

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

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

redakcja:
Mirosław Bieniecki
Piotr Kaźmierkiewicz
Patrycja Matusz Protasiewicz

Gliwice 2013

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

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

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

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

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

ISBN 978-83-62851-03-4

Wydawca ZW CHEMPRESS-SITPChem
Gliwice

Skład:
ARICCO – Anita Homan

Fundacja Instytut Studiów Migracyjnych
Jabłoni 15
44-105 Gliwice
tel. +48 601 143 341
fism@fism.pl
www.fism.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
<i>Miroslaw Bieniecki, Piotr Kaźmierkiewicz, Patrycja Matusz Protasiewicz</i>	
Ewaluacja programów i projektów europejskich	9
<i>Patrycja Matusz Protasiewicz, Kamil Bromski</i>	
Badanie danych zastanych funduszu EFI w Polsce.....	23
<i>Patrycja Matusz Protasiewicz</i>	
Skuteczność i efektywność finansowanych projektów	39
<i>Patrycja Matusz Protasiewicz</i>	
Wnioski z wywiadów instytucjonalnych	67
<i>Piotr Kaźmierkiewicz</i>	
Oczekiwania i potrzeby integracyjne migrantów.....	95
<i>Miroslaw Bieniecki, Mariusz Podgórski</i>	
Wnioski i rekomendacje	111
<i>Miroslaw Bieniecki, Piotr Kaźmierkiewicz, Patrycja Matusz Protasiewicz</i>	
Rola Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w tworzeniu założeń polskiej polityki integracji cudzoziemców.....	121
<i>Pulina Babis</i>	
Przypadek Lublina	137
<i>Maciej Hilarowicz, Miroslaw Bieniecki</i>	
Annex.....	151

WSTĘP

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce powstała w ramach projektu „*Monitor integracji. Doskonalenie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności Polityki Integracyjnej*” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) i budżetu państwa.

Założeniem prezentowanego badania była ewaluacja i ocena skuteczności działań prowadzonych w Polsce przy finansowym wsparciu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w latach 2007–2012. Od 2009 roku, dzięki finansowaniu EFI, coraz więcej organizacji podejmowało działania integracyjne, skierowane do cudzoziemców mieszkających w Polsce, jak również do Polaków – jako społeczeństwa przyjmującego. Działania te bez wątpienia przyczyniły się do wzrostu zainteresowania tematem integracji, jak również zintensyfikowały debatę nad rozwojem polskiej polityki migracyjnej.

Projekt „Monitor Integracji” został zrealizowany we współpracy z ekspertami, którzy w swojej pracy zawodowej zajmują się szeroko pojętymi kwestiami integracji cudzoziemców w Polsce. Prowadzone przez nas w trakcie trwania projektu konsultacje i spotkania, były źródłem cennych informacji. Mamy nadzieję, że zebrane w trakcie badań opinie, zaprezentowane w publikacji, którą oddajemy w Państwa ręce, przyczynią się do wzrostu świadomości i jakości debaty publicznej nad zagadnieniami związanymi z polską polityką migracyjną i integracją imigrantów.

Niniejsza publikacja, która jest owocem wspomnianego projektu składa się z raportu z przeprowadzonych badań zakończonego wnioskami i rekomendacjami, tekstu Macieja Hilarowicza i Mirosława Bienieckiego w którym prezentowany jest przykład Lublina oraz tekstu przewodniczącej grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców MPiPS, Pauliny Babis, opisującego rolę Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w tworzeniu założeń polskiej polityki integracji cudzoziemców.

Liczymy, że niniejszy raport i prezentowane w nim rekomendacje będą inspirujące zarówno dla aktorów zaangażowanych bezpośrednio w tworzenie mechanizmów finansowania działań integracyjnych na rzecz obywateli państw trzecich jak również dla wszystkich realizatorów programów integracyjnych. Mamy nadzieję, że doświadczenia zebrane w trakcie realizacji projektu pozwolą nam w dalszym ciągu inspirować debatę na temat integracji imigrantów w Polsce. Dziękujemy wszystkim ekspertom, którzy wyrażali swoje opinie w trakcie spotkań i dzielili się z nami swoimi uwagami w wywiadach i rozmowach. Dziękujemy również za wszystkie uwagi, które otrzymaliśmy w trakcie całej realizacji projektu oraz w czasie formułowania wniosków do niniejszego raportu. Zarówno badania, jak i raport nie byłyby możliwe bez finansowania z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Budżetu Państwa. Pełną odpowiedzialność za treści prezentowane w raporcie ponoszą jego autorzy.

*Patrycja Matusz Protasiewicz,
Miroslaw Bieniecki,
Piotr Kaźmierkiewicz*

1. EWALUACJA PROGRAMÓW I PROJEKTÓW EUROPEJSKICH

Procesy ewaluacji i monitoringu są nieodłącznym elementem funkcjonowania i rozwoju zarówno polityk publicznych, jak i działań w sektorze prywatnym. Procesy te, decydują o kierunkach alokacji środków publicznych na poziomie Unii Europejskiej i Polski, obejmują przedstawianie efektów prowadzonych działań, stopień osiągnięcia wytyczonych celów oraz pozwalają na oszacowanie wpływu danej interwencji na odbiorców i otoczenie. Ewaluacja spełnia funkcję stymulatora rozwoju dziedzin i całych polityk publicznych, poprzez zawarte w analizie narzędzia badawcze i wyciągane wnioski. W poniższym rozdziale autorzy chcieli przedstawić najważniejsze założenia ewaluacji oraz praktyki na poziomie europejskim i krajowym. Uzupełnieniem rozdziału jest omówienie wniosków przygotowanych w ramach ewaluacji Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, przeprowadzonego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.1 Ewaluacja polityki integracyjnej. Teoria i kwestie definicyjne

Kamil Bromski

W literaturze wymienia się wiele ogólnych, jak również szczegółowych definicji ewaluacji. K. Ekiert określa ją jako „systematyczną i obiektywną ocenę programu lub polityki, ich założeń, procesu realizacji i rezultatów pod względem stosowności, skuteczności, trwałości, efektywności, a także użyteczności podjętych w ich ramach działań”¹. Według Podręcznika Władzy Wdrażającej Programy Europejskie, ewaluacja to z kolei „proces, który prowadzony jest w celu ustalenia efektywności pomocy strukturalnej Wspólnoty oraz w celu oszacowania jej

¹ K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004, s. 1–3.

oddziaływania w odniesieniu do celów konkretnego Programu, a także analizy wpływu”². W literaturze zwraca się także uwagę na podobieństwa i różnice między ewaluacją a audytem czy kontrolą. Audyt może dotyczyć pogłębionej analizy samego przedsiębiorstwa, instytucji publicznej, organizacji lub procesu (produktu). Tymczasem badania ewaluacyjne skupiają się na ocenie przebiegu efektów działań³. Ponadto audyt skupia się przede wszystkim na aspektach prawno – finansowych, podczas gdy ewaluacja jest zjawiskiem odnoszącym się do szerokiego wachlarza czynników zarówno ekonomicznych, jak i społecznych, kulturowych, instytucjonalnych i innych.

W kontekście przedmiotu badań ewaluacyjnych wymienia się także metaewaluację, czyli ocenę samego procesu i narzędzi ewaluacji („ewaluacja ewaluacji”). Dotyczy ona analizy plusów i minusów badania, znaczenia i oceny sposobów monitoringu czy oceny danego projektu. Poza tym, na co zwraca uwagę S. Bienias, metaewaluacja może dotyczyć także „wyników całej grupy wcześniejszych ewaluacji dotyczących określonego sektora, tematu, czy problemu”⁴. Doświadczenia ewaluacji programów i działań objętych Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004 – 2006 w Polsce oraz Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007–2013, potwierdzają istotność i skuteczność zastosowania metaewaluacji do podsumowania całych zespołów i sektorów projektów, co z kolei pozwala na kompleksową ocenę rozwoju w Polsce polityk zarówno wspólnotowych (jak polityka zatrudnienia), jak również tych dopiero kształtowanych (polityka migracyjna)⁵.

Badania ewaluacyjne stanowią integralną część projektów badawczych i naukowych, jak również metod zarządzania przedsiębiorstwem czy wdrażania pojedynczych produktów i usług w sektorze przemysłu. Głównym polem używania metod ewaluacji, są jednak interwencje publiczne, do których należą zarówno pojedyncze działania i programy publiczne, jak i całe polityki publiczne na poziomie krajowym czy europejskim⁶. Jednocześnie można w tym przypadku stwierdzić za-

² Władza Wdrażająca Programy Europejskie, *Ewaluacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 4–7.

³ *Ewaluacja funduszy strukturalnych. Opracowanie na zlecenie Wydziału Monitoringu i Raportowania ZPORR*, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2003, s. 4–5.

⁴ S. Bienias, *Metaewaluacja jako narzędzie służące projektowaniu przyszłych interwencji publicznych. Przykłady zastosowania w ramach Polityki Spójności* [w:] Haber A., Trzciński R. (red.), *Ocena wpływu i prognozowanie efektów w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 8–9.

⁵ Ibidem, s. 19–20.

⁶ *Ewaluacja funduszy strukturalnych. Opracowanie na zlecenie Wydziału Monitoringu i Raportowania ZPORR*, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2003, s. 21–22.

ležność, według której im większe zaawansowanie działania i bardziej rozwinięta polityka, tym większe znaczenie i zakres posiadają badania ewaluacyjne. Ponadto, badania ewaluacyjne mogą zachodzić przed realizacją danego programu czy projektu (ewaluacja *ex-ante*), mogą przyjmować formę kontroli podczas wykonywania działań publicznych (ewaluacja *ex-iteri*, *mid-term*) oraz bezpośrednio po zakończeniu działań w kontekście uzyskanych wyników i efektów (ewaluacja *ex-post*)⁷. Sam proces ewaluacji obejmuje budowanie pytań badawczych oraz hipotez, które podlegają odpowiedziom na bazie profesjonalnej i mierzalnej analizy danych zastanych oraz badań ilościowych i jakościowych. W literaturze przedmiotu wymienia się najczęściej pytania preskryptywne, opisowe, normatywne oraz relacyjne⁸.

Funkcjonalność i rola samego procesu ewaluacji posiada kilka wymiarów. Po pierwsze narzędzia oceny decydują o efektywności badania. Efektywność zależy między innymi od doboru środków i metod badawczych, kanałów komunikacji i relacji z odbiorcami, odpowiedniej korelacji wyników analizy z przyjętymi celami i założeniami. Po drugie, istotnym elementem jest trafność i celowość, czyli powiązanie istoty i zakresu ewaluacji z szerszym kontekstem społecznym, politycznym czy gospodarczym (w zależności od specyfiki ewaluowanego obszaru lub programu). Ponadto wymienia się skuteczność (sprawdzenie stopnia realizacji założonych w interwencji publicznej czy projekcie wskaźników oraz oddziaływanie efektów na grupy społeczne czy inne dziedziny) oraz wartość dodaną samego działania⁹. Do głównych celów (funkcji) ewaluacji w działaniach publicznych zalicza się: ocenę skuteczności danego działania, przedstawienie mierzalności badanego zjawiska czy programu (efekty poprzez wskaźniki i dane ilościowe) oraz implementację założonych celów. Istotne jest również wzmocnienie pozycji i roli instytucji publicznych¹⁰ jako realizatorów polityk publicznych i dystrybutorów środków materialnych i niematerialnych. Ewaluacja, jak podaje K. Olejniczak, obejmuje ocenę skuteczności programów, czyli relacji wydanych środków i kosztów do realnych i potencjalnych (długofalowych) efektów działania. Pozwala na zdiagnozowanie możliwości instytucjonalnych i funkcjonalnych instytucji publicznych, odpowiedzialnych za wdrażanie danych

⁷ Szeroko na ten temat: *Ewaluacja – kwestie ogólne*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005.

⁸ P. Kościelecki, B. Warzybok, (red.), *Jak ewaluować i monitorować efekty projektów sektora B+R i szkolnictwa wyższego?*, Ośrodek Przetwarzania Informacji, Warszawa 2011, s. 12–13.

⁹ J. Nazarko, (red.), *Badanie ewaluacyjne projektów foresight realizowanych w Polsce*, Ministerstwo nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2012, s. 9–10.

¹⁰ EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, *GUIDE to the evaluation of Socioeconomic Development*, Brussels 2008.

polityk (działań). Dodatkowo bada i przedstawia ocenę użyteczności rzeczywistych rezultatów¹¹. Wytyczne Władzy Wdrażającej Programy Europejskie wskazują na najważniejsze kryteria ewaluacji jako procesu badawczego projektów publicznych. Te kryteria to:

- trafność (w jakim stopniu cele odpowiadają priorytetom)
- efektywność (stosunek nakładów do poniesionych efektów)
- skuteczność (w jakim stopniu cele zostały osiągnięte)
- użyteczność (do jakiego stopnia projekty odpowiadają potrzebom i funkcjom)
- trwałość (czy efekty projektu będą widoczne po jego zakończeniu)¹².

Ewaluacja, w zależności od zaawansowania i stopnia rozwoju danego programu czy polityki publicznej, może stanowić proces długotrwały i rozbudowany. Pierwszym etapem jest planowanie, w którym określa się przedmiot i grupę docelową badania, podstawowe pytania i cele analizy, warunki i czynniki niezbędne do realizacji ewaluacji. W drugim etapie – projektowaniu prowadzący badania konkretyzują cele i potrzeby w zakresie oceny danego programu, dobierają lub konstruują odpowiednie wskaźniki i narzędzia badawcze oraz metody oceny. Zbieranie danych, stanowiące kolejną fazę ewaluacji, służy po pierwsze uporządkowaniu i po drugie dokładnemu określeniu ram merytorycznych analizowanego zagadnienia czy projektu. Zebrane dane i materiały podlegają w dalszej kolejności analizie, czyli przetwarzaniu informacji, wyciąganiu szczegółowych wniosków z badań jakościowych i ilościowych. Do głównych narzędzi fazy analiz zalicza się między innymi: analizy statystyczne, analizy niestatystyczne, techniki analityczne, analizę kosztów i korzyści (cost – benefit analysis), analizę efektywności kosztów (cost – effectiveness), analizę wielokryteriową i wieloczynnikową, analizę SWOT, analizy wywiadów pogłębionych, wyniki badań jakościowych, analizę porównawczą, analizę PEST¹³. Ostatnim etapem jest raportowanie, czyli konstruowanie wniosków, odpowiedzi na zadane przed ewaluacją cele i pytania, zlokalizowanie efektów i stopnia skuteczności działań ujętych w projekcie czy polityce¹⁴.

¹¹ K. Olejniczak, *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post* [w:], Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, s. 18–19.

¹² Władza Wdrażająca Programy Europejskie, *Ewaluacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 11–13.

¹³ P. Kościelecki, B. Warzybok (red.), *Jak ewaluować i monitorować efekty projektów sektora B+R i szkolnictwa wyższego?*, Ośrodek Przetwarzania Informacji, Warszawa 2011, s. 35–37.

¹⁴ Więcej na temat etapów ewaluacji: *Ewaluacja funduszy strukturalnych. Opracowanie na zlecenie Wydziału Monitoringu i Raportowania ZPORR*, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2003, s. 6–9.

1.2. Poziom krajowy

Kamil Bromski

Jak już wcześniej wspomniano, ewaluacja może obejmować procesy i zjawiska znajdujące swoje zastosowanie w wielu dziedzinach oraz w różnej skali. Ponadto ewaluacja może mieć miejsce na poziomie pojedynczego projektu, tematu, ale i całego programu czy strategii¹⁵. Ewaluacja dotyczy zatem zarówno monitorowania poszczególnych programów publicznych (np. w polityce zatrudnienia), jak i całych sektorów (np. finansów publicznych, wydatkowania budżetu państwa). Ponadto, w zależności od skupienia się na procesie czy samych jego efektach, użyte zostaną inne zasady i narzędzia badawcze. Jak podaje K. Olejniczak, każda z polityk publicznych w formie w miarę holistycznego systemu, pełni i mieści się w trzech funkcjach: strategicznej (odpowiednia dystrybucja środków w obszary ze zdiagnozowanymi potrzebami), wdrożeniowej (sprawne wdrożenie działań i zastosowanie optymalnych i skutecznych mechanizmów) oraz refleksyjnej¹⁶. Ta ostatnia, bezpośrednio dotycząca procesu ewaluacji, ma na celu szczegółowe wyciągnięcie wniosków z efektów i ograniczeń w realizacji poszczególnych polityk publicznych.

W Polsce stosowanie mechanizmów ewaluacji w interwencjach i politykach publicznych zbiega się z akcesją do Unii Europejskiej¹⁷. Procesy monitorowania działań w sektorze publicznym przed 2004 rokiem miały charakter bardziej oceny pojedynczych programów i opierały się jedynie na badaniu ilościowych, „twardych” wskaźników, co w efekcie uniemożliwiało zbudowanie kompleksowej analizy. W oparciu o przepisy wspólnotowe (rozporządzenia Unii Europejskiej) fundusze unijne mogą być dystrybuowane tylko i wyłącznie w określony, opisany sposób, co definiuje także procesy monitoringu i oceny projektów i całych sektorów objętych wsparciem. Krajowe polityki publiczne nie posiadają, po pierwsze, takiego wypracowanego i jednolitego systemu wdrażania poszczególnych

¹⁵ *Ewaluacja funduszy strukturalnych. Opracowanie na zlecenie Wydziału Monitoringu i Raportowania ZPORR*, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2003, s. 21–22.

¹⁶ K. Olejniczak, *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999 – 2010 państwem [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 44–45.

¹⁷ Wielu badaczy i autorów raportów utożsamia początek stosowania pełnego procesu ewaluacji w sektorze publicznym z procesem akcesyjnym i funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej. Patrz między innymi: *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość*, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

działań, z drugiej strony nie pełnią równie silnie funkcji strategicznych, co fundusze strukturalne¹⁸, przez co stopień stosowania i rzeczywistej przydatności badań ewaluacyjnych w interwencjach publicznych w Polsce uważać można za wciąż niedostateczny. Eksperci w dziedzinie ekonomii i nauk politycznych podkreślają, iż coraz częściej kluczowym warunkiem skutecznej strategii, czy samej efektywności polityk publicznych jest stworzenie mechanizmów rynkowych „dyscyplinujących” oraz oceniających działania instytucji publicznych i podmiotów prywatnych w sektorze publicznym¹⁹. Do tego jednak niezbędna jest wypracowana i odpowiednio przygotowana ewaluacja, której metodologia mogłaby odpowiadać potrzebom poszczególnych polityk czy strategii na poziomie krajowym (korelując jednocześnie z określonymi przepisami z poziomu Unii Europejskiej).

W kontekście projektowania i wdrażania strategii publicznych (w ramach których można najłatwiej zdiagnozować i zbadać procesy ewaluacyjne), bardzo istotne miejsce zajmuje przygotowanie przez odpowiednie instytucje publiczne tzw. analizy strategicznej. Planowanie strategiczne jako usystematyzowany zbiór czynności mających do osiągnięcia wytyczone cele, dotyczy zarówno sprawdzenia stanu obecnego (diagnozy w danym sektorze publicznym), jak również prognozowanie kierunków rozwoju. Proces ewaluacji jako metoda oceny postępu i jakości realizacji strategii na poziomie krajowym, określa stopień rzeczywistej realizacji wskaźników oraz postępy w dochodzenia do rezultatów w danej polityce publicznej²⁰. Opierając się na przykładzie funduszy strukturalnych, w przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007 – 2013 czy Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007 – 2013 odpowiedzialną za ocenę jednostką jest Instytucja Pośrednicząca II Stopnia²¹.

