. Opracowuje się tzw. „europejskie moduły", wspierające strategie polityczne i praktyki. Moduły te oparte są na doświadczeniach państw członkowskich i innych podmiotów oraz mogą być dostosowywane do potrzeb poszczególnych państw członkowskich, regionów i miast[219]. Moduły stanowiłyby europejskie ramy odniesienia do opracowywania

[219] Moduły te są naturalnym rozwinięciem „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki" (trzecie wydanie podręcznika jest dostępne na europejskiej stronie internetowej poświęconej integracji: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892).

i wdrażania praktyk w zakresie integracji w państwach członkowskich. Rozwijane są one w trzech obszarach tematycznych: 1) kursy wprowadzające i językowe, 2) duże zaangażowanie ze strony społeczeństwa przyjmującego, i 3) aktywne uczestnictwo migrantów we wszystkich aspektach życia społecznego.

7. Monitorowanie wyników

Strategie polityczne w zakresie migracji i integracji uzależnione są w ogromnej mierze od dostępu do wysokiej jakości danych statystycznych służących formułowaniu polityki i monitorowaniu wyników. Instytucje UE i państwa członkowskie powinny wspólnie opracować ramy umożliwiające włączenie danych dotyczących migracji w główny nurt danych statystycznych, a także wspólnie poprawiać zdolności w zakresie gromadzenia i publikacji danych statystycznych na temat migrantów i ich sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Wspólne europejskie „wskaźniki" zostały ustalone w czterech dziedzinach istotnych pod względem integracji: zatrudnienie, edukacja, włączenie społeczne i aktywne obywatelstwo[220]. Będą one wykorzystywane do monitorowania wyników strategii politycznych w zakresie integracji w celu zwiększenia ich porównywalności oraz wzmocnienia europejskiego procesu uczenia się. Wspólne wskaźniki umożliwią ocenę wysiłków na rzecz wspierania w odniesieniu do europejskich celów w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego, a dzięki temu pozwolą na zwiększenie koordynacji krajowych i unijnych strategii politycznych. Komisja będzie monitorować rozwój sytuacji i formułować zalecenia we współpracy z państwami członkowskimi.

Zalecenia

Komisja powinna wspierać:

- dalsze wykorzystanie i koordynację europejskich platform konsultacji i wymiany wiedzy (z uwzględnieniem krajowych punktów kontaktowych ds. integracji, europejskiego forum integracji i europejskiej strony internetowej poświęconej integracji), aby zwiększyć ich wkład w proces decyzyjny oraz monitorowanie i koordynację strategii politycznych;
- dalsze opracowywanie elastycznego zestawu narzędzi, obejmującego m.in. „europejskie moduły", w celu wspierania strategii politycznych i praktyk na szczeblu krajowym i lokalnym. Będzie on wdrażany w ramach współpracy strategicznej z Komitetem Regionów przez władze krajowe, regionalne i lokalne oraz społeczeństwo obywatelskie; oraz
- wspólne europejskie „wskaźniki" w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i aktywnego obywatelstwa, ułatwiające monitorowanie wyników realizacji strategii politycznych w zakresie integracji, a także stanowiące podstawę do systematycznych działań następczych.

[220] Konkluzje Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 3−4 czerwca 2010 r., dokument Rady 9248/10. Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration − A Pilot Study (Eurostat – metodologie i dokumenty robocze, wskaźniki integracji imigrantów – badanie pilotażowe), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030.

Bibliografia

Dokumenty źródłowe

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007/C 306/01.

Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne, 26 lutego 2001.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne, 2 października 1997.

Traktat o Unii Europejskiej, 7 lutego 1992.

Rozporządzenie Rady 377/2004, *O stworzeniu sieci oficerów łącznikowych w zakresie imigracji*, Dz. Urz. 64, 2 marca 2004.

Rozporządzenie Rady 2007/2004, *Ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Dz. Urz. 349, 25 listopada 2004.

Dyrektywa Rady, *W sprawie prawa do łączenia rodzin*, 2003/86/WE, 3 października 2003.

Dyrektywa Rady, *Dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi*, 2003/109/WE, 23 stycznia 2004.

Communication from the European Commission, *On an open method of coordination for the Community immigration policy*, COM (2001) 387 final.

Communication from the Commission, *The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice*, COM (2005) 184 final, 24.9.2005.

Communication on a Commission initiative for the special European Council of Lisbon, *Europe − An information society for all*, 23 and 24 March 2000.

European Commission, *Annex, European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007−2013, Community Actions, Annual Work Programme 2009, including Budgetary Implications and Selection Criteria*, Brussels 2009.

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM (2005) 389, dostępne: 24.09.2013.

Komunikat KE, *Wspólna agenda na rzecz integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM (2005) 389 końcowy.