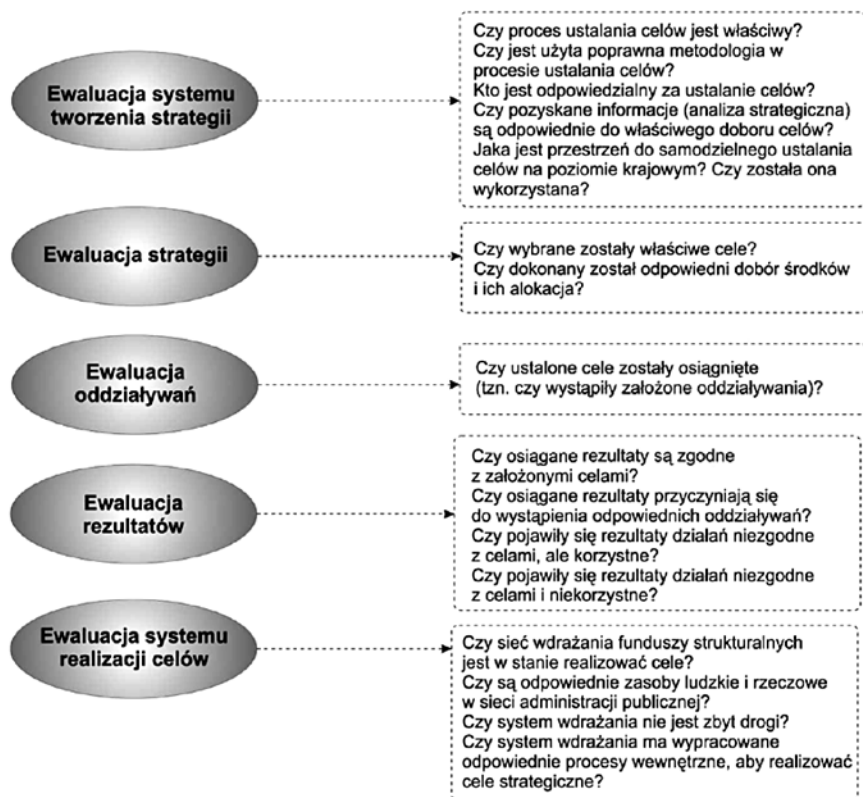
¹⁸ Ibidem, s. 50–59.

¹⁹ Patrz między innymi: M. W. Orłowski, *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem* [w:] A. Haber, M. Szałaj, (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s.20–22

²⁰ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, [w:] A. Haber, M. Szałaj, (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 24–29.

²¹ Ibidem., s. 28–29.

Rys 1. Rodzaje procesu ewaluacji w strategiach i programach publicznych



Źródło: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, [w:] A. Haber, M. Szałaj, (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

Pełne badanie efektywności interwencji publicznej przybiera etapy i funkcje wymienione w rozdziale 1 niniejszej publikacji. Jako flagowy przykład można w tym przypadku podać mechanizm ewaluacji *ex post* stosowany przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej²², gdzie głównymi obszarami analizy były: zbadanie w jaki sposób wykorzystano wsparcie finansowe, ocena efektów ilościowych i jakościowych na podstawie specjalnie przy-

²² Więcej na ten temat patrz: strona internetowa Komisji Europejskiej www.ec.europa.eu z dnia 20.05.2013.

gotowanych benchmarków i wskaźników, przedstawienie wniosków służących między innymi projektowaniu kolejnego okresu Polityki Spójności UE²³. Proces badania i oceny polityk publicznych wpisuje się ponadto w kryteria i metodologię z poziomu krajowego i wspólnotowego, co decyduje między innymi o standardach doboru odpowiednich narzędzi badawczych. Przypadek ewaluacji efektów tzw. Aktywnej Polityki Rynku Pracy w Polsce prezentuje wachlarz instrumentów stosowanych do badania efektywności działań publicznych w obszarze zatrudnienia. Te narzędzia to między innymi: ilościowe badania kwestionariuszowe, matematyczne i informatyczne techniki szacowania skali i efektów, wywiady jakościowe różnego typu, studia przypadków i symulacje²⁴.

1.3. Ewaluacja polityki integracyjnej na poziomie Unii Europejskiej. Ewaluacja Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) przez Europejski Trybunał Obrachunkowy

Patrycja Matusz Protasiewicz

Kwestie związane z zarządzaniem migracjami w Unii Europejskiej (UE) niezmiennie zyskują na znaczeniu. Państwa członkowskie są świadome, że skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi i integracją imigrantów leży we wspólnym interesie UE. Mimo, że sposoby prowadzenia polityki integracyjnej, pozostają w gestii państw członkowskich, działania instytucji unijnych, wyraźnie zmierzają do wypracowania katalogu dobrych praktyk, wynikających z wymiany doświadczeń w tym obszarze. Od 2002 roku UE pracuje nad koncepcją integracji obywateli państw trzecich znaną jako wspólne ramy integracji obywateli państw trzecich, których najważniejszym komponentem są wspólne podstawowe zasady integracji, obejmujące wytyczne dotyczące polityki integracji imigrantów w krajach członkowskich UE. Głównym założeniem jest wypracowanie wspólnych założeń dla integracji imigrantów w państwach członkowskich UE, przez wymianę informacji, doświadczeń i dobrych praktyk. Instytucje UE dążą do wspierania i zachęcania państw członkowskich

²³ S. Bienias, *Metaewaluacja jako narzędzie służące projektowaniu przyszłych interwencji publicznych. Przykłady zastosowania w ramach Polityki Spójności* [w:] A. Haber, R. Trzciński, (red.), *Ocena wpływu i prognozowanie efektów w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 10–11.

²⁴ P. Penszko, *Przykład ewaluacji efektów Aktywnych Polityk Rynku Pracy Spójności* [w:] Haber A., Trzciński R. (red.), *Ocena wpływu i prognozowanie efektów w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 90–91.

do tworzenia skutecznych mechanizmów integracyjnych. Należy jednak pamiętać, że polityka integracyjna, zgodnie z zapisami traktatowymi pozostaje w gestii państw członkowskich.

W swoich dokumentach UE definiuje integrację jako „dynamiczny, dwustronny proces wzajemnego przyjęcia wszystkich imigrantów i rezydentów w państwach członkowskich”²⁵. Komisja Europejska zwraca uwagę na następujące kwestie, które powinny być wzięte pod uwagę przez aktorów poziomu narodowego (państw 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 w mediach w kwestiach integracji.

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 w UE powinny się znaleźć w obszarze działania Agencji Praw Podstawowych UE. Zasadniczą kwestią w skutecznej integracji imigrantów jest rynek pracy oraz edukacja. Dlatego KE zachęca państwa członkowskie do przeciwdziałania dyskryminacji w tych obszarach, 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. 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 wzmacnianie partycypacji imigrantów w procesach funkcjonowania państwa demokratycznego.

Komisja Europejska jak już było wspomniane, postuluje również współpracę i wymianę dobrych praktyk między działającymi

²⁵ 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”).

na rzecz integracji instytucjami państw członkowskich, co zostało sformułowane w Programie Haskim, przyjętym przez Radę Europejską 5 listopada 2005 roku²⁶. 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 polityk²⁷.

Zadania sformułowane w ramach pakietu o nazwie „Europejskie Ramy 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. W Polsce działania Europejskiego Funduszu Integracyjnego realizowane są od 2009 roku. 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;
- opracowania i wdrażania procesu integracji nowoprzybyłych 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.

Tabela 2 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.

²⁶ 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].

²⁷ Council Decision 2008/381/EC of 14 May 2008 establishing a European Migration Network.

Tabela 2. 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, str.9.

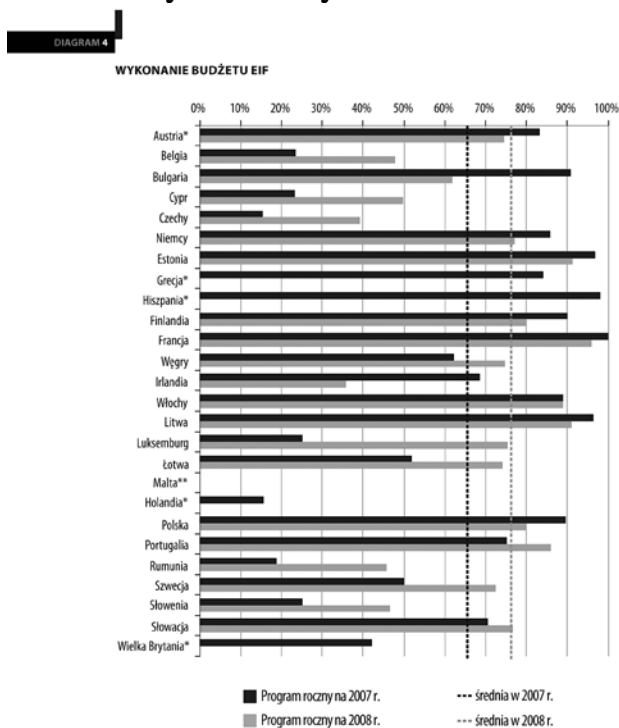
EFI zarządzane jest na zasadzie kompetencji dzielonych między Komisją Europejską a państwem członkowskim. Zarządzanie, realizowanie i kontrolowanie realizacji celów w ramach EFI w państwie członkowskim odbywa się w oparciu o rozbudowaną strukturę instytucjonalną, złożoną z 3 podmiotów: instytucji odpowiedzialnej, audytowej i certyfikującej. W Polsce instytucją odpowiadającą za fundusz EFI jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a instytucją delegowaną Władza Wdrażająca Projekty Europejskie. Jak pokazuje rysunek 2 Polska bardzo dobrze radziła sobie z wykorzystaniem przyznanego budżetu, co bez wątpienia przyczyniło się do finansowania wielu interesujących projektów integracyjnych, jak również do stymulowania debaty publicznej dotyczącej kwestii 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 śródk okresowych 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 Trybunału Obrachunkowego (ETO), opublikowany pod koniec 2012 roku.²⁸

²⁸ 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.

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.

Rysunek 2. Wykonanie budżetu EFI.



* nieprzedłożone sprawozdania za 2008 r. ** nieprzedłożone sprawozdania za lata 2007 i 2008

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 22.

Główne wnioski z ewaluacji ETO zwracają uwagę, że, z jednej strony integracja jest ważnym punktem programu politycznego państw członkowskich i wciąż zyskuje na znaczeniu. Z drugiej strony

nie ma wspólnej, wyczerpującej definicji procesu integracji, a wizje państw członkowskich są bardzo zróżnicowane, co wynika z różnych doświadczeń migracyjnych oraz liczby i struktury 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 skuteczność 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 także wysoko na tle innych państw: 80% (średnia – 77%)²⁹. Fundusz dawał państwom członkowskim możliwość formułowania celów w programach rocznych, nie uwzględniał jednak zróżnicowanej sytuacji migracyjnej w poszczególnych krajach. Bez wątpienia finansowanie programów integracyjnych oraz badań w obszarze integracji, przyczyniło się do zintensyfikowania debaty publicznej nad tymi kwestiami w Polsce.

²⁹ 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.

2. BADANIE DANYCH ZASTANYCH FUNDUSZU EFI W POLSCE

Zanim przejdziemy do szczegółowego omówienia założeń metodologicznych projektu „Monitor Integracji”, warto zwrócić uwagę na wyzwania związane z ewaluacją polityki integracji imigrantów, które są przedmiotem badań w krajach zachodnioeuropejskich od wielu lat. Integracja jest procesem złożonym i długofalowym, dlatego polityka integracyjna i jej efekty powinny być analizowane w długofalowej perspektywie. Jak pokazują doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich, tworzenie polityki w tym obszarze jest niezwykle skomplikowane z kilku względów: po pierwsze zagadnienia związane z imigracją stają się w Europie coraz bardziej upolitycznione, co prowadzi do używania tego tematu w walce politycznej, a co za tym idzie częstych zmian koncepcji integracji, oraz braku akceptacji politycznej dla działań długofalowych. Jak piszą R. Penninx i H. Vermeulen „polityczne pragnienie osiągnięcia szybkich rozwiązań problemów nie sprzyjają procesom o charakterze długofalowym” takimi jak proces integracji³⁰.

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”³¹. Jak już wcześniej wspomniano, integracja jest procesem długofalowym, dlatego polityka integracyjna, z jednej strony nie powinna podlegać gwałtownym zmianom, z drugiej jednak powinna być na bieżąco ewaluowana i korygowana, jeśli założone cele nie są realizowane, lub nie wpływają na skuteczną integrację imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym, badaną przy pomocy przyjętych wskaźników.

Większość autorów podkreśla, że formułowanie wskaźników ilościowych, szczególnie w obszarach takich jak przynależność do spo-

³⁰ H. Vermeulen, R. Penninx (eds.), *Het democratisch ongeduld: de emancipatie and integratie van zes doelgroepen abd het Minderhedenbeleid*, Het Spinhuis, Amsterdam 1994.

³¹ M. Bieniecki, M. Pawlak (red.), *Praktyki integracji. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2012.

leczeństwa, 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 będące kluczowe dla integracji imigrantów. Proponowany schemat analizy został przedstawiony w tabeli 3.

Tabela 3. Wskaźniki w integracji.

Działy	Obszary
Środki i wskaźniki	• zatrudnienie • mieszkalnictwo • edukacja • zdrowie
Połączenia społeczne	• pomostowy kapitał społeczny • łączący kapitał społeczny • połączenia społeczne
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.

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

Ewaluacja skuteczność prowadzonych działań integracyjnych jest nierozdzielnie związana z jasnym sformułowaniem celów długoterminowych, określeniu grup docelowych prowadzonych działań, czy wreszcie stworzenie narzędzi i instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. Stworzenie polityki integracji imigrantów, wymaga w pierwszej kolejności zrozumienia potrzeby prowadzenia takich działań oraz woli politycznej wprowadzenia odpowiednich mechanizmów prawnych umożliwiających ich prowadzenie. Jak pisze R. Penninx, polityka zmierza to kierowania procesu integracji w pewnym określonym kierunku³². 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.

³² R. Penninx, *An analytical, heuristic approach to the study of integration processes of immigrants: dimensions, determinants and modes of incorporation. Consequences for the study of policies in this domain*, Contribution to the conference "Debating the immigration-integration nexus in Germany and Turkey: where to go from here?", Koc University, Istanbul, 23-24 September 2011.

Dodatkowym utrudnieniem w formułowaniu jasnych i długofalowych celów polityki integracyjnej jest złożoność procesu. Integracja odbywa się na trzech zasadniczych poziomach: prawno-politycznym, społeczno-ekonomicznym i kulturowo-religijnym, co w strukturze państwa wymaga współpracy między różnymi instytucjami. Jak pokazuje doświadczenie krajów zachodnioeuropejskich dochodzenie do konsensusu między wieloma instytucjami publicznymi i różnorodnymi aktorami na wielu poziomach władzy, często prowadzi do pominięcia imigrantów jako partnera tych negocjacji. W kształtowaniu polityki integracyjnej i wypracowywaniu długofalowych i mierzalnych jej celów, istotne jest również określenie odbiorców poszczególnych działań. Imigranci jako grupa nigdy nie są jednorodni, ich potrzeby i możliwości adaptacyjne znacznie się od siebie różnią. Integracja jak pisze R. Penninx zachodzi zarówno na poziomie indywidualnym, koncentrując się głównie w obszarze rynku pracy, edukacji, mieszkalnictwa itd. ale dotyczy również poziomu kolektywnego czyli całych grup imigranckich³³. Organizacje imigranckie mogą odgrywać istotną rolę w przygotowywaniu i implementowaniu polityki integracyjnej, będąc partnerem dla instytucji państwa przyjmującego.

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

2.1. Kontekst prowadzonych badań

Jak już wspomniano, jednym z najważniejszych elementów skutecznie prowadzonej polityki integracji imigrantów, jest jej ciągła ewaluacja, polegająca na kontroli osiągania założonych celów oraz modyfikowania prowadzonych działań w celu uniknięcia porażek. Potrzebę ewaluacji podkreślają nie tylko naukowcy ale również praktycy. Polska wciąż pozostaje krajem emigracji netto, ten stan

³³ Ibidem.

został dodatkowo wzmocniony postakcesyjną mobilnością Polaków w obrębie UE. Jednocześnie akcesja do UE bez wątpienia wpłynęła na wzrost atrakcyjności Polski jako kraju przyjmującego. W związku z wciąż niewielką liczbą imigrantów w Polsce, zagadnienia z tym związane nie stały się jeszcze tematem debaty politycznej, czego konsekwencją jest wstępny etap tworzenia polityki imigracyjnej i strategii integracji imigrantów³⁴.

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 imigrantów w różnych obszarach życia społecznego.

Przygotowany przez Międzyresortowy Zespół ds. Migracji dokument „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane zmiany” szczegółowo omawia stan prawny dotyczący cudzoziemców w Polsce, z uwzględnieniem rozproszonej na 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.

Integracja postrzegana 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. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że za wcześnie jest na wprowadzanie programów integracyjnych. Analizując doświadczenia innych krajów europejskim, możemy zauważyć, że niektóre jak na przykład Finlandia (miasto Helsinki) wprowadzały programy stymulujące przedsiębiorczość imigrantów i przeciwdziałające ich wykluczeniu na rynku pracy, kiedy liczba imigrantów była na poziomie 1% ogółu populacji. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt postrzegania w omawianym dokumencie imigrantów jedynie jako pracobiorców, zapominając że mogą/są oni również pracodawcami tworzącymi miejsca pracy i programy do nich adresowane powinny uwzględniać również ten aspekt. Warto również zwrócić uwagę na konieczność szkolenia urzędników, nie tylko szczebla centralnego, ale przede wszystkim lokalnego w obsłudze imigrantów. W tekście pojawia się

³⁴ 31 lipca 2012r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Polityka Migracyjna Polski- stan obecny i postulowane działania*, przygotowany przez Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dokument przedstawia dotychczasowy stan prawny i działania podejmowane w obszarze migracji, z uwzględnieniem takich działań jak legalna migracja, walka z nielegalną migracją, ochrona prawna cudzoziemców w Polsce czy integracja imigrantów. Konsekwencją przyjęcia ww. dokumentu powinny być zmiany legislacyjne prowadzące do wprowadzenia długofalowej i przemyślanej polityki imigracyjnej i polityki integracji imigrantów.

stwierdzenie: „integracja powinna odbywać się na poziomie lokalnym z wykorzystaniem środków pochodzących ze szczebla centralnego, z zastrzeżeniem konieczności zaplanowania i monitorowania działań na poziomie centralnym”. Autorzy zgadzają się z koniecznością przygotowania głównych założeń i rozwiązań prawnych dotyczących polityki migracyjnej na poziomie centralnym, przy jednoczesnym zostawieniu dużej swobody w kształtowaniu np. programów integracyjnych na poziomie lokalnym. Z doświadczeń takich krajów jak Holandia, Belgia czy Włochy wyraźnie wynika, że podejście *bottom-up* w programach integracyjnych jest o wiele bardziej skuteczne. Władze lokalne są lepiej zorientowane co do struktury grup imigranckich i ich potrzeb. W przygotowanie i prowadzenie programów integracyjnych, należy włączyć organizacje pozarządowe oraz organizacje imigranckie, które w wielu krajach europejskich skutecznie prowadzą ww. działania, przykładem może być Caritas we Włoszech.

Wprowadzenie w Polsce Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, otworzyło przed organizacjami zajmującymi się imigrantami, nowe możliwości działania. Możliwość uzyskiwania finansowania projektów integracyjnych, wpłynęła na ich ilość, jak również na pojawienie się zupełnie nowych organizacji działających w tym obszarze. Z punktu widzenia samego EFI, jak również polskiej debaty na temat polityki integracyjnej, ewaluacja dotychczas prowadzonych działań wydaje się niezwykle istotna.

Mając za zadanie uporządkowanie wiedzy na temat przeprowadzonych przy wsparciu finansowym funduszu EFI programów i działań, autorzy raportu starali się odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu sfinansowane projekty wpłynęły na integrację obywateli państw trzecich w Polsce, w jaki sposób zmieniły społeczeństwo polskie, a także – i to chyba najważniejsze – jakie dobre praktyki udało się wypracować w analizowanym okresie. Dla praktycznego wykorzystania raportu zdecydowaliśmy się przedstawić w każdej z prezentowanych kategorii przykładowe projekty, które naszym zdaniem były skuteczne i mogą w przyszłości służyć jako inspiracja przy tworzeniu nowych projektów integracyjnych.

2.2. Główne cele ewaluacji i metodologia badania

Teoria ewaluacji dopuszcza większą dowolność metod niż typowe badania naukowe. Taki eklektyzm metodologiczny ma służyć maksymalnej skuteczności w zdobywaniu materiału do oceny skutecz-

ności prowadzonych działań. Według podręcznika ewaluacji Komisji Europejskiej badanie ewaluacyjne powinno składać się z następujących etapów:

- planowania i strukturalizacji;
- zbierania danych;
- analizy danych;
- oceny.

W procesie ewaluacji niezwykle ważne są zarówno etap planowania i strukturalizacji, jak również etap wykorzystywania wyników, wdrożenia strategii oraz *follow up* rekomendacji.

W pierwszej fazie projektu skoncentrowaliśmy się na planowaniu i strukturalizacji. Ważnym etapem oceny naszych planów była dyskusja, która odbyła się 28 lutego 2013r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w ramach spotkania zespołu ekspertów projektu „Monitor Integracji”.

Główne cele projektu zakładały ocenę:

- racjonalności i potrzeby realizacji programów integracyjnych finansowanych w ramach EFI w Polsce;
- organizacji i zarządzania EFI;
- realizacji i oceny celów wieloletnich i celów rocznych EFI;
- potrzeb imigrantów i społeczeństwa przyjmującego w obszarze integracji;
- trwałości zrealizowanych projektów;
- barier i wyzwań dla funkcjonowania EFI;
- planów, strategii i celów dla przyszłych działań.

Prowadzona w ramach programu „Monitor integracji” ewaluacja miała charakter *ex-post* czyli przyjmowała za cel ocenę całościową działań prowadzonych w Polsce w ramach Europejskiego Programu 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 (www.wwpe.gov.pl). Analizą objęte został program wieloletni oraz programy roczne, konkursy na finansowanie projektów w ramach poszczególnych priorytetów, wnioski projektowe oraz raporty roczne projektów, które uzyskały finansowania z EFI. Wymienione dane zostały uzyskane w formie papierowej i elektronicznej. Na podstawie uzyskanych danych przygotowano bazy danych podlegających analizie ewaluacyjnej, według kryteriów, które zostaną omówione w dalszej części raportu. W momencie prowadzenia analizy nie były dostępne jeszcze raporty końcowe z roku 2013

oraz raporty końcowe z roku 2012, z projektów wieloletnich, czyli takich które uzyskały finansowanie w latach 2010, 2011, 2012 ale były realizowane do roku 2013.

Uzupełnieniem analizy danych zastanych były badania jakościowe. Przeprowadzono 65 pogłębionych indywidualnych wywiadów z trzema grupami interesariuszy: przedstawicielami instytucji państwowych w gestii których 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 mieszkającymi w Polsce migrantami- beneficjentami ostatecznymi EFI. Jest to podejście sugerowane w Komunikacie Komisji Europejskiej z września 2005 roku, w którym 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 najszerze spojrzenie na ten złożony proces. Nawiązując do wytycznych Komisji Europejskiej³⁵ oraz ram ewaluacji, uzupełniając analizę danych zastanych badaniem jakościowym, autorzy starali się dotrzeć do jak najszerzej grupy interesariuszy w sposób bezpośredni korzystających z funduszu EFI, zarządzających nim, bądź obserwujących jego działanie w ramach prowadzonych badań czy aktywności zawodowej.

Scenariusz prowadzonych wywiadów bazował na liście zagadnień sporządzonej według wytycznych konkursu i był dostosowywany do kategorii rozmówców oraz specyfiki działalności instytucji oraz organizacji objętych badaniem. Podstawowe scenariusze prowadzonych wywiadów znajdują się w załączniku na końcu książki.

W analizie całości danych uzyskanych w ramach badania ilościowego i jakościowego szczególny nacisk został położony na ocenę skuteczności finansowanych z EFI działań w odniesieniu zarówno do obywateli państw trzecich, jak również społeczeństwa polskiego. W ramach 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 niewielkie 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.

³⁵ Komisja Europejska COM(2005)389.

Celem prowadzonej ewaluacji było przedstawienie rekomendacji dotyczących przyszłości funduszu w Polsce oraz sugerowanych zmian mających na celu jego jak największą skuteczność. Analiza danych zastanych uzupełniona o materiał z wywiadów, miała na celu przedstawienie dobrych praktyk w obszarze projektów integracyjnych, przedstawienie obszarów, które cieszyły się zainteresowaniem beneficjentów.

W dalszej części publikacji, w oparciu o dane ilościowe i jakościowe autorzy starali się odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu priorytety zawarte w programie wieloletnim i programach rocznych odpowiadały rzeczywistym potrzebom imigrantów oraz w jakim stopniu wpisywały się w ramy europejskiej polityki integracyjnej i działań podejmowanych w tym obszarze przez instytucje w Polsce. Wzięto przy tym pod uwagę, że planując fundusz EFI Komisja Europejska zwracała uwagę, że w krajach w których liczba imigrantów jest wciąż niska, wspieranie integracji powinno polegać również na budowaniu świadomości dwukierunkowego procesu integracji, powadzenie działań edukacyjnych w społeczeństwie przyjmującym, czy wreszcie na wypracowywaniu instytucjonalnych i systemowych ram polityki integracyjnej.

Analizując założenia poszczególnych projektów zawarte we wnioskach składanych przez beneficjentów w ramach konkursów na finansowanie projektów w funduszu EFI oraz raporty końcowe po realizacji projektów, autorzy starali się dać odpowiedź, które z rezultatów okazały się najbardziej trwale i które są utrzymywane po zakończeniu działań projektowych.

W tym miejscu należy zwrócić również uwagę na kwestie związane z mierzalnością skuteczności działań podejmowanych w ramach projektów integracyjnych. Wymogi składanych wniosków zakładały wypracowanie wskaźników skuteczności prowadzonych działań. W założeniach powinny one uwzględniać charakter realizowanego projektu i dawać możliwość oceny jego skuteczności. Teoria integracji wyraźnie wskazuje jak trudne jest skuteczne mierzenie procesu integracji. Oceniając projekty zwracamy również uwagę na celowość działań prowadzonych w określonych obszarach, takich jak edukacja, poradnictwo prawne i zawodowe, czy projekty kompleksowe. W obszarze zainteresowań autorów znalazły się również organizacje realizujące projekty finansowane w ramach EFI. Po pierwsze autorzy szukali odpowiedzi na pytanie, które organizacje były najskuteczniejsze w pozyskiwaniu środków, jak zmieniały się prowadzone przez nie projekty oraz czy organizacje imigranckie były aktywne w ubieganiu się o finansowanie. Jedną z cech wspieranych przez EFI, której

znaczenie było wielokrotnie podkreślane przez Komisję Europejską są projekty realizowane w partnerstwach. Staramy się zatem odpowiedzieć na pytania jak skuteczne są partnerstwa i w jaki sposób wpływają na realizację projektów.

Ostatnim elementem, który został poddany analizie byli beneficjenci ostateczni projektów, czyli zarówno obywatele państw trzecich jak również obywatele polscy, reprezentujący społeczeństwo przyjmujące. Interesujące z punktu widzenia projektu było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, które grupy beneficjentów najczęściej były adresatami projektów, czy projekty zgodnie z założeniami EFI były skierowane do obywateli państw trzecich przebywających na terytorium RP przez okres krótszy niż 5 lat i wreszcie w jaki sposób był zdefiniowany grupy szczególnie wrażliwe i czy działania do tych grup skierowane były skuteczne. W tym celu zawężiliśmy badaną grupę cudzoziemców do tych, którzy w momencie badania przebywali w Polsce przynajmniej dwa lata, starając się przy tym dobrać ich z różnych kategorii Obywateli Państw Trzecich zamieszkujących Rzeczpospolitą. Analizowaliśmy również skuteczność projektów adresowanych do wszystkich imigrantów i takie których odbiorcami miała być tylko jedna grupa narodowa czy etniczna.

Mamy ambicję, aby ten raport miał wymiar jak najbardziej praktyczny i mógł służyć zarówno osobom zarządzającym funduszem EFI, jak również beneficjentom przygotowującym wnioski projektowe. Dlatego tak wiele miejsca stanowią przykłady realizowanych projektów oraz działań podjętych w ramach EFI w Polsce. Celem raportu było również pokazanie jaki wpływ na kształtowanie debaty na temat integracji obywateli państw trzecich w Polsce miały działania finansowane w ramach EFI oraz czy debata ta i zaangażowanie coraz większej liczby interesariuszy wpłynęły na wypracowanie rozwiązań instytucjonalno- prawnych w tym obszarze.

2.3. Analiza danych zastanych i treści dokumentów

Przed podjęciem analizy danych zastanych i dokumentów wypracowanych w trakcie wdrażania funduszu EFI w Polsce, autorzy poza zapoznaniem się z oczekiwaniami zawartymi w opisie działania, odbyli również spotkania pozwalające doprecyzować problem badawczy. Ewaluacja zakłada bowiem ścisłą współpracę między instytucją podlegającą ewaluacji i wykonawcami, w celu uzyskania maksymalnej użyteczności wyników badania. Zadaniem ewaluacji jest nie tylko ocena skuteczności przeprowadzonej interwencji ale również dostarczenie materiału do poprawy procesu decyzyjnego i założeń

interwencji w przyszłości. Poza przeprowadzeniem analizy danych zastanych, uzupełnionych o wnioski z badań jakościowych, autorzy postawili sobie za cel wypracowanie jasnych wniosków oraz zrozumiałych rekomendacji, które pozwolą wszystkim zainteresowanym stronom jeszcze skuteczniej wykorzystywać środki funduszu EFI do budowania programów integracji imigrantów 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 2007r. „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:

- a) ułatwienie opracowania i wdrażania procedur przyjmowania imigrantów, które są istotne dla procesu integracji obywateli państw trzecich i wspierają ten proces;
- b) opracowanie i wdrażanie procesu integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich w państwach członkowskich;
- c) zwiększenie zdolności państw członkowskich w zakresie opracowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich;
- d) wymianie informacji, najlepszych praktyk oraz współpracy w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi w zakresie opracowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich³⁶.

Artykuł 4 cytowanej powyżej decyzji przekłada całe ogólne na działania podejmowane przez fundusz EFI w państwach członkowskich. Podzielić je można na 4 kategorie: działania systemowe, prowadzące do wypracowania procedur przyjmowania i integracji obywateli państw trzecich w krajach członkowskich, przygotowywania 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.

Programowanie działań w ramach funduszu EFI zakłada współpracę Komisji Europejskiej z poszczególnymi państwami członkow-

³⁶ Decyzja Rady (2007/435/WE) z dnia 25 czerwca 2007r.

skimi, które są zobowiązane do przygotowania krajowy programów wieloletnich oraz programów rocznych uwzględniających „wytyczne strategiczne określające ramy interwencji Funduszu”³⁷. 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 jeśli chodzi o zakres tematyczny zgłaszanych projektów. Duża różnorodność finansowanych projektów stanowiła duże wyzwanie jeśli chodzi o mierzalność efektów w procesie integracji imigrantów w Polsce. Wybór określonych projektów i określenie wskaźników mierzących ich efektywność 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 wspomnieliśmy skuteczna polityka integracyjna wymaga sformułowania problemu/wyzwania, a następnie wyznaczenia celów oraz sposobów i narzędzi ich realizacji. Taka kolejność umożliwia ewaluację przeprowadzonych interwencji, ich skuteczności i zmian osiągniętych w ich 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.

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

³⁷ Ibidem art.16 pkt.1.

z aktorami pozarządowymi zaangażowanymi w działania na rzecz integracji. Żeby można było mówić o całościowej, długofalowej i skutecznej polityce migracyjnej, dokument ten musi zyskać poparcie polityczne i przełożyć się na zmiany legislacyjne, wsparte środkami budżetowymi na wdrażanie konkretnych działań.

Cele przyjęte dla EFI w Polsce dotyczyły kilku zasadniczych obszarów, po pierwsze działań skierowanych o obywateli państw trzecich, 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 aktywności w tym obszarze obejmował również przeciwdziałanie dyskryminacji obywateli państw trzecich i budowanie dialogu międzykulturowego, jak również budowanie współpracy między przedstawicielami polskich stowarzyszeń, fundacji, instytucji działającym na rzecz integracji. Dodatkowo wsparciem miały zostać objęte organizacje imigrancie działające na rzecz ich włączania w struktury społeczeństwa obywatelskiego. Kolejny priorytet zakładał badanie potrzeb związanych z integracją cudzoziemców w Polsce, wymieniając jako aktywności m.in. opracowanie narzędzie i programów do monitorowania polityki integracji, badanie zjawisk migracji w Polsce, jego konsekwencji na różnych poziomach i wyzwań z tego zjawiska wynikających 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 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. 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.

2.4. Ewaluacja systemu wskaźników w funduszu EFI w Polsce

We wszystkich dokumentach odnoszących się do integracji imigrantów Komisja Europejska zwraca uwagę, na systematyczne prowadzenie monitoringu i dokonywanie ewaluacji prowadzonych działań, w celu eliminowania błędów i dokonywania koniecznych korekt śródkresowych, szczególnie w programach wieloletnich. Wprowadzenie wspólnych ram integracji obywateli państw trzecich oraz wspólnych podstawowych zasad, miało służyć wspieraniu państw członkowskich w wypracowywaniu dobrych praktyk, wymianie informacji i wypracowaniu wspólnych wskaźników pozwalających mierzyć skuteczności prowadzonych działań integracyjnych. Komisja zobowiązuje również państwa członkowskie do „informacji na temat priorytetów i ich celów szczegółowych. Cele te określa się ilościowo z wykorzystaniem ograniczonej liczby wskaźników, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Wskaźniki umożliwiają mierzenie postępu w stosunku do sytuacji wyjściowej oraz skuteczności realizacji priorytetów poprzez osiąganie celów szczegółowych”³⁸.

Władza Wdrażająca Programy Europejskie przygotowała formularz wskaźników który stanowił jeden z dokumentów aplikacyjnych. Wskaźniki zostały podzielone na 3 kategorie: wskaźniki dla wszystkich prowadzonych działań, wskaźniki dla poszczególnych działań oraz wskaźniki dodatkowe. Formularz wniosku był uzupełniony dodatkowymi informacjami w jaki sposób można mierzyć realizację celów w działaniach odpowiadających poszczególnym priorytetom, określonym w programie rocznym. Takie uzupełnienie było bez wątpienia pomocne dla piszących wnioski. Uwzględniając wytyczne Komisji Władza Wdrażająca skupiła się na ilościowym określeniu wskaźników, które w wielu przypadkach było możliwe. Dotyczy to chociażby liczby przeprowadzonych szkoleń, godzin przeprowadzonych konsultacji, udzielonych porad prawnych czy liczby przeprowadzonych konferencji. Analizując zarówno wnioski projektowe, jak również raporty końcowe z realizacji finansowanych projektów, można odnieść wrażenie, że najtrudniej było beneficjentom określić liczbę użytkowników materiałów wytworzonych w trakcie realizacji projektu. Jeśli chodzi o materiały elektroniczne, w tym przede wszystkim strony internetowe skuteczność dotarcia do beneficjentów ostatecznych można mierzyć liczbą wejść na stronę, czy wysłania zapytania w formie elektronicznej, czy wreszcie liczbą użytkowników for internetowych moderowanych przez zarządzającego stroną. Jeśli chodzi o materiały drukowane, takie jak ulotki, foldery, informatory

³⁸ Ibidem art.17 pkt.1e.

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, czy dotarły do określonej grupy docelowej, 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. Większe publikacje jak na przykład raporty z badań znajdują się na stronie Władzy Wdrażającej Projekty Europejskie. 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.

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”

Jeśli chodzi o organizowane w ramach projektów spotkania otwarte, to trudno precyzyjnie określić liczbę uczestników (szczególnie w przypadku imprez plenerowych), ale można w przypadku inicjatywy

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

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

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)

Opracowanie własne.

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

3. SKUTECZNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ FINANSOWANYCH PROJEKTÓW

Zanim przejdziemy do omówienia wytypowanych przez nas kategorii projektów, istotne wydaje się przedstawienie kilku uwag natury ogólnej, odnoszących się do wszystkich przeprowadzonych projektów. Większość projektów koncentruje się w Warszawie, co jest związane z koncentracją 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 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. 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 również 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 prowa-

dzonych projektów, były tam zarówno projekty skierowane do obywateli państw trzecich, jak również projekty skierowane do społeczeństwa przyjmującego.

Większość organizacji 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 Poznański 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. Organizacje pozarządowe wnoszą do tego rodzaju partnerstw doświadczenia pracy z obywatelami państw trzecich, a instytucje publiczne dysponują zapleczem lokalowym i wsparciem technicznym. Przykłady takich partnerstw 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 państwowych różnych szczebli.

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 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, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

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, Polskie Forum Migracyjne, Wojewoda Mazowiecki

Cele projektu: prowadzenie punktów informacyjnych dla cudzoziemców, szkolenia dla urzędników pracujących z obywatelami państw trzecich, przygotowanie materiałów drukowanych w 4 główny językach używanych przez imigrantów.

Korzyści z partnerstwa: regularność prowadzonych działań 6h dziennie przez 5 dni w tygodniu, dzięki możliwością lokalowym Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wykorzystanie wiedzy i doświadczenia organizacji pozarządowych i możliwości instytucji publicznej, stworzenie pośrednictwa między imigrantami a nieznaną przez nich instytucją 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 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 bez ponoszenia kosztów dzięki wsparciu logistycznemu urzędu.

Bardzo niewielu beneficjentów EFI to organizacji imigranckie, które szczegółowo zostaną opisane w paragrafie poniżej. W większości przypadków nawet jeśli organizacja grupuje przedstawicieli jednej grupy imigranckiej np. Wietnamczyków czy Ukraińców to za-

zwyczaj korzysta ze współpracowników Polaków, którzy pomagają w zagadnieniach prawnych czy księgowych. Natomiast polskie organizacje realizując projekty skierowane do obywateli państw trzecich często korzystają z ich przedstawicieli aby lepiej dotrzeć do grupy docelowej.

3.1. Projekty edukacyjne

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 na istotne znaczenie dla skutecznej integracji”³⁹.

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 również zachęcić do udziału beneficjentów ostatecznych.

³⁹ Komunikat Komisji, *Wspólna agenda na rzecz integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM (2005)389 końcowy, str 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 certyfikowanego*

Cel projektu: wzrost kompetencji językowej u tych beneficjentów EFI, pogłębienia integracji z polskim społeczeństwem oraz uzyskanie przez uczestników kursu potwierdzenia stanu ich kompetencji językowej poprzez otrzymanie certyfikatu; nauka języka (zwłaszcza certyfikowana) daje możliwość późniejszego zdobywania wykształcenia i 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 spoza Unii Europejskiej 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.