Decyzja KE, *Powołująca Europejski Fundusz Uchodźczy*, KE 2000/596/EC, 6 października 2000.

Komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *O wspólnotowej polityce migracyjnej*, COM (2000) 757 ostateczny, 22 listopada 2000.

Komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *O otwartej metodzie koordynacji w zakresie wspólnotowej polityki imigracyjnej*, COM (2001) 387 ostateczny, 11 lipca 2001.

Komunikat dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, oraz Komitetu Regionów, *O imigracji, integracji i zatrudnieniu*, COM (2003) 336 ostateczny, 3 czerwca 2003.

Komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: bilans programu Tampere i perspektywy*, COM (2004) 401 ostateczny 2 czerwca 2004.

Komunikat do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitety Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Pierwszy raport na temat imigracji i integracji,* COM (2004) 508 ostateczny 16 lipca 2004.

Komunikat dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, COM (2005) 184 ostateczny, 10 maja 2005.

Komunikat dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólna agenda na rzecz integracji Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM (2005) 389 ostateczny 1 września 2005.

Komunikat Komisji Europejskiej, *Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji*, COM (2005) 669, 21 grudnia 2005.

Komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej*, COM (2006) 735 ostateczny, 30 listopada 2006.

Komunikat dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Trzeci raport na temat migracji i integracji*, COM (2007) 512 ostateczny, 11 września 2007.

Komunikat dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *W kierunku wspólnej polityki imigracyjnej*, COM (2007) 780 ostateczny, 5 grudnia 2007.

Komunikat dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia*, COM (2008) 359 ostateczny, 17 czerwca 2008.

Komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Metoda monitorowania realizacji Paktu o Imigracji i Azylu*, COM (2009) 266 ostateczny, 10 czerwca 2009.

KE, *Poradnik na temat integracji dla polityków oraz praktyków*, 2004 i 2007, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_168517401.pdf.

Communication from the Commission, *A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005), 389 final.

Decyzja Komisji Europejskiej, *Ustanawiająca zasady wykonania decyzji Rady 2007/435/WE ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi" w odniesieniu do systemów zarządzania.*

Council Decision, *Establishing a European Migration Network*, 2008/381/EC, 14 May 2008.

Council of The European Union, *Common Basic Principles on Immigrants Integration CBPs'*, 18th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels 2004.

Opinia Parlamentu Europejskiego, *W sprawie stanowiska UE odnośnie postępowania wobec migracji z przyczyn ekonomicznych*, Komisja Rozwoju PE, Dokument roboczy w sprawie rozwoju i migracji 2005/2059(INI).

Presidency Conclusions, Lisbon European Council, DOC SN 100/00, 23−24.03.2000.

Program Sztokholmski − Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. Urz. C 115/1, 4 maja 2010.

Dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania,* przyjęty przez Radę Ministrów dnia 31 lipca 2012 r. Biuletyn Informacji Publicznej, http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html dostęp 24.09.2013.

European Fund for the Integration of Third-Country Nationals 2007−2013, Community Actions Work Programe for 2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/awp_2013_eif.pdf.

Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich?,* Sprawozdanie specjalne nr 22/2012.

Literatura

Bache I., Flinders M.(ed.), *Multi-level governance*, Oxford University Press 2004.

Bernard N., *Multi-Level Governance in The European Union*, Kluwer Law International, Hague 2002.

Bieniecki M., Pawlak M. (red.), *Praktyki integracji. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2012.

Bijla R., Verweija A., *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*, Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries, CSP 2012.

Bleich E., *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking Since the 1960s.*, Cambridge University Press 2003.

Bommes M., Morawska E., *International Migration Research. Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, Ashgate 2005.

Borja J. M., Castells M., *Local and Global. The management of Cities in the Information Age*, Earthscan London 1997.

Bosswick W., *Immigrant and immigration policy-making. The case of Germany,* Country report presented at the first IMISCOE General Conference, Coimbra, 3−4 December 2004.

Caponio T., *Multiculturalism from below. Italian cities compared*, materiały konferencyjne.

Carmichael L., *City Leadership in the European Multi-level Governance*, University of the West of England, The Cities Research Centre, http://www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session7_2/7_2cityleadership.pdf, s. 3−6.

Carrera S., *In search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Martinus Nijhoff, Leiden 2009.

Carrera S., Guild E., *Does the Stockholm Programme matter? The struggles over ownership of AFSJ multiannual programming*, CEPS 2012.

Castles S., Miller M., *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Castles S., *Multiculturalism*, [w:] J. Matthew, J. Gibney and H. Randall (ed.), *Immigration and Asylum: From 1900 to the Present*. (pp. 428−434). United States of America: ABC-Clio 2005.