Biorąc pod uwagę zarówno teorie procesu integracji (etapy integracji), jak również doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich, nauka języka wymaga zaangażowania czasu, którego imigranci pracujący często w nieregularnych godzinach, nie mają. Stosunek do nauki języka bywa bardzo użyteczny, traktowany jako możliwość porozumiewania się, czy znalezienia pracy. Zasadne wydaje się po pierwsze dopasowywanie oferty do określonych grup zawodowych czy wiekowych oraz stawianie 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: Celem projektu jest przyczynienie się do zwiększenia zrozumienia i akceptacji społeczeństwa przyjmującego w Polsce dla zjawiska migracji i samych migrantów, w szczególności w środowisku szkolnym, jak również 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 2 seminariów dla nauczycieli z województwa mazowieckiego.

Mocne strony projektu: Projekt buduje kompetencje wielokulturowe wśród nauczycieli i uczniów. Był realizowany w ramach współpracy IOM z Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim, Kuratorium Oświaty w Warszawie, Urzędem Miasta st. Warszawy. W projekcie powołano Komitet Sterujący, który miał monitorować działania.

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)⁴⁰.

⁴⁰ P.Matusz Protasiewicz, *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2008.

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 konsulem polskim we Lwowie

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 programów 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. Ten przykład raz jeszcze pokazuje, że współpraca sektora pozarządowego z administracją publiczną, choć bez wątpienia wymagająca dla obydwu stron, może przynosić pozytywne efekty i przyczyniać się do wypracowywania zmian systemowych.

3.2. Doradztwo prawne i zawodowe

Kwestie prawne i zawodowe są 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 po pierwsze 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 publiczno-prywatnych 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 www, prowadzenia Infolinii Migracyjnej. Szkolenie urzędników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego do pracy z cudzoziemcami.

Mocne strony projektu: Wprowadzenie nowego narzędzia w postaci Infolinii Migracyjnej.

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. Realizacja 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 oferowanego 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, przez stworzenie nowych kanałów i narzędzi komunikacji wewnątrz sieci. 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, co stanowi również podjęcie aktywnych działań w celu usprawnienia wymiany informacji oraz umożliwienie konsultacji pomiędzy 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. Projekt miał wartość w postaci nawiązania kontaktów pomiędzy przedstawicielami organizacji partnerskich. W ewaluacji zasygnalizowano możliwość podziału realizowanych projektów branżowo (doradztwo etc.) oraz docelowo (dla cudzoziemców ze wschodu, Afryki etc.)

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 o doświadczenia z projektów finansowanych z EFI.

Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”

Tytuł projektu: *Migranckie Centrum Karier i Pośrednictwa Pracy*

Cel projektu: Projekt zakłada przygotowanie specjalistycznych szkoleń i programów wsparcia, doradztwo zawodowe, usługi pośrednictwa pracy, pomoc w poszukiwaniu ofert pracy dla obywateli Państw Trzecich. Projekt zakłada podniesienie dostępności pośrednictwa pracy wrażliwego na specyfikę zatrudnienia cudzoziemców (niezależnie od statusu prawnego w Polsce) i promocję wśród pracodawców przyjmowania do pracy cudzoziemców.

Mocne strony projektu: W trakcie realizacji projektu nawiązanie przez podmiot współpracy z wieloma partnerami m.in. instytucjami rynku pracy, diasporami etc. Łatwe do zdefiniowania efekty projektu: liczba punktów konsultacyjnych, kampanii informacyjnych, przebadanych odbiorców usług.

Wśród projektów doradczych poza wsparciem prawnym pojawiały się również projekty kompleksowe, oferujące również 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. Znow pojawia się wątpliwość, czy jedynie wskaźniki ilościowe (liczba przeszkolonych beneficjentów ostatecznych) są wystarczające, czy powinny być wsparte wskaźnikami jakościowymi, czyli odpowiedzią na pytanie 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. Jednak 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 połączonego 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, psycholog, pedagoga, doradcy zawodowego w jednym miejscu.

Podobnie jak w projektach obejmujących pomoc prawną, również w projektach doradztwa zawodowego współpraca z instytucjami rynku pracy, wydaje się być najbardziej skuteczna z perspektywy długofalowych efektów dla polityki integracyjnej państwa. Wsparcie instytucji państwowych przez organizacje pozarządowe w obszarze integracji ekonomicznej migrantów, szczególnie przy wciąż niewielkiej liczbie imigrantów pozwala wypracować rozwiązania systemowe.

3.3. Projekty kulturalno-społeczne

Komisja Europejska w wytycznych dotyczących działań integracyjnych i roli funduszu EFI podkreśla istotną rolę budowania dialogu między imigrantami a społeczeństwami przyjmującymi, który ma za zadanie wzmacnianie przynależności i wspólnoty obu grup. Działania w tym obszarze powinny być realizowane również przez możliwość pielęgnowania przez imigrantów własnej kultury i tradycji. Projekty kulturalno-społeczne finansowane ze środków EFI charakteryzowały się niezwykłą różnorodnością, były adresowane zarówno do poszczególnych grup imigranckich, jak również do Polaków – jako społeczeństwa przyjmującego. W tej grupie projektów znalazły się zarówno kampanie społeczne, programy powitalne, jak również 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 intergacji rodzin polskich i imigranckich*

Cel projektu: stworzenie przestrzeni do spotkania, zabawy rodzin polskich, imigranckich i rodzin mieszanych, wychowujących małe dzieci. Spotkania dzieci miałyby służyć przełamywaniu barier, stereotypów i uprzedzeń. Dla dzieci imigranckich klub był możliwością poznania polskich dzieci a dla polskich 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.

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: Wyposażenie przedstawicieli konkretnych grup zawodowych sfery publicznej: środowiska nauczycieli, służby zdrowia, służb mundurowych (straży granicznej, policji i straży miejskiej), urzędników samorządowych w wiedzę na temat zjawiska imigracji i praw migrantów oraz kompetencje międzykulturowe – umiejętność właściwego zachowania się podczas kontaktu z osobą różniącą się pochodzeniem etnicznym, narodowym, rasą, wyznaniem, osobą odmienną kulturowo. Wyszakowanie grupy kompetentnych trenerów umiejętności międzykulturowych we wszystkich regionach Polski, którzy jako multiplikatorzy, będą w przyszłości prowadzić kolejne szkolenia, czyli rozszerzyć zasięg.

Mocne strony projektu: zlecona w projekcie profesjonalna ewaluacja wewnętrzna 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 grup docelowych projektu

Oceniając skuteczność projektów kulturalno- społecznych bez wątpienia można stwierdzić, że wypracowanie miarodajnych wskaźników w tym obszarze jest chyba najtrudniejsze. 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 byłoby analiza mediów, odbioru społecznego prowadzonych działań, czy wreszcie trwałych ich efektów. Którymi mogą być grupy zainteresowań, zainicjowane przez konkretny projekt a realizowane po jego zakończeniu, powtarzane cyklicznie spotkania czy wydarzenia kulturalne.

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, szkolenia dla pracowników i urzędników instytucji i firm (w tym obsłudze dyskotek, barów, 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 i urzędników.

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: Głównym celem projektu jest 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 weźmie bezpośredni udział sześcioro artystów reprezentujących grupę docelową EFI.

Mocne strony projektu: Projekt realizuje priorytety EFI jakim jest przeciwdziałanie dyskryminacji i postawom negatywnym wobec cudzoziemców, jak również przyczyniał się do budowania świadomości społeczeństwa wielokulturowego. Wśród realizowanych projektów, bardzo nowatorskie narzędzie jakim jest działanie teatralne przy udziale obywateli państw trzecich.

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 dużą wartością, ale wypracowując rozwiązania systemowe zasadne byłoby wyodrębnienie tych szczególnie skutecznych i wartościowych.

Gmina Lesznowola, Fundacja Edukacji Międzynarodowej

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

Cel projektu: Wszystkie działania skierowane są do społeczeństwa Gminy Lesznowola, obejmują warsztaty dla przedszkolaków i uczniów klas 0–6 uczęszczających do placówek oświatowych na terenie gminy. Tematyka warsztatów dotyczy wielokulturowości i wrażliwości kulturowej. Projekt zakłada również 10 szkoleń dla nauczycieli poświęconych kompetencjom międzykulturowych. Projektu 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 w projekcie są Fundacja Edukacji Międzykulturowej oraz Fundacja Świat na Wyciągnięcie Ręki, przykład lokalnej inicjatywy będącej odpowiedzią na rosnącą liczbę cudzoziemców mieszkających na terenie gminy.

3.4. Projekty systemowe

Przez projekty systemowe autorzy rozumieją 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. Realizacja tego priorytetu była realizowana zarówno w programach badawczych, jak również w działaniach szkoleniowych czy opracowywaniu zmian systemowych w administracji publicznej. Projekty w tym obszarze były realizowane zarówno przez organizacje pozarządowe, jak i instytucje publiczne. Bardzo istotne są również działania podejmowane przez administrację lokalną, czego przykładem może być gmina Lesznowola czy miasto Lublin (który omawiamy w osobnym rozdziale).

Fundacja Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna

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

Cel projektu: W rezultacie porad z konsultantami medycznymi (a przez nich z pracownikami szpitali, do których kierujemy projekt) zatwierdzona zostanie lista dokumentów (wzorów rozmaitych wywiadów medycznych, różnych formularzy dotyczących zgody na zabieg, formularzy informacyjnych dotyczących praw pacjenta, itd) dokumenty te będą stanowić materiały do tłumaczeń na 3 główne języki używane najczęściej przez Obywateli Państw Trzecich. Zaprojektowane zostaną treści plakatów informacyjnych dla beneficjentów korzystających z polskich placówek służby zdrowia. Zlecona analiza prawa polskiego w zakresie ochrony zdrowia obywateli państw trzecich. Wyselekcjonowane materiały przetłumaczone na język francuski, rosyjski i angielski, zostaną sprawdzone pod względem ich zrozumiałości. W oparciu o wyprodukowane materiały zaplanowane zostaną szkolenia wdrożeniowe, przygotowane materiały dla uczestników szkoleń, rozesłanie zaproszeń do uczestników. Zrealizowany zostanie druk materiałów dla placówek medycznych.

Mocne strony projektu: Projekt bez wątpienia ma charakter innowacyjny na polskim rynku, brak oceny skuteczności projektu po jego wykonaniu, jeśli ocena i przydatność przygotowanych dla szpitali materiałów byłaby duża (ankieta wśród osób korzystających z materiałów), możliwe były działania systemowe, włączenie takich materiałów we wszystkich placówkach służby zdrowia.

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 również podstawy nauka język orientального.

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.

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, 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, czy 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 integrację obywateli państw trzecich ze społeczeństwem przyjmującym w Polsce, stworzenie stałego punktu doradczego dla migrantów pt. Centrum Powitania w Warszawie, oferujący kompleksowe wsparcie w postaci zaplecza konsultantów i specjalistów, szkoleń i programów wsparcia integracji, oraz zaplecze techniczno-biurowe umożliwiające samoorganizację migrantów, kreowanie pozytywnego wizerunku migrantów poprzez organizację spotkań o charakterze integracyjnym oraz szerzenie w społeczeństwie polskim wiedzy nt. warunków życia migrantów w Polsce, w tym o uczestnictwo w życiu społecznym i gospodarczym, o uwarunkowaniach instytucjonalnych w procesie integracji w Polsce.

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

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 Warszawa, Wojewodą Podlaskim, Mazowieckim Kuratorium Oświaty, Komendantami Głównymi Policji i Straży Granicznej, 203 godzin warsztatów, przeszkolono 1333 urzędników.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki

Tytuł projektu: *Administracja bliżej cudzoziemca*

Cel projektu: Projekt polega na wprowadzeniu ułatwień dla obywateli państw trzecich, chcących przedłużyć pobyt na terytorium RP poprzez usprawnienie funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców. Projekt składa się z czterech n/w działań ściśle ze sobą związanych: zmodernizowanie systemu zarządzania ruchem klientów powiązany z tzw. „kalendarzem internetowym”, modernizację i 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), zareklamowanie wprowadzonych narzędzi 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.

Obserwując informacje zawarte w raportach końcowych zrealizowanych projektów, wyraźnie widać, że nie wszystkie organizacje prezentują wyczerpujące informacje dotyczące efektów projektu. Zasadne byłoby przywiązywanie większej wagi do sformułowania przez beneficjentów dokładnych efektów przeprowadzonego działania. Takie rekomendacje z projektu mogłyby znaleźć się w katalogu

dobrych praktyk, który mógłby być wykorzystywany przez innych beneficjentów. Aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje dotyczące jakościowych efektów projektów, należałoby uzupełnić formularz wskaźników o ankietę odpowiednią dla projektów realizowanych dla poszczególnych priorytetów.

3.5. Projekty skierowane do określonych grup imigranckich

Z teorii integracji, jak również z doświadczeń krajów Europy Zachodniej wynika, że polityka integracyjna może być kierowana do jednostek (pojedynczych imigrantów), bądź grup imigranckich. Polityki kierowane do grup imigranckich wydają się być skuteczniejsze, być może dlatego, że łatwiej do takich grup dotrzeć i zmobilizować je do działania. 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.

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 również Fundacji Mevlana, założonej przez imigrantów tureckich, czy Polskiego Stowarzyszenia Chińczyków, projekty były skierowane do własnej grupy etnicznej. Przykłady jednego z takich projektów przedstawia tabela poniżej.

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 .

„Zmniejszenie barier, na jakie napotykają Wietnamczycy w procesie integracji ze społeczeństwem polskim poprzez edukację w przedmiotach: języka, historii, kultury itp. Zbliżenie społeczeństwa polskiego do społeczności wietnamskiej”

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, pozwoli 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 imigrantów wietnamskich, budowanie silnych więzi wewnątrzgrupowych był wzmocnianie przez portal internetowy i wydawany miesięcznik, osoby zaangażowane w projekt to wyłącznie Wietnamczycy. Założeniem projektu była nauka języka polskiego, kultury i historii, dlatego dziwne jest że wśród zaangażowanych nie ma polskich lektorów. Z punktu widzenia monitorowania skuteczności działań podjętych w projekcie, jest wydawanie czasopisma w języku wietnamskim. Przykład podobnych projektów w Holandii pokazuje, że ograniczona kontrola na projektami finansowanymi ze środków publicznych, prowadziła do upowszechniania treści nie zgodnych z polityką integracyjną.

Wśród projektów realizowanych przez organizacje imigranckie na uwagę zasługują takie, które albo zakładają współpracę z innymi organizacjami w celu realizacji stworzonych projektów, 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 zwiększenie poczucia przynależności imigrantów do kraju przyjmującego. Formułując ramy integracji obywateli państw trzecich, Komisja Europejska podkre-

ślała, że: „częste kontakty imigrantów z obywatelami państw członkowskich stanowią podstawowy mechanizm integracji.”⁴¹ 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: są działania promujące integrację przez sport, tj. organizacja meczów piłkarskich społeczności wietnamskiej z dziennikarzami, policją oraz przedstawicielami społeczności koreańskiej. Po każdym meczu zakładano się wspólne spotkania integracyjne.

Mocne strony projektu: projekt ma wymiar lokalny, jak podkreślają badacze (Penninx, Heckmann etc.), integracja dokonuje się przez codzienne kontakty na poziomie lokalnym. Projekt zakłada udział przedstawicieli społeczności lokalnej, sport ma być okazją do spotkania, poznania się, a dla mniejszości wietnamskiej do przybliżenia własnej kultury. W przeciwieństwie do wcześniejszego projektu tej organizacji, do tego projektu zostali zaangażowani również Polacy, co wymagało współpracy i zrozumienia się nawzajem.

Jak już zostało podkreślone, projektów zgłoszonych przez organizację prowadzone przez imigrantów było niewiele i były one bardzo różnicowane tematycznie. Poza projektami dla własnej grupy narodowej, o których była mowa oraz projektach integrujących 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 3 językach (angielski, francuski, portugalski), co zwiększało możliwości dotarcia do grupy docelowej. Fundacja Ormiańska KZKO natomiast adresowała swój projekt do wszystkich nowo przybyłych imigrantów w Polsce. Szczegóły projektu prezentuje tabela poniżej.

⁴¹ Ibidem, str. 10.

Fundacja Ormiańska KZKO

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

Cel projektu: celem projektu była 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 byli zatrudnieni jako koordynatorzy projektów w Gliwicach i Łodzi oraz na stanowisku tłumaczy. Poza punktami konsultacyjnymi, uruchomiono również porady online. W ramach projektu organizowane były również szkolenia dla urzędników administracji z różnych regionów Polski.

Organizacje imigranckie prowadziły również 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”⁴². 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 projektu prowadzona była strona internetowa, kampania outdoorowa i medialna.

3.6. Projekty badawcze

Zarówno w programie wieloletnim, jak również programach rocznych, zawierających cele dla funduszu EFI w Polsce „badania sytuacji i potrzeb związanych z integracją cudzoziemców w Polsce” były jednym z ważnych priorytetów. Wyniki prowadzonych badań miały w pierwszej kolejności poszerzyć widzę o migracji w Polsce, a po dru-

⁴² Ibidem str.10.

gie 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: Projekt „Praktyki integracji” zawiera systemowe opracowanie metodologii oceny i wskaźników postępów polityki integracyjnej. W ramach projektu powołano Zespół Ekspertów Monitorujący Postępy w Polityce Integracyjnej. Zespół planuje współpracować z grupą roboczą do spraw integracji działającą w ramach międzyresortowego Zespołu do spraw Migracji działającego przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji koordynowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Kwartalnie będzie wydawano biuletyn „Analizy Polityki Integracyjnej” przedstawiający rekomendacje wypracowane przez Zespół Ekspertów. Projekt zakończył się publikacją raportu z badań.

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, że projekt badawcze poddawane były takiej samej ocenie merytorycznej jak inne działania. Ocena ta bazowała głównie na stronie formalnej składanego wniosku. Wydaje się zasadne przygotowanie dodatkowej procedury oceny merytorycznej proponowanych wniosków badawczych, jak również ewaluacji wyników badań, w postaci funkcjonującej w świecie aka-

demickim 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. W ramach projektu podjęte zostaną działania zmierzające do określenia w przybliżeniu rozmiarów azjatyckich grup mniejszościowych zamieszkujących teren Warszawy i pobliskich miejscowości (np. Wólki Kosowskiej, która stała się jednym 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 itp.

Mocne strony projektu: projekt był analizą danych dotyczących mniejszości azjatyckiej w okolicach Warszawy.

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 jest dostarczenie wiedzy na temat strategii migracyjnych nowo przybyłych do Polski muzułmanów ze szczególnym uwzględnieniem ich strategii integracyjnych w dwóch podstawowych obszarach: społecznym i gospodarczym. Dla zapewnienia spójności badań i porównywalności osiągniętych wyników badaniem objęci zostaną przedstawiciele tzw. islamu „arabskiego” z dwóch grup określonych na podstawie kryterium politycznego (obywatelstwo): Tunezyjczycy i Syryjczycy. Grupy te reprezentują oba makroregiony świata arabskiego, odpowiednio Maghreb i Maszrek. Z przedstawicielami każdej z tych grup przeprowadzone zostaną pogłębione wywiady kwestionariuszowe (po czterdzieści pięć wywiadów na grupę) inspirowanych 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.

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

wyduje się stworzenie wirtualnej biblioteki obejmującej wszystkie publikacje powstałe w ramach projektów finansowanych z EFI. Część materiałów znajduje się na stronie WWPE, ale nie są to wszystkie materiały.

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 jest 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.

Jeśli chodzi o działania informacyjnej i stymulowania 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.

Finansowane projekty badawcze powinny poza wysoką wartością merytoryczną zawierać elementy praktyczne w postaci rekomendacji dla działań praktycznych, które powinny/mogłyby stanowić źródło cennej wiedzy dla organizacji przygotowujących praktyczne działania na rzecz integracji. Działania poprzedzone diagnozą potrzeb, czy sytuacji imigrantów w Polsce miałyby szansę być znacznie skuteczniej. Choć bez wątpienia doświadczenia organizacji prowadzących działania w ramach EFI, wykazują się coraz większym doświadczeniem w pracy z imigrantami. Projekty badawcze nie powinny działać w oderwaniu od projektów praktycznych, a stanowić dla nich źródło wiedzy i inspiracji. Projekty badawcze powinny również jak to było w przypadku Caritas Polska, stymulować debatę na temat konkretnych rozwiązań w polityce integracyjnej między aktorami sfery prywatnej, imigrantami i instytucjami publicznymi.

4. WNIOSKI Z WYWIADÓW INSTYTUCJONALNYCH

Kompleksowa ocena celowości oraz skuteczności działań podejmowanych w ramach Funduszu nie jest możliwa bez uwzględnienia perspektywy urzędników państwowych, zaangażowanych w proces planowania, nadzoru oraz monitoringu prowadzonych działań. Z tego też powodu przeprowadzono dziesięć pogłębionych wywiadów z przedstawicielami trzech instytucji odpowiedzialnych za obsługę EFI: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Władzy Wdrażającej Programy Europejskie.

Wywiady pozwalają ocenić założenia programowe Funduszu, przyjęte w początkowym okresie, a następnie modyfikowane w oparciu o doświadczenia z wdrażania. Ponadto pozwalają skonfrontować różne oceny potrzeb integracyjnych grup migrantów, z którymi te instytucje mają do czynienia, co z kolei przekłada się na wnioski dla szerszej polityki integracyjnej państwa. W trakcie rozmów udało się też rozpoznać kluczowe problemy, z jakimi borykają się instytucje w trakcie wypełniania swoich zadań związanych z Funduszem, a także wskazać dobre praktyki we wdrażaniu i ewaluacji EFI.

Niniejszy rozdział przedstawia wybrane wątki, pojawiające się w rozmowach z urzędnikami. Uwzględnia po pierwsze, ogólną ocenę dotychczasowych działań prowadzonych w ramach EFI. Po drugie, wskazuje na czynniki decydujące o jakości procesu wdrażania. Po trzecie, podsumowuje opinie dotyczące tych działań integracyjnych, które urzędnicy uznają za najbardziej skuteczne i trwałe. Wreszcie, prezentuje sugestie, wyrażone przez rozmówców, co do zmian w kierunkach i zakresie wsparcia oraz zarządzania w nowym kształcie Funduszu.

4.1. Ogólna ocena działania funduszu.

W ogólnej ocenie urzędników wdrażania funduszu EFI można uznać za sukces. Złożyły się na to następujące elementy. Po pierwsze, dostępność środków unijnych pozwoliła wypełnić lukę w do-

tychczasowych działaniach pomocowych, skierowanych do cudzoziemców. Po drugie, nowe możliwości finansowe stymulowały rozwój organizacji pozarządowych, które stopniowo zdobyły doświadczenia pomocowe. Po trzecie, dzięki wielu innowacyjnym projektom można było przetestować skuteczne rozwiązania w zakresie integracji. Kolejną wartością działania funduszu stały się doświadczenia zebrane przez urzędników pozwalające lepiej poznać potrzeby grupy docelowej. Wreszcie na podstawie zdobytych doświadczeń, instytucje państwowe były w stanie określić priorytety dla polityki integracyjnej.

Najistotniejszym elementem, na który wskazują rozmówcy jest *dostępność środków*, dzięki którym możliwe było prowadzenie działań na rzecz imigrantów. Zmiana miała charakter zarówno ilościowy, jak też jakościowy. Fundusze unijne pozwoliły organizacjom pozarządowym podjąć działania, na które w innych okolicznościach nie mogłyby znaleźć finansowania. Jak wskazuje urzędniczka WWPE, fundusze „wypełniły lukę (...) w pomocy dla cudzoziemców,” którą organizacje pozarządowe mogły wcześniej prowadzić w oparciu o środki własne w „niewielkiej skali”⁴³.

Warto podkreślić, że rozmówcy kładą nacisk nie tyle na liczbę przeprowadzonych działań, co na ich szeroki zakres tematyczny oraz innowacyjność. W wypowiedziach osób odpowiedzialnych za ocenę wniosków i nadzór nad projektami, często pojawiała się stwierdzenie, że o skuteczności EFI świadczy „szerokie spektrum projektów”, składanych przez „bardzo różne podmioty”, zarówno wyspecjalizowane, jak również prowadzące działania kompleksowe⁴⁴. Zwiększone nakłady finansowe pozwoliły na prowadzenie działań, obejmujących większą grupę beneficjentów ostatecznych. Choć rozmówcy są świadomi faktu, że grupa docelowa funduszu jest stosunkowo nieliczna, to jednak ich zdaniem można mówić o znacznej skali penetracji tej grupy. Urzędnicy podkreślają, że miarą działań prowadzonych w ramach Funduszu nie jest wyłącznie liczba osób bezpośrednio w nie włączonych, a szerszy krąg cudzoziemców. Jak zaznacza przedstawiciel MSW, z doświadczeń EFU wynika, że:

*Z zasady w ogóle te działania, które my realizujemy, nie są skoncentrowane na jednostkach. One są skoncentrowane na całych grupach ludzi, bo tego nie da się w żaden inny sposób zrobić. (...) Informacja o tym, że pewne działania są realizowane, trafiają tak naprawdę do całej grupy docelowej, bo ci ludzie wymieniają się między sobą informacjami*⁴⁵.

⁴³ MI_W_WWPE_11062013_PK_5.

⁴⁴ MI_W_WWPE_11062013_PK_5.

⁴⁵ MI_W_MSW_21052013_PK_3.

Z drugiej strony, rozmówca podziela opinię wielu osób uważających, że świadomość źródeł finansowania jest względnie niska wśród członków grupy docelowej. Wskazując na przykład uchodźców korzystających z pomocy preintegracyjnej przyznaje, że “oni w bardzo wielu przypadkach nawet nie mają pojęcia z jakiego funduszu to zostało im dane, kupione czy zafundowane”⁴⁶. Zaznacza przy tym, że od tego czy beneficjenci są świadomi źródła finansowania danych działań integracyjnych, jego zdaniem ważniejsze jest to, że prowadzone przedsięwzięcia okazują się długoterminowo skuteczne i mogą stać się podstawą do prowadzenia szerszych działań.

Innym mierzalnym efektem dostępności środków EFI jest zdaniem wielu rozmówców *wzrost liczby organizacji*, ubiegających się o dofinansowanie oraz stopniowa *rozbudowa potencjału beneficjentów*. Urzędniczka Ministerstwa Pracy zauważa, że o skuteczności Funduszu świadczy liczba organizacji, które dopiero powstały⁴⁷. Inna przedstawicielka resortu wskazuje z kolei na długoterminowy efekt zaangażowania w działania Funduszu w postaci rozbudowy “potencjału organizacji”⁴⁸. Pozwoliło to na przełamanie bariery absorpcji środków. W pierwszych dwóch latach funkcjonowania Funduszu, urzędnicy zmagali się z problemem niewystarczającej liczby wniosków, zgłaszanych w konkursach:

*To było po pięć naborów wniosków żeby w ogóle te pieniądze rozdysonować, bo organizacje nie były przyzwyczajone do świadczenia pomocy cudzoziemcom innym niż uchodźcy no bo nie miały na to środków...*⁴⁹

Obok zmian o charakterze ilościowym, Fundusz wniósł nową jakość, tworząc swego rodzaju bezpieczne „laboratorium” skutecznych metod integracji. Zdaniem rozmówcy z MSW fundusze unijne pozwoliły na wypracowanie “dobrych praktyk”, które mogą być następnie “wykorzystywane po raz kolejny i kolejny” — tym samym pozwalając na coraz lepsze zdiagnozowanie potrzeb integracyjnych migrantów⁵⁰. Fundusz EFI pełnił tym samym funkcję diagnostyczną, wzmacniając potencjał zarówno beneficjentów (organizacji pozarządowych) jak też urzędników obsługujących kolejne edycje konkursu. Rozwój potencjału beneficjentów zauważa urzędniczka MPiPS, która dostrzega “bardzo dużo” udanych działań w ramach

⁴⁶ MI_W_MSW_21052013_PK_3.

⁴⁷ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

⁴⁸ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2.

⁴⁹ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

⁵⁰ MI_W_MSW_21052013_PK_3.

Funduszu. W jej ocenie kolejne konkursy przyniosły “duży postęp”, mierzalny “liczbą doświadczeń, które organizacje zajmujące się tematyką mogły uzyskać”⁵¹.

Wielu rozmówców reprezentujących administrację publiczną, za najważniejszy pozytywny wpływ Funduszu w obszarze integracji uznaje właśnie możliwość wypróbowania w niewielkiej skali działań, które następnie mogłyby być powielane na większą skalę. Jedna z urzędniczek Funduszu podsumowuje to zjawisko następująco:

*Fundusz chyba najbardziej pozytywną ocenę zdobywa w kontekście zdobywania pewnych doświadczeń, wypracowywania pewnych metod pracy, czegoś czego jeszcze kilka lat temu w Polsce praktycznie nie było*⁵².

Podobne zdanie wyraża przedstawiciel Władzy Wdrażającej, który stwierdza, że EFI “bardziej niż spełniło” pokładane w nim oczekiwania⁵³ ze względu na możliwość przetestowania w ramach Funduszu rozwiązań, które następnie zostały upowszechnione. Zwraca przy tym uwagę, że Fundusz stał się czymś więcej niż platformą do jednostkowych działań w określonych warunkach lokalnych. Wkrótce okazało się, że rozwiązania sprawdzone w danym środowisku można stosować na szerszą skalę. Tym samym Fundusz pozwolił wypracować narzędzia integracji. Rozmówca reprezentujący WWPE opisuje ten proces następująco:

*To nie był tylko poligon doświadczalny w sensie sprawdzenia pomysłów. To było (...) pole, które pozwoliło tym pomysłom zaistnieć, że ktoś o nich usłyszał. Gdyby projekt nie został sfinansowany, to nikt by nie wiedział, że ktoś być może miał taki pomysł, by coś zrealizować*⁵⁴.

4.2. Doświadczenia systemu wdrażania

Równolegle do zwiększenia potencjału wdrożeniowego organizacji pozarządowych, Fundusz stał się ważnym elementem budowy zdolności instytucji państwowych do planowania i programowania pomocy. Urzędnicy z resortów zaangażowanych w nadzór nad Funduszem zgodnie podkreślają, że wdrażanie EFI stanowiło ważne doświadczenie, które pozwoliło zdobyć nowe umiejętności oraz rozpoznać lepiej potrzeby grupy docelowej. Przedstawiciel Władzy Wdrażającej podkreśla, że urzędnicy odpowiedzialni za obsługę funduszu integracyjnego zdobywali szlify, wdrażając Europejski Fundusz na rzecz

⁵¹ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2.

⁵² MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

⁵³ MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

⁵⁴ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

Uchodźców. Tym samym EFI stanowił “rozszerzenie dotychczasowych doświadczeń z Funduszem uchodźczym na następną grupę imigrantów”⁵⁵. Dla zapewnienia ciągłości działań pracownicy WWPE wcześniej zajmujące się EFU przekazali nowym pracownikom, zatrudnionym w związku ze zwiększonym zakresem obowiązków praktyczne doświadczenia związane z nadzorem nad Funduszem.

Urzędniczka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, instytucji odpowiedzialnej za określenie priorytetów dla Funduszu w Polsce, przyznaje, że w początkowym okresie “to było bardziej takie badanie gruntu” oraz dodaje, że:

*Nie było wiadomo dokładnie co zrobić jeszcze. To było takie działanie po omacku*⁵⁶.

W podobny sposób o okresie planowania działań Funduszu wyraża się naczelnik wydziału w resorcie pracy:

*To jest moment, w którym myśmy zaczynali. Tak naprawdę to nikt nie wiedział w jakim kierunku powinny pójść zagadnienia związane z integracją cudzoziemców*⁵⁷.

Zaś przedstawiciel Władzy Wdrażającej podkreśla, że zmiany związane z podziałem funduszu uchodźczego oraz utworzeniem funduszu integracyjnego wymagały od personelu WWPE “uczenia się podczas pracy”⁵⁸. Doświadczenia pierwszych lat wdrażania Funduszu stanowiły również okres intensywnego zdobywania doświadczeń przez personel MPiPS. Jedna z urzędniczek stwierdza wprost, że obsługa EFI sprawiła, że personel „bardzo dużo się nauczył” co później przełożyło się na inicjatywy w zakresie wytyczania kierunków polityki państwa.

Nadzór merytoryczny nad wdrażaniem projektów był w szczególności doświadczeniem decydującym o rozpoznaniu konkretnych potrzeb integracyjnych. Przedstawicielka resortu pracy przyznaje, że lata wdrażania projektów pozwoliły jej zespołowi “zidentyfikować kilka obszarów”, które zostały uwzględnione w strategii integracyjnej oraz które winny stanowić stały element działań prowadzonych w ramach nowego funduszu w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Do takich działań zaliczyła projekty powitalne (“oprowadzanie po domu”), kursy oraz inicjatywy lokalne na rzecz dialogu ze społeczeństwem przyjmującym⁵⁹.

Urzednicy ze wszystkich zaangażowanych instytucji zgodnie stwierdzają, że obserwacja skuteczności podejmowanych działań

⁵⁵ MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

⁵⁶ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

⁵⁷ MI_W_MPiPS_10072013_PK_8.

⁵⁸ MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

⁵⁹ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

oraz rozpoznanie grupy docelowej pozwalają na wyciągnięcie bardziej ogólnych wniosków co do działań, na które należałoby w przyszłości kłaść nacisk. Urzędnik MSW opisuje mechanizm identyfikacji innowacyjnych rozwiązań, które jego zdaniem mają szansę sprawdzić się w przyszłości, na przykładzie pomysłu mieszkania chronionego:

Wydaje mi się, że dobrze jest kontynuować tego typu dobre praktyki, które później mogą na rynku zbadać, że ci ludzie będą chętniej korzystać z tej pomocy. (...) Myślę, że (...) rozpoczęliśmy już z mniejszymi bądź większymi potknięciami jak to zwykle bywa na początku, wprowadzać taki zestaw działań, które w jakiś tam sposób zaczyna sobie funkcjonować i zaczyna działać w porządku. Myślę, że należy to kontynuować⁶⁰.

Na tej podstawie rozmówca wyciąga wniosek, że w oparciu o wiedza zdobyta z innych źródeł pozwala pokusić się o wskazanie na te z działań, które się sprawdziły, na większą skalę:

My wiemy tak naprawdę jaka jest w Polsce liczba migrantów, jesteśmy w stanie oszacować jaka liczba osób statystycznie potrzebuje takiej pomocy. W związku z tym też jesteśmy w stanie powiedzieć jakie są priorytety, jak mamy działać dalej w przyszłości, jak to sobie podzielić. Tak że zdecydowanie tak jeśli chodzi o działania preintegracyjne — myślę, że powinniśmy kontynuować to co do tej pory udało się nam osiągnąć, rozwijając, usprawniając nadal na ile to można zrobić⁶¹.

4.3. Wkład funduszu w budowę polityki integracyjnej

Urzednicy zwracali uwagę na następujący paradoks. Co prawda, konstruując Fundusz, nie brano pod uwagę celów polityki państwa, która nie była jeszcze określona, jednak doświadczenia zdobyte w trakcie jego wdrażania posłużyły do opracowania koncepcji tej polityki. Przedstawiciel Władzy Wdrażającej wyraźnie zarzeka się, że “tworzenie polityki migracyjnej (...) nie było celem tego Funduszu” i podkreśla, również, że określenie założeń takiej polityki nie leży w gestii Władzy, która koncentruje się na “wdrażaniu Funduszu”⁶². Jednocześnie przyznaje, że dysponując środkami Funduszu oraz niezbędnym doświadczeniem, WWPE było w stanie stworzyć warunki do tego by “Fundusz (...) przyczynił się do tworzenia polityki migracyjnej”⁶³. Urzednicy upatrywali w projektach nie tylko efektów ograniczonych do konkretnej grupy docelowej ale też, jak to określili

⁶⁰ MI_W_MSW_21052013_PK_3.

⁶¹ MI_W_MSW_21052013_PK_3.

⁶² MI_W_WWPE_11062013_PK_5

⁶³ MI_W_WWPE_11062013_PK_5

rozmówca z MSW, zwracali uwagę na to czy dany projekt „ma potencjał bycia paliwem dla tworzenia, usprawniania polityk i praktyk publicznych recepcji cudzoziemców”⁶⁴.

Ścisły związek pomiędzy projektowaniem Funduszu a określeniem celów polityki państwa, miało zapewnić przekazanie kompetencji w tym zakresie jednej instytucji—Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. Urzędniczka resortu podkreśla, że gdy podejmowano decyzję o wyborze instytucji odpowiedzialnej za planowanie i nadzór merytoryczny nad EFI, Ministerstwo wyraziło zainteresowanie przejściem tych kompetencji. Za powierzeniem MPiPS tego zadania, przemawiały przede wszystkim formalne kompetencje ministerstwa, które “w 2004 roku (...) przejęło koordynację działań integracyjnych w Polsce” oraz było zgodnie z ustawą odpowiedzialne za całokształt kwestii w zakresie integracji cudzoziemców⁶⁵.

Pracownicy Ministerstwa zwracają uwagę, że kwestie integracji imigrantów są wciąż niezbyt istotne w debacie na temat polityki społecznej państwa. W jednej z wypowiedzi wskazano na fakt, że “główne problemy sygnalizowane” w szerszej debacie publicznej “to problemy, które są bardziej dostrzegane ze względów liczebnych w społeczeństwie”⁶⁶. Urzędniczka resortu zwraca przy tym uwagę, że tematyka integracji cudzoziemców pojawia się “w interpelacjach czy wystąpieniach” polityków “niezbyt często” i w konsekwencji w debacie publicznej bardziej obecne są dyskusje “o niepełnosprawnych, o samotnych matkach, ubogich dzieciach”. Z jednej strony rozmówczyni przyznaje, że problem integracji imigrantów w Polsce jest ważny, zauważając, że:

*nie można wykluczyć, że jeśli udział cudzoziemców w tym czy innym wskaźniku, wiążącym się z wykluczeniem społecznym czy ubóstwem jest duży, to oczywiście również do nich są adresowane działania*⁶⁷.

Urzędniczka przyznaje, że nawet w wypadkach gdy cudzoziemcy są beneficjentami działań z zakresu polityki społecznej, problemy, z jakimi styka się ta grupa rzadziej są postrzegane “przez perspektywę tego, czy ktoś jest cudzoziemcem czy nie”. Rozmówczyni konkluduje, że względnie niska “obiektywnie istniejąca liczba imigrantów” rzutuje na społeczne przekonanie, że “problem integracji imigrantów w Polsce może nie jest jednym z czołowych problemów społecznych”⁶⁸.