Collett E., *The integration needs of mobile EU citizens: impediments and opportunities*, Migration Policy Institute, Brussels 2013.

Czachór, Z., *Proces rozwoju i zmian w systemie integracyjnym Unii i Wspólnot Europejskich. Podstawy do rozważań na temat polskiego przewodnictwa w Radzie UE,* [w:] Z. Czachór, M.J. Tomaszczyk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski,* Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009.

Duszczk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012.

Enzingera H., Biezevelda R., *Benchmarking in immigrant intergation*, przygotowana na zlecenie Komisji Europejskiej w 2003 r.

Favell A., *Integration Nation, The Nation-State and Research on Immigration in Western Europe*, [w:] "Comparative Social Research", No 22, 2003, s.13−42.

Fihel A., Górny A., Grzymała-Kazłowska A., Kępińska E., Piekut A., *Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedleńczych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce*, CMR Working Papers, Nr 27/(85)2007.

Grzymała-Kazłowska A., Łodziński S., (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania i polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

Harris J.R., Todaro M., *Migration, unemployment and development: a two-sector analysis*, "American Economic Review" 40/1970, s. 126−142.

Heckmann F., Schnapper D., (ed.), *The integration of immigrants in European Societies*, Stuttgart 2003.

Hodson D., Imelda M., *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination*, [w:] „Journal of Common Market Studies", 2001, 39, 719−746.

Hollifield J. F., *Offene Weltwirtschaft nationales Burgerrecht*, [w:] D. Thranhardt, U. Hunger (ed.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Leviathan Sonderheft 22/2003, Westdeutscher Verlag, 2003.

Hooghe L., *Subnational Mobilization in the European Union*, [w:] "Western European Politics", vol. 18, No 3/1995.

IDEA Methodological guidelines http://www.idea6fp.uw.edu.pl/.

Iglicka K., Olszewska O., Stachurski A., Żurawska J., *Dylematy polityki migracyjnej Polski,* CMR Working Papers, Nr 58/2006.

Jałowiecki B., *Studia miejskie między teorią a historią*, „Studia Regionalne i Lokalne", Nr 2(44) 2011.

Jaźwińska-Motylska E., (red.), *Imigracja do Polski w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002*, CMR Working Papers, Nr 13/(71) 2006.

Jenson J., *Mapping social cohesion: the state of Canadian research*, Canadian Policy Network Study No. F-03, Ottawa 1998.

Jesień L., *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie", 1(45) 2004.

Jonsson C. B., Bjurulf O., Elgstrom A., Sannerstedt M., Stromvik M., *Negotiationes in Networks in the European Union*, "International Negotiation", 3**:** 319–344, 1998.

Kaźmierkiewicz P., Frelak J., *Political participation of third country nationals on a national and local level*, Institute of Public Affairs, Warsaw.

Kępińska E., *Recent Trends in International Migration. The 2007 SOPEMI Report for Poland*, CMR Working Papers, Nr 29/(87)2007.

Kępińska E., *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec*, Studia Migracyjne, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

Kępińska E., *Recent trends in International Migration. The 2006 SOPEMI Report for Poland,* CMR Working Papers, Nr 15/(73)2006.

Lee E., *A theory of migration*, [w:] "Demography", 3(I) 1969, s. 47−57.

Lesińska M., *Polityka migracyjna UE*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak, *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Atla2, Wrocław 2008.

Marks G. L., Hooghe K. Blank, *European integration from 1980: state centric v. multi-level governance*, [w:] "Journal of Common Market Studies", 1996, Vol. 34, No 3.

Matusz-Protasiewicz P., *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

Matusz-Protasiewicz P., *Intergroup relations and intercultural policies – case study Antwerp*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011.

Matusz-Protasiewicz P., *Strategia migracyjna Polski − co z integracją?*, [w:] „Biuletyn Migracyjny", nr 29, 05/2012, CBM Uniwersytet Warszawski.

Matusz-Protasiewicz P., *Sposób kształtowania relacji międzygrupowych na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności muzułmańskiej na przykładzie Antwerpii (Belgia) i Amsterdamu (Holandia). Doświadczenia z badania CLIP 2009−2011*, [w:] Balicki J., Chamarczuk M. (red.), *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, Rządowa Rada Ludnościowa, MZBM Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2013.

Melchior J. (ed.), *New spaces of European governance,* Department of Political Science, Vienna 2006.

Nugent N., *The government and politics of the European Union*, Palgrave MacMillan 2004.

Okólski M., *Imigranci: przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowanie w społeczeństwie polskim*, CMR Working Paper 17/1998.

Pawlak M., *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*. „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny" 39 (3) 2013.