⁶⁴ MI_W_NGO_05042013_KB_8

⁶⁵ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

⁶⁶ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

⁶⁷ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

⁶⁸ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

Paradoksalnie, niski priorytet kwestii integracyjnych w debacie publicznej sprawił, że doświadczenia zdobywane w ramach Funduszu odegrały zdaniem urzędników kluczowe znaczenie przy wypracowaniu kierunków samej polityki. Najbardziej lapidarnie określiła to przedstawicielka resortu pracy. W odpowiedzi na pytanie czego nauczyło nas EFI, stwierdziła, że pozwoliło zdefiniować “co to jest polityka integracyjna”⁶⁹. Przyznała przy tym, że w początkowym okresie barierą na drodze do wypracowania takiej definicji był brak praktycznych doświadczeń w tym zakresie i w konsekwencji “nie było w ogóle pomysłu co z tym zrobić”⁷⁰. Ponadto zwraca uwagę, że nawet w wypadku, gdy na poziomie lokalnym pojawiały się pomysły, brak niezbędnej infrastruktury oraz standardowych praktyk uniemożliwiał realizację tych pomysłów.

Oceniając z punktu widzenia instytucji wdrażającej, przedstawiciel WWPE dochodzi do wniosku, że decyzja o tym by przy braku założeń polityki państwa w tym zakresie, wypróbować co się sprawdzi w ramach Funduszu, była słuszna. Pozwoliło to “tym pieniądzom pracować, (...) żeby wypróbować co działa”⁷¹, co było również uzasadnione brakiem bezpośrednich wyzwań zewnętrznych ponieważ jego zdaniem działa się to “w momencie kiedy jeszcze sytuacja migracyjna nie była i nie jest bardzo napięta”⁷². Pozwoliło to Ministerstwu Pracy wykorzystać wnioski z działania Funduszu do lepszego zdefiniowania celów polityki państwa – jak podkreśla urzędnik Ministerstwo “zebrało te doświadczenia i obecnie je włącza w politykę”⁷³. Urzędniczka MPiPS stwierdza wprost, że praca z Funduszem była kluczowa dla wypracowania szczegółowych priorytetów projektowanej polityki państwa:

*Wydaje mi się, że (...) gdyby nie EFI, nie powstałaby polityka integracyjna (...) Cały rozdział w dokumencie „Polityka migracyjna Polski” to jest niemalże kopiuj-wklej z EFT*⁷⁴.

Wyzwaniem na najbliższą przyszłość z pewnością stanie się odpowiedź na pytanie: jaką funkcję będzie pełnić Fundusz w nowych warunkach jakie zaistniały wraz z przygotowaniem strategii sektorowych: migracyjnej i integracyjnej. Urzędnicy podkreślają, że jest jeszcze zbyt wcześnie aby przesądzać o kształcie instytucjonalnym i tym samym roli Funduszu w systemie działań integracyjnych prowadzonych przez państwo. Odpowiedź na to pytanie utrudnia rów-

⁶⁹ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

⁷⁰ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

⁷¹ MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

⁷² MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

⁷³ MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

⁷⁴ MI_W_WWPE_06062013_PK_4.

niez niedostateczne rozpoznanie potrzeb integracyjnych poszczególnych kategorii cudzoziemców. Docelowo należałoby rozstrzygnąć szereg kwestii, które mają stać się przedmiotem szerszej debaty, uwzględniającej głos ekspertów oraz praktyków. Urzędnik MSW tak określił to wyzwanie stojące przed administracją centralną:

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

4.4. Czynniki decydujące o jakości wdrażania Funduszu

Zgadając się co do tego, że dotychczasowy okres funkcjonowania Funduszu można uznać za sukces, urzędnicy podkreślają znaczenie szeregu czynników, które wpłynęły na jakość wdrażania EFI. Składają się na to takie elementy jak: utrzymanie dostatecznej i stałej obsady kadrowej, stopniowe zdobywanie przez zespół doświadczeń merytorycznych oraz poprawa terminowości w zakresie przepływów finansowych. Z drugiej strony zauważają potrzebę wzmocnienia potencjału organizacji pozarządowych, co pozwoliłoby niektórym z nich bardziej skutecznie wdrażać projekty kompleksowe. Wskazują jednocześnie na szereg barier w tworzeniu partnerstw pomiędzy organizacjami.

4.5. Obsada kadrowa instytucji obsługujących EFI

Biorąc pod uwagę, że za obsługę Funduszu odpowiada stosunkowo niewielka grupa urzędników, znaczenia nabiera stabilna obsada oraz odpowiednia organizacja pracy zespołu. Poprawie skuteczności działań służy takie rozwiązanie, w którym Funduszem zajmuje się specjalnie oddelegowany do tego zadania personel, posiadający niezbędną wiedzę i doświadczenia z zakresu integracji cudzoziemców. Ponieważ doświadczenie w tej dziedzinie było zdobywane na drodze „prób i błędów” poprzez weryfikację celowości i skuteczności konkretnych propozycji, składanych przez beneficjentów, ciągłość zatrudnienia w instytucjach odpowiedzialnych za nadzór zarówno merytoryczny jak formalny (MPiPS i WWPE) ma pierwszorzędne znaczenie.

W tym kontekście, warto przyjrzeć się rozwiązaniom przyjętym w obu instytucjach. Wskazują one, że zwiększenie obsady kadrowej i oddelegowanie pracowników konkretnie do obsługi EFI pozwoliło Władzy Wdrażającej znacząco poprawić jakość. Jednocześnie, na obecnym etapie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wyraźnie obecna jest świadomość potrzeby zwiększenia personelu w taki sposób, by obsługą Funduszu zajmowało się kilka osób wyspecjalizowanych w tej dziedzinie.

Kierownik wydziału Władzy odpowiedzialny za obsługę Funduszu podkreśla, że do tego zadania przypisano 6,28 etatu co stanowi postęp w stosunku do okresu początkowego. Oprócz współpracy z instytucją odpowiedzialną czyli z Ministerstwem Pracy, do zadań WWPE należą również działania operacyjne np.: “organizacja konkursów, przeprowadzanie oceny, podpisywanie umów, nadzorowanie nad umowami i wizytami monitoringowymi oraz rozliczanie projektu”. Ponadto pracownicy zapewniają ogólną obsługę Funduszu poprzez “promocję, ewaluację, pisanie raportów do Komisji Europejskiej, przygotowywanie różnych innych sprawozdań i obsługę licznych kontroli”. Biorąc pod uwagę szeroki zakres obowiązków, urzędniczka WWPE mimo wszystko ocenia, że “personelu nie ma wystarczającej ilości”, co szczególnie daje się we znaki w okresie naboru wniosków i ich oceny⁷⁵.

Z drugiej strony, o ile wzmocnienie zasobów kadrowych WWPE rozwiązało pewne problemy na poziomie operacyjnym (wybór i ocena wniosków, monitoring postępów projektów oraz ich terminowe rozliczanie), to dla zapewnienia ciągłości działań oraz planowania strategicznego rozwoju Funduszu, niezbędne jest uzupełnienie kadr instytucji wiodącej, czyli resortu pracy. Niewątpliwie, w okresie wdrażania Funduszu podjęto pewne kroki zmierzające do zapewnienia odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego dla obsługi Funduszu. Wybór Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, (jako struktury odpowiedzialnej ustawowo za integrację cudzoziemców), do koordynowania prac pozostałych instytucji państwowych, obsługujących fundusz został przyjęty jako naturalny. Za “krok do przodu”, świadczący o rosnącej roli Funduszu w działaniach Departamentu przedstawicielka resortu uznaje utworzenie odrębnego Wydziału do spraw Programów i Integracji Cudzoziemców⁷⁶. Posunięcie to pozwalało żywić nadzieję, że nowopowstała jednostka będzie w stanie zapewnić koordynację działań instytucji państwowych oraz, że w procesie planowania priorytety EFI zostaną ściśle powiązane z szerszymi celami polityki państwa w zakresie integracji cudzoziemców.

⁷⁵ MI_W_WWPE_27062013_PK_7.

⁷⁶ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

Zwiększony zasób kadrowy, niska rotacja personelu oraz specjalizacja w kwestiach związanych z potrzebami specyficznej grupy docelowej, jaką są cudzoziemcy, to trzy elementy wzmocnienia potencjału Departamentu w dziedzinie obsługi EFI. Działania te są uzasadnione w świetle tego, że to właśnie resort pracy ma inicjować wysiłki na rzecz określenia kierunków oraz zakresu wsparcia procesu integracji. Pracowniczka Departamentu pełniąca m.in. obowiązki nadzoru merytorycznego nad Funduszem przyznaje, że w przypadku nawet niewielkich zmian kadrowych pojawia się problem zapewnienia ciągłości działań oraz dostatecznego monitoringu działań instytucji wdrażającej. Zapytana o to, co by się stało gdyby jedna lub dwie osoby odpowiedzialne za Fundusz w resorcie pracy odeszły lub otrzymały inne zadania, wyraża zaniepokojenie taką perspektywą. Przytacza swoje doświadczenie, gdy odeszła na roczny urlop macierzyński:

Nie działa się nic, oczywiście EFI sobie działało, bo to samograj. I trzeba tam robić pewnego rodzaju rzeczy i one i tak się będą działy. (...) Jak wróciłam to czułam się jakbym wczoraj odeszła⁷⁷.

Taka ocena sytuacji skłania ją do wniosku, że dla właściwego wypełniania funkcji kontrolnej w stosunku do WWPE oraz beneficjentów potrzebne jest zwiększenie obsady kadrowej zespołu:

W dalszej perspektywie ten zespół powinien się rozrastać chociażby po to żeby te nasze pomysły wdrażać, monitorować, żeby to miało ręce i nogi a nie było takie działanie pozorne⁷⁸.

Zatrudnienie dodatkowego personelu zdaniem urzędniczki umożliwiłoby Wydziałowi prowadzenie działań kontrolnych, gdyż, jak zauważa, przy obecnej liczbie trzech osób częściowo zaangażowanych w opiekę nad Funduszem "to jest nie do zrobienia". Pracownicy Wydziału zajmują się bowiem poza kwestiami integracji szeregiem innych działań dotyczących cudzoziemców. Wyraziła przy tym opinię, że zwiększenie obsady pozwoliłoby na bardziej aktywny nadzór nad projektami w tym na inspekcje w ramach projektów. Potwierdzając, że Wydział jest upoważniony do prowadzenia tego typu działań i kontrolowania Władzy Wdrażającej jako podwykonawcy, urzędniczka przyznaje, że:

Oczywiście moglibyśmy to robić natomiast myśmy tak naprawdę bardzo dużo oddali Władzy Wdrażającej, która zajmuje się tym w naszym imieniu⁷⁹.

Odpowiedni poziom zatrudnienia w instytucjach, odpowiedzialnych za organizację oraz monitoring działań EFI pozwolił na usunięcie jed-

⁷⁷ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

⁷⁸ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

⁷⁹ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

nej z barier we wdrażaniu, uznawanej przez beneficjentów za szczególnie poważną. Pokazuje to przykład Władzy Wdrażającej, w której zwiększenie obsady personelu dedykowanego do obsługi Funduszu okazało się kluczowe dla poprawy warunków współpracy z beneficjentami. Kilku urzędników wskazywało na wyniki ewaluacji przeprowadzonej przez Caritas, zgodnie z którą beneficjenci realizujący projekty uznali za szczególnie dotkliwe opóźnienia w przepływach finansowych ze strony Władzy Wdrażającej. Na bezpośredni związek pomiędzy odpowiednią obsadą kadrową we Władzy Wdrażającej a problemem terminowego przekazywania środków zwrócił uwagę przedstawiciel resortu spraw wewnętrznych. Gdy "liczba personelu we Władzy Wdrażającej została zwiększona odpowiednio" rozwiązany został problem zbyt długiego przetwarzania i weryfikacji wniosków o płatność, które "potrafiły przez dość długi czas leżeć we Władzy Wdrażającej nie sprawdzane, (...) czekając w kolejce na sprawdzenie"⁸⁰.

Przedstawicielka MPiPS zwróciła uwagę, że trudności z przepływami finansowymi po pierwsze narażały organizacje wdrażające na problemy w zakresie płynności. Oczekiwanie na kolejną transzę, sięgające nawet roku, sprawiało, że nie posiadając odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, organizacje były zmuszone zaciągać kredyty. Zdaniem rozmówczyni, słabością organizacji wdrażających projekty był ich niewystarczający potencjał: "środki własne *de facto*, żeby je założyć i potem spokojnie czekać na ich odzyskanie"⁸¹. Z jej obserwacji wynika, że "branie kredytów przez prezesów różnych stowarzyszeń i fundacji jest już normą"⁸². Z drugiej strony zdaniem urzędniczki informacje o nieregularnych przepływach finansowych mogły zniechęcić potencjalnych beneficjentów do aplikowania o dostępne środki. Upatruje tym samym źródła niewielkiego zainteresowania potencjalnych beneficjentów w fakcie, że "poszła fama w jaki sposób są środki przekazywane, ile się czeka na kolejne transze, jaki jest problem z zarządzaniem"⁸³.

Problem opóźnień finansowych, zdarzających się w przeszłości może w szczególności tłumaczyć niskie zainteresowanie Funduszem wśród samorządów. Inna przedstawicielka resortu pracy zauważa, że zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych samorząd musi planować budżet "z dużym wyprzedzeniem", co jednocześnie sprawia, że "przy projektach unijnych może być problem kiedy samorząd jeszcze nie wie czy zakwalifikuje się wniosek a już musi zaplanować budżet"⁸⁴. Ponad-

⁸⁰ MI_W_MSW_21052013_PK_3.

⁸¹ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

⁸² MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

⁸³ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1.

⁸⁴ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2.

to już w trakcie projektu konieczne było zaangażowanie środków własnych, co sprawiało, że pomimo niskiego formalnego wymogu wkładu własnego i perspektywy znacznego współfinansowania unijnego działań na rzecz migrantów samorząd zmuszony był wyłożyć „większość kosztów, które potem trzeba zaplanować”⁸⁵.

4.6. Potencjał organizacji pozarządowych

Równie ważnym czynnikiem decydującym o skuteczności działań jest potencjał samych beneficjentów. Różnice we wdrażaniu są szczególnie zauważalne w przypadku bardziej złożonych przedsięwzięć. Zdaniem urzędników, projekty kompleksowe mogą z powodzeniem wdrażać organizacje z bogatym doświadczeniem pracy z migrantami i z określonymi kompetencjami, pozwalającymi koordynować złożone zadanie. Podawano przykłady takich organizacji (Fundacja „Oprócz Granic”, „Ocalenie”, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej).

Urzędnicy zwracają uwagę, że mniejsze, niedoświadczone organizacje powinny w pierwszym okresie koncentrować się na działaniach, w których posiadają niezbędne kompetencje. Dobrze wyraża to urzędniczka WWPE, której zdaniem wybór pomiędzy projektami wyspecjalizowanymi a kompleksowymi „zależy od możliwości danej organizacji”. Uściśla, że:

*Jeśli jest to jakaś większa organizacja z doświadczonym personelem, może robić projekt bardziej kompleksowy z dużą ilością działań. Natomiast mniejsze organizacje raczej powinny zajmować się jednym tematem dzięki temu uda im się to doprowadzić do końca i będą tego jakieś wymierne efekty a nie dotknięcie każdego tematu po trochu i później kończy się czas albo nie wystarczającej liczby personelu, żeby to zrobić*⁸⁶.

Kilku urzędników zwróciło uwagę na to, że partnerstwa stanowią odpowiedź na problem rozproszenia i małej skali organizacji pozarządowych. Pojawiły się głosy, że w partnerstwach organizacje mogą osiągnąć efekt skali oraz uboczne skutki w postaci otwarcia się na innego typu doświadczenia. Wszystko to, zdaniem urzędniczki MPiPS pozwala osiągnąć „większą różnorodność działań projektu”. Rozmówczyni zwróciła przy tym uwagę na fakt, że partnerstwa pomiędzy organizacjami z różnymi kompetencjami mogą je wzajemnie wzmocnić:

Jeśli organizacja pozarządowa, bezpośrednio pracująca, na przykład zrzeszająca osoby, które są cudzoziemcami, zawiera partnerstwo na przykład z instytucją badawczą, to na pewno daje

⁸⁵ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2.

⁸⁶ MI_W_WWPE_27062013_PK_7

*to instytucji badawczej pewien aspekt praktyczny i znajomość, możliwość pogłębienia tematu praktycznego a dla tej organizacji jest to znakomitą okazją do zdobycia pewnych wyników badań, opracowań, które z kolei mogą się później przełożyć na lepszą pracę i na być może zdobycie pewnych doświadczeń*⁸⁷.

Jednocześnie urzędnicy przyznają, że struktura EFI nie oferuje wystarczających zachęt do tworzenia partnerstw (jak przyznała urzędniczka resortu pracy “nie ma żadnego profit z tego faktu, że jest się w partnerstwie”⁸⁸). Zauważalny jest spadek zawieranych partnerstw. Przedstawiciel WWPE upatruje przyczyny w niechęci organizacji do podejmowania się roli lidera, który jako jedyny jest odpowiedzialny wobec Władzy za terminowość i rozliczenie działań. W przypadku opóźnień w przygotowaniu przez partnerów projektu wymaganej dokumentacji finansowej, lider ponosi konsekwencje formalne niedotrzymania warunków umowy. Urzędniczka Władzy z kolei wskazuje, że “jedynie duże organizacje” są w stanie unieść ciężar koordynacji działań innych partnerów⁸⁹. Problemy we współpracy między partnerami dotyczą najczęściej przepływu informacji oraz jakości komunikacji. Z punktu widzenia Władzy, ważne jest by organizacja występująca jako lider projektu była w stanie zebrać niezbędne produkty oraz raporty z postępów prowadzonych działań od wszystkich partnerów.

Urzędnicy obsługujący EFI zauważają niewielki udział w realizacji działań Funduszu ze strony organizacji, skupiających samych migrantów. Urzędniczka WWPE zauważa, że więcej jest od fundacji, które działają na rzecz migrantów, niż organizacji imigranckich⁹⁰.

Przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać w słabości organizacyjnej oraz niedostatecznym zapleczu finansowym. Jak stwierdza przedstawicielka MPiPS “o ile z napisaniem wniosku to sobie w większości radzą, natomiast potem z prowadzeniem projektu (...) opóźnienia ich zabijają”.⁹¹ Wyjątkiem są organizacje, takie jak Fundacja na rzecz Rozwoju “Oprócz Granic”, która z jednej strony posiada już pewien potencjał organizacyjny, a z drugiej strony “dobrze rozumie specyfikę” grupy docelowej⁹². Aby zmienić tę sytuację, proponowano utworzenie puli środków na rozbudowę zdolności małych organizacji migranckich, szczególnie nowopowstałych, zainteresowanych realizacją działań pro-integracyjnych.

⁸⁷ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

⁸⁸ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

⁸⁹ MI_W_WWPE_11062013_PK_5

⁹⁰ MI_W_WWPE_11062013_PK_5

⁹¹ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

⁹² MI_W_WWPE_11062013_PK_5

Trudno jest określić z perspektywy urzędów państwowych w jakim stopniu cudzoziemcy biorą udział w planowaniu bądź wnioskowaniu o finansowanie działań z EFI, prowadzonych przez polskie organizacje pozarządowe. W EFI nie ma wymogu włączania cudzoziemców w proces przygotowania wniosku bądź w ewaluację projektu. Z doświadczeń urzędników wynika, że przedstawiciele grupy docelowej są głównie widoczni jako uczestnicy samych działań, zaś konsultacje z nimi są prowadzone jako „dobra praktyka” niektórych organizacji, które są bliskie środowisku migranckiemu lub w których cudzoziemcy są zatrudnieni⁹³. Przedstawiciel MSW potwierdza tę diagnozę, stwierdzając, że „mało jest takiego zaangażowania faktycznie osób, które stanowią grupę docelową, raczej są oni po prostu odbiorcami tej pomocy”.

Biorąc pod uwagę fakt, że większość migrantów, do których skierowane są działania EFI, to osoby aktywne na rynku pracy, przedstawiciel WWPE odnosi się ze zrozumieniem do faktu, że „te osoby nie są liderami jeżeli chodzi o pracę dla nich, że to raczej Polacy i to Polacy wykształceni zajmują się głównie tą działalnością”. Przeciwny migrant bowiem

*ma zmartwienia może większe niż włączenie się w jakąś szerszą działalność, w momencie kiedy zarobki pozwalają na przeżycie i odesłanie trochę pieniędzy do domu*⁹⁴.

Przemyslenia wymaga również formuła włączenia migrantów w działania projektowe. Ciekawą propozycję przedstawiła urzędniczka MSW, która zauważa, że zbyt często na forum publicznym migranci skupiają się na barierach, ograniczeniach oraz trudnościach w zakresie integracji. Odpowiedzią na to mogłoby być przedstawienie pozytywnych przykładów udanej integracji:

*Można zaprosić takiego imigranta, któremu się powiodło w naszym kraju, który odniósł jakiś rodzaj sukcesu, żeby powiedział jakie miał tu problemy a jak doszedł do tego do czego właśnie doszedł, co mu pomogło, jakie tutaj były znaczące działania ze strony państwa czy może społeczności lokalnych, co zdecydowało o tym, że się tutaj zaaklimatyzował*⁹⁵.

4.6.1. Skuteczne działania integracyjne

Centralną kwestią dla oceny funkcjonowania Funduszu stało się pytanie: które ze stosowanych w projektach EFI działań integracyjnych okazały się najbardziej skuteczne. Odpowiadając na to pytanie,

⁹³ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

⁹⁴ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

⁹⁵ MI_W_MSW_25072013_PK_10

urzednicy przyjęli dwie perspektywy: potrzeb samych migrantów jak też interesów państwa polskiego. Okazało się, że perspektywy te są zgodne i możliwe było wyodrębnienie stałego zestawu skutecznych działań integracyjnych. Za najważniejsze działanie uznano naukę języka polskiego, natomiast na drugim miejscu wymieniany jest szereg projektów, wprowadzających cudzoziemców w polską rzeczywistość instytucjonalną (oprowadzanie po domu, poradnictwo prawne). Często zwracano uwagę na działania zwiększające szanse migrantów na rynku pracy (kursy zawodowe). Odrębną kategorię stanowią działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego.

Ocena celowości i skuteczności działań przysporzyła rozmówcom trudności ponieważ jak zgodnie przyznają, nie prowadzono jak dotąd oceny wpływu uczestnictwa w projektach (np. kursach zawodowych) na szanse integracyjne cudzoziemców w dłuższej perspektywie. Jedyną kategorią projektów, które poddano powszechnej krytyce, są inicjatywy badawcze. W tym przypadku należy dokonać rozróżnienia ze względu na typ beneficjenta. O ile rozmówcy mają zaufanie do instytucji z ugruntowaną reputacją naukową, to negatywnie oceniają przypadki, w których organizacje bez wymaganego doświadczenia, wypracowanej metodologii oraz zdolności do zarządzania projektem podejmują się badań. Jak ujął to przedstawiciel WWPE, problem nie leżał w tematyce a implementacji projektu– „Gdyby inna organizacja to samo robiła, osiągnęłaby zdecydowanie lepsze rezultaty” ⁹⁶. Podobnie jak w przypadku innych działań, minusem takich projektów jest brak rozpoznania sytuacji w jakiej znajduje się grupa docelowa. Zdaniem innej osoby, reprezentującej Władzę, nietrafione są projekty badań grupy migrantów, podejmowane z niewłaściwych pobudek– „interesu badacza czy ścieżki kariery naukowej”, pomijające „potrzeby, które faktycznie istnieją” ⁹⁷.

4.7. Nauka języka polskiego

Wśród urzędników panuje zgoda co do tego, że zarówno z punktu widzenia kraju przyjmującego, jak również potrzeb samych migrantów, fundamentalne znaczenie dla integracji obywateli państw trzecich ma nauka języka polskiego. W wielu wypowiedziach podkreślano również znajomość języka jako warunek sukcesu na innych polach działalności migrantów (integracji ekonomicznej bądź społecznej). Pracownik Władzy Wdrażającej uznał znajomość języka polskiego za kluczową dla tego by z jednej strony “znaleźć lepszą

⁹⁶ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

⁹⁷ MI_W_WWPE_25062013_PK_6

pracę”, co z kolei zapewni “środki do życia”⁹⁸. Z drugiej jednak strony umiejętność porozumiewania się ma jego zdaniem o wiele szerszy wpływ na szanse integracji w społeczności lokalnej:

*Natomiast praca, znajomość języka, pomaga w dalszej integracji już w życiu pozazawodowym, w wolnej chwili. Nie znając języka polskiego mają raczej kłopoty z tym. Też nie wszyscy porozumiewają się w języku angielskim czy jakimkolwiek innym*⁹⁹.

Rozmówca ten uznał wręcz język polski za warunek osiedlenia się migrantów w Polsce, traktując go jako “najważniejsze narzędzie jakie powinni opanować [...], żeby tutaj mieszkać”¹⁰⁰. Inna osoba z WWPE, która wskazuje, że pierwszorzędną potrzebą migranta w Polsce jest “znajomość języka polskiego.” Ponadto za potwierdzenie faktu, że “nauka języka polskiego od lat się sprawdza” uznaje zainteresowanie migrantów kursami językowymi, o czym świadczy nie tylko wysoka frekwencja, ale także fakt, że “cudzoziemcy przychodzą na te szkolenia i kończą” je¹⁰¹. Zdaniem urzędniczki wszystko to świadczy o wysokim i trwałym zapotrzebowaniu na kursy językowe.

Znajomość języka ma szansę zyskać na znaczeniu również ze względu na wymóg kompetencji językowej w ramach procedury ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie się w nowej ustawie o cudzoziemcach. Przedstawiciel MSW, który brał udział w przygotowaniu tekstu strategii, podkreśla że „bardzo silnie podkreślona kwestia znajomości języka polskiego, ona się przewija, ewidentnie to jest kwestia kluczowa”¹⁰². Wyraźnie stwierdza, że resort opowiada się za zaakcentowaniem kwestii nauki języka polskiego. Odpowiadając na zarzuty wielu organizacji pozarządowych, które uczestniczyły w konsultacjach, urzędnik tak uzasadnia wymóg znajomości języka:

*Brak dobrej znajomości języka polskiego może się bardzo negatywnie odbić na relacjach społecznych a idąc dalej na bezpieczeństwie państwa, bo to prowadzi do pewnego zamykania się tych diaspor, gettyzacji, różnego typu patologii, które z tej gettyzacji wynikają*¹⁰³.

Uznając wagę znajomości języka oraz aprobując zapisy strategii w tym zakresie przedstawicielka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wyraziła obawę czy ustawienie zbyt wysokiego poziomu kompetencji językowej nie będzie stanowiło bariery. Zwróciła przy tym uwagę, że nowelizacja ustawy o języku polskim zdefiniuje to wymaganie w sposób liberalny, wprowadzając “egzamininy certyfikowane

⁹⁸ MI_W_WWPE_27062013_PK_7.

⁹⁹ MI_W_WWPE_27062013_PK_7

¹⁰⁰ MI_W_WWPE_27062013_PK_7

¹⁰¹ MI_W_WWPE_11062013_PK_5

¹⁰² MI_W_MSW_13072013_PK_9

¹⁰³ MI_W_MSW_13072013_PK_9

do poziomu A1”. W każdym razie, urzędniczka stoi na stanowisku, że wprowadzeniu formalnych wymogów w tym względzie powinny towarzyszyć aktywne działania integracyjne:

Uważam, że skoro państwo polskie wymaga czegoś od cudzoziemca, no to musi mu jednak ułatwić dostęp do sprostania temu wymaganiu czyli powinny oferowane być kursy języka polskiego¹⁰⁴.

4.8. Wprowadzenie do rzeczywistości instytucjonalnej

Blisko związana ze znajomością języka jest znajomość realiów, która pozwala migrantom spełniać wymogi urzędowe oraz realizować swoje prawa. Popularną formą takich działań jest poradnictwo prawne. Przedstawiciel MPiPS wymienia wśród działań skierowanych do migrantów w ramach EFI “oprócz działań dotyczących pogłębiania przez nich znajomości języka polskiego” również inicjatywy służące “zdobyci[u] wiedzy poruszania się w pewnych procedurach, nawet prawnych”¹⁰⁵. Opierając się na doświadczeniach z EFU, urzędnik MSW uznaje te działania za niezbędny element preintegracji i w taki sposób uzasadnia potrzebę ich kontynuacji:

Mamy już takie sygnały chociażby, powiedzmy, w przypadku pomocy prawnej gdzie wiemy, że my jako kraj powinniśmy tutaj wdrożyć taki system bezpłatnej pomocy prawnej dla osób, które w ogóle w Polsce mają z tym problem i ten system pomocy prawnej bezpłatnej gdzieś tam sobie raczkuje w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Pomoc taka nie może skupiać się jedynie na doradztwie w zakresie wymogów procedury legalizacyjnej. Zdaniem urzędniczki MSW warto zastanowić się czy docelowo powszechna pomoc prawna nie mogłaby objąć szerszych kwestii, z którymi stykają się zarówno migranci jak też obywatele polscy. W szczególności, biorąc pod uwagę dominację migrantów zarobkowych wśród beneficjentów Funduszu, warto zastanowić się nad uwzględnieniem w szerszym zakresie w poradnictwie problemów ochrony praw pracowniczych. Rozmówczyni podkreśla:

Te osoby, jeżeli pracują, to na pewno potrzebują wiedzy na temat wykonywania pracy, na temat ich praw, żeby nie było tak, że pracodawca może wszystko, łącznie z zabieraniem paszportu (...). Wydaje się, że na budowanie takiej świadomości pracownika w przypadku migrantów ekonomicznych, taki fundusz mógłby być wykorzystany¹⁰⁶.

¹⁰⁴ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹⁰⁵ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

¹⁰⁶ MI_W_MSW_25072013_PK_10

Komponent ten wykracza jednak poza ścisłe poradnictwo. Większość urzędników podkreśla aspekt zwiększenia kompetencji migrantów do samodzielnego radzenia sobie z wymogami proceduralnymi i administracyjnymi. Jeden z rozmówców stwierdził, że dla obywateli państw trzecich najistotniejszym elementem integracji jest to, że “mogą się w ogóle jakoś odnaleźć w naszej rzeczywistości dzięki pomocy z naszej strony”¹⁰⁷. Podobnie określa potrzeby migrantów przedstawicielka WWPE, która tak opisała jeden z głównych celów integracji: “znaleźć się w polskich realiach”¹⁰⁸. Inna urzędniczka Władzy Wdrażającej precyzuje, że działania te w szczególności powinny skoncentrować się na “pomoc[y] w dogadywaniu się z urzędami.”¹⁰⁹ Za pożądane takie działania uznał również rozmówca z MSW:

*Dla mnie wystarczająca jest sytuacja, w której człowiek jest w stanie funkcjonować w tym społeczeństwie mówiąc w miarę w języku kraju w którym przebywa i zna się mniej więcej na otaczającej go rzeczywistości to znaczy wie jakie przysługują mu prawa, wie jakie ma również obowiązki. To jest wystarczające naprawdę i uważam, że w tym kierunku powinniśmy iść*¹¹⁰.

Umiejętność spełniania wymogów formalnych, ale też bardziej szeroko rozumianych zasad panujących w społeczeństwie – to elementy integracji, które podkreślali przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Odnosząc się do roboczego dokumentu “Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”, jedna z urzędniczek wskazuje, że docelowo integracja obywateli państw trzecich ma “służyć temu, żeby osoby napływające były w stanie funkcjonować w miarę bezkolizyjnie, samodzielnie w tej społeczności przyjmującej”¹¹¹. Inna urzędniczka resortu rozwija tę myśl, definiując integrację jako:

*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*¹¹².

W tym kontekście dużego znaczenia nabierają wszelkie projekty ułatwiające cudzoziemcom poruszanie się w przestrzeni instytucjonalnej – przekazujące praktyczną wiedzę dotyczącą procedur obowiązujących w urzędach. Zdaniem wielu urzędników dobrze służą temu projekty tzw. oprowadzania po domu, co zresztą zostało zapisane

¹⁰⁷ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹⁰⁸ MI_W_WWPE_25062013_PK_6

¹⁰⁹ MI_W_WWPE_11062013_PK_5

¹¹⁰ MI_W_MSW_21052013_PK_3

¹¹¹ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹¹² MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

w roboczej wersji strategii integracyjnej. Odnosząc się do doświadczeń z EFU, przedstawiciel MSW zwraca uwagę na uboczny efekt wzmacniania zdolności beneficjentów do samodzielnego działania:

W momencie, w którym [migranci] przechodzą pod skrzydła państwa w związku z procedurą azylową, odbywa się taki proces i on jest w stanie nastąpić w ciągu kilku tygodni, że ten człowiek z normalnie funkcjonującego staje się nagle ofiarą. On się bardzo dobrze często wpisuje, szczególnie to robią nacje zza wschodniej naszej granicy. Bardzo łatwo są się w stanie wpisać w rolę ofiary, która w pewnym momencie zaczyna być bardzo roszczeniowa, wychodzi z założenia, że on jest taki biedny, poszkodowany, jemu się wszystko należy w danym momencie. I to jest coś, z czym my staramy się tutaj w jakiś sposób walczyć, bo to nie jest na pewno podejście, które pomaga na rynku pracy czy w ogóle w funkcjonowaniu w społeczeństwie. Raczej staramy się pokazywać tutaj tego typu postawy jak uczenie samodzielności, właśnie tego, że w pewnym momencie będzie się musiało wyjść spod tego parasola i będzie sobie trzeba jakoś radzić. Tutaj bardzo ważne jest faktycznie w pewnym momencie puszczenie ich jakby na głęboką wodę¹¹³.

4.9. Kursy zawodowe

Wielu rozmówców, reprezentujących urzędy państwowe, podkreślało kluczową rolę funkcjonowania migrantów na rynku pracy dla ich integracji w społeczeństwie przyjmującym. Kursy zawodowe pozwalają nie tylko osiągnąć cel bezpośredni—zwiększenie szans na rynku pracy—ale też służą szerszemu procesowi integracji, zwiększając poczucie wartości oraz ułatwiając uczestnictwo w życiu społecznym.

Opisując potrzeby cudzoziemców, którzy korzystają ze wsparcia EFI, urzędnicy stwierdzają, że “większość tych ludzi przyjeżdża tu żeby znaleźć lepszą pracę, żeby znaleźć środki do życia i oczywiście znajomość języka w tym pomaga”¹¹⁴. Zwracają też uwagę, że aktywność zawodowa ma o wiele szersze znaczenie niż tylko poprawę statusu ekonomicznego. Urzędniczka resortu pracy zwraca uwagę, że praca “daje też pewną szansę nawiązania kontaktów towarzyskich” oraz “daje im poczucie dowartościowania i po prostu pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, w życiu społeczności, w której przyszło im żyć”¹¹⁵. Z tego punktu widzenia pierwszorzędne znaczenie mają kursy zawodowe, które pozwalają nawiązać migran-

¹¹³ MI_W_MSW_21052013_PK_3

¹¹⁴ MI_W_WWPE_27062013_PK_7

¹¹⁵ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

tom szersze relacje ze społeczeństwem przyjmującym. Przedstawiciel Władzy Wdrażającej tak opisuje wpływ aktywizacji zawodowej na zdolność do integracji:

Ponieważ język, jak wiadomo, pozwala się komunikować a kursy zawodowe pomagają tym ludziom znaleźć pracę, więc wtedy obracają się w coraz szerszym kręgu ludzi nie tylko z własnego najbliższego otoczenia tylko też Polaków głównie. Myślę, że to najszybciej pozwala im się integrować. Najbardziej naturalny proces i moim zdaniem najbardziej skuteczny¹¹⁶.

Jednocześnie urzędnicy przyznają, że nie jest prowadzona ocena wpływu kursów zawodowych na rzeczywistą zdolność do podjęcia zatrudnienia. Jak wskazuje w oparciu o doświadczenia EFU przedstawiciel MSW warto zastanowić się:

w jaki sposób pewne kursy doskonalenia zawodowego mogą mieć przełożenie na późniejsze uzyskanie zatrudnienia, na przykład jakieś kursy garncarstwa czy czegoś takiego. To wszystko należałoby zbadać, bo, jak mówiłem, nie badamy tego wpływu, nie wiemy tak naprawdę jaka ilość osób, która korzystała z kursów, powiedzmy, fryzjerskich, czy z kursów takich jak np. lepienie garnków, uzyskała później zatrudnienie w tej branży. Tego nie wiemy.

4.10. Działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego

Urzędnicy zwracają też uwagę na znaczenie realizacji jednego z celów Funduszu–działań skierowanych do społeczeństwa przyjmującego. W wypowiedzi urzędniczki MPiPS pojawia się wyraźnie aspekt dwustronności integracji, podnoszony w roboczym dokumencie “Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Z tej perspektywy wynikiem procesu powinno być “dostosowanie do siebie dwóch społeczności, czyli społeczności napływowej i społeczności przyjmującej osoby napływające” pozwalające “tym, którzy przyjechali” na “samodzielne, niezależne i spójne funkcjonowanie w danej społeczności”¹¹⁷. Inna przedstawicielka resortu pracy rozszerza pojęcie integracji jako “pełnego uczestnictwa” cudzoziemca w życiu społecznym tak, żeby “czuł się w pełni członkiem społeczeństwa”. Zgodnie z tą definicją “włączenie do życia społecznego” jest przeciwstawne “wykluczeniu społecznemu wtedy, kiedy osoba czuje się wyalienowana czy jest obiektywnie wyalienowana z udziału w życiu społecznym”¹¹⁸.

¹¹⁶ MI_W_WWPE_27062013_PK_7

¹¹⁷ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹¹⁸ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

Oceniając stopień w jakim w funduszu EFI obecny jest aspekt wzajemnego dostosowywania się imigrantów i mieszkańców, przedstawicielka resortu pracy stwierdziła, że niestety odbywa się to “w mniejszym zakresie niż dostosowywani[e] migrantów do społeczeństwa polskiego” i czyni następującą obserwację:

EFI za mały nacisk kładzie na tę drugą stronę, która jest niezwykle istotna czyli na społeczeństwo przyjmujące aczkolwiek były działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego w ramach poszczególnych lat, na początku zwłaszcza było sporo działań typu kampanie informacyjne, dialog międzykulturowy czyli to było również skierowane do społeczeństwa przyjmującego ale zgodnie z celami, które zostały sformułowane, to tego trochę za mało tutaj jest zdecydowanie¹¹⁹.

Kilku urzędników podkreśliło dobre praktyki na poziomie lokalnym i tu pojawiały się często odniesienia do działań prowadzonych w Lublinie, który został nawet określony jako “swego rodzaju fenomen”¹²⁰. Przedstawiciel MSW potwierdza wyjątkowość mechanizmów wypracowanych w Lublinie, w których skutecznie współpracują ze sobą samorząd i organizacje pozarządowe:

Muszę powiedzieć, że na dzień dzisiejszy dla mnie jest to jedyne środowisko lokalne, o którym mogę powiedzieć, że działa z rozmysłem, korzysta z funduszy, ma pewien plan, ma pewną receptę, ma pewien pomysł i rzeczywiście angażuje różnego typu środowiska lokalne¹²¹.