Penninx R., Scholten P., *Research Policy Dialogue on Migration and Integration in Europe*, IMISCOE Policy Brief No.15.

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

Penninx R., Kraal K., Mariniello M., Vertovec S., *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate 2004.

Penninx R., *The logic of integration policies: an exercise of policy thinking*, lecture at CEDEM, University of Liege, 29th of January, 2004.

Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Piattoni S., *The theory of multi-level Governance: conceptual, empirical and normative challenges*, Oxford University Press 2010.

Piore M.J., *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge University Press 1979.

Radaelli M.C., *The Open Method of Coordination: A new governance architecture of the European Union?* Rapport 1/2003. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2003.

Ravenstein E., *The law of migration*, [w:] „Journal of the Statistical Society of London", 48 (2), s. 167−235, Blackwell Publishing, London 1885.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, 2010.

Schäfer A., *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was introduced to EU-Policy making*, European Integration Online Paper 2004, http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013.htm.

Scharpf F.W., *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Westview Press 1997.

Schmitter P., *Neo-functionalism*, [w:] Wiener A., Diez T. (ed.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Sloat A., *Scotland in Europe*: *A Study of Multi-Level Governance*, Peter Lang AG, European Academic Publishers, Bern, 2002.

Soysal Y., *Limits of citizenship*, The University of Chicago Press, 1994.

Spencer S., *The Migration Debate*, Bristol: The Policy Press 2011.

Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

Stola D., *Mechanizmy i uwarunkowania migracji zarobkowych do Polski*, Prace Migracyjne nr 11, Instytut Studiów Społecznych UW, Warszawa 1997.

Svedrup U., Kux S., *Balancing Effectiveness and legitimacy in European Integration*, "ARENA Working Paper", WP 97/31.

Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej − Przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.

Szulecka M., *Obecność cudzoziemców na targowisku zlokalizowanym wokół Stadionu Dziesięciolecia z perspektywy kryminologicznej*, CMR Working Papers, Nr 24/(82)2007.

Vancluysen V., Van Crean M., Ackaert J., *Gekleurde steden. Autochtonen en allochtonen over samenleven*, Vanden Broele 2009.

Vermeulen H., Penninx R. (ed.), *Het democratisch ongeduld: de emancipatie and integratie van zes doelgropen abd het Minderhedenbeleid*, Het Spinhuis, Amsterdam 1994.

Wróbel I., *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Zincone G., Caponio T., *Multi-level governance in migration – state of the art*, IMISCOE papers Cluster 7.

Zolberg A.R., *International migrations in political perspective*, [w:] Kritz M., Keely C., Tomasi S., (ed.), *Global Trends in Migration*, Staten Island: Centre for Migration Studies, 1981.

Spis tabel i rysunków

Spis tabel

Tabela 1. Liczba imigrantów w wybranych miastach objętych badaniem CLIP.
Tabela 2. Użycie danych badania CLIP przez instytucje w UE.
Tabela 3. Wskaźniki w procesie integracji.
Tabela 4. Fundusze programu SOLID, lata 2007−2013.
Tabela 5. Potrzeby integracyjne zidentyfikowane przez państwa członkowskie w programach wieloletnich.
Tabela 6. Działania zawarte w programach rocznych funduszu EFI w Polsce w latach 2007−2013.
Tabela 7. Wskaźniki działań integracyjnych w programie rocznym 2012 funduszu EFI w Polsce.
Tabela 8. Cele ilościowe i jakościowe w programach integracyjnych.

Spis rysunków

Rysunek 1. Model wielopoziomowego zarządzania w polityce migracyjnej.
Rysunek 2. Integracja i spójność społeczna.
Rysunek 3. Wykonanie budżetu EFI.

Zagadnienia związane z napływem zróżnicowanych kulturowo, językowo i religijnie imigrantów do krajów członkowskich Unii Europejskiej stały się na trwałe elementem debaty publicznej. Zaczynając od powracających pytań: czy i jakich imigrantów potrzebuje UE, aby w obliczu problemów demograficznych sprostać wyzwaniom ekonomicznym, przez dyskusję na temat skutecznych metod integracji, aż po kwestie obywatelstwa, tożsamości i zarządzania różnorodnością stawiają sobie nie tylko naukowcy, ale również eksperci i politycy. Zarządzanie napływem imigrantów do niedawna pozostawało w obszarze kompetencji państw narodowych, które silnie łączyły ten proces z kwestiami suwerenności i bezpieczeństwa. W coraz bardziej jednoczącej się Unii Europejskiej kwestie przepływów ludności i integracji przybywających imigrantów przestały być traktowane jako zadanie pojedynczych państw,a zaczęły być postrzegane jako wyzwanie dla całej wspólnoty.

ze wstępu

ISBN 978-83-61370-66-6