Jego zdaniem, w tym jak też w innych przypadkach zaangażowania władz lokalnych kluczem do sukcesu są “pewne świadome decyzje i działania, podejmowane przez elity gdzie elity postrzegają to jako pewne wyzwanie cywilizacyjne, moralne czy inne i te elity dążą ku temu”¹²². W tym kontekście warto postawić pytanie: na ile doświadczenie lubelskie można przenieść na inny grunt lokalny.

4.11. Sugerowane zmiany w Funduszu

Na podstawie dokonanej ewaluacji funkcjonowania EFI, urzędnicy byli w stanie określić jakiego rodzaju zmiany są wskazane w nowym kształcie Funduszu. Z jednej strony, co jest zrozumiałe biorąc pod uwagę pozytywny bilans ogólny, rozmówcy dostrzegają potrzebę utrzymania pewnych rozwiązań, takich jak procedura konkursowa. Jednocześnie pojawiły się głosy, że w ramach tego modelu, który

¹¹⁹ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹²⁰ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

¹²¹ MI_W_MSW_13072013_PK_9

¹²² MI_W_MSW_13072013_PK_9

pozwała na promowanie innowacyjnych przedsięwzięć, można już pokusić się o większe ukierunkowanie działań. Jeden z rozmówców zasugerował wręcz, że wraz z coraz bardziej wyraźnym kształtowaniem się polityki państwa w tym zakresie, pewne działania, dotychczas finansowane ze środków unijnych, mogłyby być realizowane z funduszy krajowych. Ponadto kwestią o fundamentalnym znaczeniu okazała się definicja grupy docelowej nowego Funduszu – tak by w miarę możliwości odpowiadać specyfice migrantów, zaliczanych w Polsce do grupy „nowoprzybyłych”. Dodatkowo, zwrócono uwagę na konieczność rozróżnienia form oraz kierunków działań w stosunku do uchodźców i pozostałych kategorii cudzoziemców.

4.12. Zachowanie procedury konkursowej.

Zgodnie z ogólnie pozytywną oceną dotychczasowego modelu działania EFI, urzędnicy są zgodni co do tego, że przyszły fundusz winien nadal być oparty o formułę konkursu. Szczególnie wyraźnie konsensus w tej kwestii był zauważalny wśród personelu Władzy Wdrażającej. Zapytany o minusy stosowania procedury konkursowej, jeden z rozmówców przyznał, że nie widzi takich i wyraźnie określił się jako „duży zwolennik” tego trybu¹²³. Inny przedstawiciel Władzy określił „konkurs” jako „jak najbardziej właściwe rozwiązanie”, zaznaczając, że „nie wyobraża sobie” innej formuły przyznawania środków. Jego zdaniem procedura konkursowa zapobiega z jednej strony rozdrobieniu środków, a z drugiej strony przypadkom niewłaściwego ich rozdysponowania¹²⁴.

Połączenie EFI i EFU wymaga jednak zadania sobie zasadniczego pytania jak szeroko winny być definiowane priorytety wsparcia. Oparcie nowego funduszu na procedurze konkursowej w dużej mierze przesądza o tym, że nadal faworyzowane będzie podejście zakładające jak najszerszą definicję. Przedstawicielka resortu pracy akcentuje jako pożądane takie określenie priorytetów, „żeby wszystko mogło być uwzględnione”¹²⁵. Takie podejście bliskie jest też reprezentantowi MSW, zajmującemu się obecnie EFU, który przyznaje:

*Staramy się to zostawić tak szeroko jak można, dlatego [...] nie kierujemy tego w żaden sposób*¹²⁶.

Podkreślając zalety samej procedury konkursowej, urzędnicy mimo wszystko zgadzają się, że po kilku latach jej stosowania zarysowuje się potrzeba skierowania środków na pewne obszary i grupy

¹²³ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

¹²⁴ MI_W_WWPE_27062013_PK_7

¹²⁵ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹²⁶ MI_W_MSW_21052013_PK_3

docelowe. Przedstawiciel WWPE zaznacza, że „w konkursie można zrobić dużo więcej” niż zostało zrobione do tej pory, a w szczególności warto by „precyzyjniej kierować pieniędze”. Wymagałoby to jednak wcześniejszego „przemyślenia, co należałoby finansować”¹²⁷. Kilku urzędników wyraziło nadzieję, że niniejsza ewaluacja, w ramach której „organizacja pozarządowa” realizuje „publiczny cel” diagnozy potrzeb w zakresie stałego finansowania, stanowi krok w tym kierunku. W podobnym tonie wyraża się przedstawicielka resortu pracy, która wskazuje, że do podjęcia decyzji o wyborze grup docelowych, które wspierać będzie nowy fundusz, potrzebne jest wysłuchanie organizacji, które zajmują się migrantami¹²⁸. Urzędniczka podkreśla przy tym, że nie można przesadzać o brzmieniu priorytetów krajowych dla działań nowego funduszu gdyż są one

*właśnie uzgadniane z organizacjami zainteresowanymi, działającymi na tym polu, z placówkami badawczymi w ramach konsultacji kolejnych programów, między innymi kolejnych programów rocznych*¹²⁹.

Innym przyczynkiem do możliwego ukierunkowania działań może być przyjęcie polityki państwa w obszarze integracji cudzoziemców. Urzędnik Władzy Wdrażającej uznaje to za naturalny krok w rozwoju Funduszu w kraju gdyż przyjęcie trybu bezkonkursowego świadczy jego zdaniem o tym, że „są pewne obowiązki państwa, co do których państwa [członkowskie] się umówiły, że ze środków europejskich będzie można wspomagać”¹³⁰ realizację przewidzianych prawem zadań publicznych. Przedstawiciel WWPE tak wyobraża sobie system finansowania podobnych zadań:

*Jeżeli będzie określona polityka, wyobrażam sobie wręcz to, że zapadnie decyzja, że pewne obszary będą finansowane, pewne obszary nie będą finansowane, że wyznaczymy bardzo konkretne kwoty na konkretne zadania na konkretnym terenie*¹³¹.

Dalej idący wniosek wyciągnął urzędnik MSW, który wyraził obawę, że finansowanie stałych zadań państwa w oparciu o fundusze europejskie jest nieefektywne gdyż grozi „utknięciem w biurokracji unijnej i gorsecie funduszowym, który na pewnym etapie będzie nas ograniczał”¹³². Ponadto jego zdaniem „nie da się”, a nawet „nie powinno się wszystkiego oprzeć na funduszach” europejskich. W związku z tym pojawia się konieczność rozważenia w dalszej przyszłości scenariusza, w którym „Fundusz ma mieć charakter uzupełniający

¹²⁷ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

¹²⁸ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

¹²⁹ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

¹³⁰ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

¹³¹ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

¹³² MI_W_MSW_13072013_PK_9.

w stosunku do tego, co będzie robiło państwo”. Urzędnik przyznaje, że w chwili obecnej „to jest jeszcze daleka wizja” i że jest jeszcze za wcześnie by rekomendować fundamentalne zmiany w systemie Funduszu. Jednak uznaje za zgodne z logiką rozwoju systemu integracyjnego, aby rozważyć „stopniowe” przechodzenie „z systemu [finansowanego w] 100 procentach [z] Funduszu, na system na początku 90–80 i tak dalej”. Jako przykład działań, które należałoby finansować ze środków Skarbu Państwa a nie z funduszy unijnych rozmówca podaje inicjatywy „na rzecz poprawy komunikacji między migrantami i społecznościami lokalnymi”¹³³.

Zapał do przeniesienia części zadań na Skarb Państwa będzie oczywiście studzić sytuacja finansów publicznych. Sam rozmówca, który proponuje takie rozwiązanie, przyznaje, że by do tego doszło z nowymi wyzwaniem będą musieli się oswoić „wszyscy urzędnicy w tym kraju [...] a w szczególności minister finansów”¹³⁴. Zgadza się z tym urzędniczka MPiPS, która podziela pogląd, że w pewnym stopniu „działania [powinny być] bardziej ukierunkowane” i na przykład „część rzeczy”, co do której panuje zgoda („co wiemy, że chcemy zrobić”) „powinna być stała”. Z drugiej jednak strony, rozmówczyni zauważa, że w obecnym stanie finansów „minister finansów niekoniecznie nam pozwoli” na takie rozwiązanie¹³⁵. Warto też podkreślić, że nawet zwolennicy wyłączenia z procedury konkursowej pewnych stałych zadań, akcentują potrzebę otwartości na nowe inicjatywy na zasadzie „idziemy na żywioł, bo mamy różne nowe pomysły, które trzeba sprawdzać...”¹³⁶.

4.13. Określenie grupy docelowej.

Pewne różnice w rozłożeniu akcentów pojawiły się przy okazji pytania o to jak należałoby zdefiniować grupę docelową działań funduszu integracyjnego. Rozmówczyni reprezentująca resort pracy zwróciła uwagę na rozbieżność pomiędzy definicją przyjętą w dyrektywie Unii Europejskiej, w której mowa jest o osobach nowoprzybyłych a rozwiązaniem stosowanym w Polsce, zawężającym wsparcie do osób przebywających powyżej 12 miesięcy. Urzędniczka MPiPS wyraziła opinię, że w przyszłości do działań Funduszu dopuszczone powinny być osoby, przebywające na podstawie wizy lub zezwolenia na pobyt przez dłużej niż trzy miesiące¹³⁷. Mając świadomość,

¹³³ MI_W_MSW_13072013_PK_9

¹³⁴ MI_W_MSW_13072013_PK_9

¹³⁵ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹³⁶ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹³⁷ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

że taka zmiana nie jest na razie możliwa, rozmówczynie dostrzega potrzebę rozszerzenia grupy docelowej w taki sposób, by mogły z niej skorzystać zarówno osoby nowoprzybyłe (*newcomers*) jak też osiadłe (*settled*). Jej zdaniem kluczowym kryterium winien być pobyt o charakterze bardziej stałym niż na podstawie wizy turystycznej. Postuluje tym samym by:

*oni wszyscy mogli z tych działań korzystać, żeby nie było tak: o, ty jesteś za krótko dwa dni, no to sorry nie możemy ci pomóc. Perspektywa powinna być taka, że zakładamy, że każdy może zostać i ci ludzie są dla nas cenni i dla naszego społeczeństwa...*¹³⁸.

Rozmówczynie podkreśla, że przesłanką do udzielenia wsparcia jest perspektywa bardziej trwałego pobytu w Polsce. Na ten aspekt kładzie z kolei nacisk przedstawiciel Władzy Wdrażającej, który interpretuje zapis Decyzji w bardziej wąski sposób. Wskazując, że w wersji angielskiej dokumentu celem Funduszu „jest wsparcie wysiłków w celu integracji osób *rezydujących* na terenie Polski”, podkreśla, że grupa docelowa Funduszu to osoby, „które mają zamiar *trwale* osiedlić się w Polsce”¹³⁹. Tym samym odrzuca szerszą interpretację, zgodnie z którą Fundusz miałby służyć wsparciu wszystkich „obywateli krajów trzecich, znajdujących się na terytorium Polski”. Przyznając, że specyfiką Polski jest znaczny udział migracji cyrkulacyjnych, urzędnik stwierdza, że EFI to „nie jest fundusz na migracje cyrkulacyjne”.

Z kolei urzędniczka Władzy Wdrażającej prezentuje bardziej złożone podejście. Z jednej strony odnosi się ze zrozumieniem do potrzeb grupy, która obecnie nie ma możliwości skorzystania z Funduszu ze względu na trudności w legalizacji pobytu. Z tego też powodu poddaje w wątpliwość czy ograniczenie pomocy do osób przebywających przez ponad rok jest do utrzymania w przyszłym Funduszu, gdyż jej zdaniem stanowiłoby to poważny „problem dla większości krajów” członkowskich¹⁴⁰. Jednocześnie rozmówczynie zgadza się, że nie jest wskazane, aby fundusze przeznaczać na osoby, które „wyjeżdżają gdzieś dalej”. W jej odczuciu „największym problemem było to, że sama Komisja Europejska nie doprecyzowała” znaczenia terminu „nowoprzybyli” i że może to prowadzić do sytuacji, że beneficjenci będą różnie interpretować ten termin. Zauważa, że kwestia wiążącego określenia wymaganego okresu przebywania w Polsce cudzoziemca dla uznania go za członka grupy docelowej Funduszu była podnoszona przez organizacje występujące o środki EFI. W związku

¹³⁸ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹³⁹ MI_W_WWPE_06062013_PK_4

¹⁴⁰ MI_W_MSW_21052013_PK_3

z tym urzędniczka postuluje by interpretacja tego terminu została „jasno określona w dokumentach Komisji Europejskiej”, dotyczących nowego funduszu¹⁴¹.

Urzednicy rozważali też możliwości skierowania wsparcia EFI do poszczególnych grup migrantów, przebywających w Polsce, w zależności od ich statusu oraz przynależności etnicznej. Zapytana o osoby już posiadające obywatelstwo urzędniczka MPiPS opowiedziała się przeciw włączaniu tej grupy do beneficjentów, stwierdzając, że osoby te „mają już pełnię praw” oraz że „*de facto* bardzo dobrze odnajdują się w polskiej rzeczywistości”¹⁴². Choć przyznała, że część z nich, w szczególności małżonkowie obywateli polskich, która nie zna języka polskiego napotyka na „problemy takie same jak cudzoziemcy na ‘czasówkach’ wszelkich”¹⁴³.

Nie dostrzeżono też znaczącego zainteresowania wsparciem ze strony Funduszu ze strony migrantów, którzy skorzystali z ustawy abolicyjnej. Przedstawicielka WWPE określa udział członków tej grupy wśród beneficjentów jako „nie bardzo duży” i w konsekwencji uważa, że ta zmiana ustawowa „istotnie nie zmieniła udziału beneficjentów ostatecznych”. Podobnego zdania jest urzędniczka resortu pracy, która dochodzi do wniosku, że

*Było dziesięć tysięcy wniosków do tej pory, z czego pozytywnie mniej niż połowa została rozpatrzona. Ja ze swoich osobistych kontaktów wiem, że ci co dostali pozytywne decyzje to ich już tu nie ma po prostu*¹⁴⁴

¹⁴¹ MI_W_MSW_21052013_PK_3

¹⁴² MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹⁴³ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

¹⁴⁴ MI_W_MPiPS_15052013_PK_1

5. OCZEKIWANIA I POTRZEBY INTEGRACYJNE MIGRANTÓW – OPINIE MIGRANTÓW ORAZ PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI REALIZUJĄCYCH PROJEKTY FINANSOWANE PRZEZ EFI.

Imigrantów, obywateli państw trzecich (OPT), na potrzeby badania potraktowano jako ekspertów, uwzględniając ich doświadczenia migracyjne i kontakty życiowe. Zakładano, że mają oni własne obserwacje oraz uwagi dotyczące integracji w Polsce. W ramach badania przeprowadzono 25 wywiadów migranckich, w tym 16 wywiadów z osobami pochodzącymi z obszaru byłego Związku Radzieckiego. Głównym kryterium doboru rozmówców była długość ich pobytu w Polsce, wynosząca co najmniej dwa lata. Wywiady zostały przeprowadzone w Warszawie i w Lublinie.

Oczekiwania i potrzeby integracyjne migrantów oraz realizacja tych oczekiwań były także tematem rozmów z przedstawicielami organizacji pozarządowych realizujących projekty w ramach EFI. Opinie przedstawicieli organizacji było dla nas niezmiernie ważne ponieważ odnosiły się do doświadczeń związanych z realizacją projektów integracyjnych, które odpowiadały na konkretne, zdiagnozowane przez te organizacje potrzeby migrantów.

W ramach badań przeprowadzono 13 wywiadów z 16 przedstawicielami organizacji pozarządowych realizujących projekty finansowane ze środków EFI oraz szereg rozmów i obserwacji uczestniczących. Zebrany materiał pozwala stwierdzić, że opinie przedstawicieli NGO oraz migrantów dotyczące potrzeb integracyjnych są zbieżne. Świadczy to o dobrej diagnozie sytuacji ze strony NGO'sów zaangażowanych w działania Funduszu.

W niniejszym rozdziale staramy się pokazać jakich działań oczekują przyjeżdżający do Polski migranci, jakie są ich potrzeby, oraz w jakim stopniu oferta organizacji zaspokaja te potrzeby, a w jakim są one zaspokajane w inny sposób.

5.1 Oczekiwania migrantów

Przeprowadzone rozmowy oraz obserwacje pozwalają stwierdzić, że przybywający do Polski migranci dzielą się ze względu na oczekiwania, na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą stanowią osoby, które w momencie przyjazdu miały niesprecyzowane oczekiwania w stosunku do państwa przyjmującego. Przede wszystkim liczyły, że ich warunki bytowe w wyniku decyzji o emigracji ulegną stanowczej poprawie oraz na to, że standardem życia Polska nie ustępuje ich wyobrażeniom o państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ich oczekiwania w zetknięciu z polską rzeczywistością często skutkują rozczarowaniami. [...] *gdyby nie to, że było wstyd wracać do domu, to bym wróciła od razu. [...] Myślałam, że będzie lepiej*¹⁴⁵.

Natomiast druga grupa to cudzoziemcy posiadający w momencie wyjazdu sprecyzowane oczekiwania w stosunku do państwa przyjmującego. Bardzo często są to ludzie młodzi, wykształceni, wyznaczający sobie konkretne cele w życiu, w związku z czym wydają się być bardziej otwarci na nowe wyzwania. W porównaniu z pierwszą kategorią migrantów przybywających do Polski, są oni mniej rozczarowani krajem przyjmującym. Charakteryzuje ich gotowość do ciężkiej pracy i głębsze zrozumienie realiów życia imigranta. Typowe dla tej grupy podejście oddają cytaty:

*Nic mnie nie rozczarowało. Ja nigdy nie porównuję Ukrainy i Polski. Jasne, że w głowie jakoś się porównuje, ale żadnych rozczarowań nie ma. Jak jest tak jest*¹⁴⁶.

*Nie, wiesz co, nie spodziewałem się, że będzie inaczej. Nie spodziewałem, że będzie aż tak mega super, że po prostu ktoś tam Ciebie czeka z otwartymi ramionami. Bo wiesz, tutaj nikt nikogo nie czeka, musisz sam, o wszystko, prawda? Chcesz się uczyć, to się uczysz. Chcesz studiować to studiujesz. Chcesz pracować, to szukasz pracy. Szukasz przez pół roku pracy, w końcu znajdziesz. Może i nie znajdziesz. Ciężko. To znaczy legalnie*¹⁴⁷.

Powyższą ocenę potwierdzają m.in. słowa rozmówczyni z Azerbejdżanu, która nie była czymkolwiek rozczarowana, ponieważ nie miała wygórowanych oczekiwań w stosunku do państwa przyjmujące. Jak mówi: *Moje oczekiwania były związane raczej z karierą i tą karierą realizowałam. [...] byłam zadowolona z tego, ponieważ miałam swój cel*¹⁴⁸.

Oczywiście istnieją także przypadki szczególne. Takim przypadkiem jest historia młodego mężczyzny pochodzącego z Tadżykista-

¹⁴⁵ OPT z Armenii, MI_W_OPT_27032013_MP_01

¹⁴⁶ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_28032013_MP_04

¹⁴⁷ OPT z Białorusi, MI_W_OPT_29032013_MP_01

¹⁴⁸ OPT z Azerbejdżanu, MI_W_OPT_25032013_MP_01

nu, który przybywając po raz pierwszy do Polski liczył na zrobienie błyskawicznej kariery piłkarskiej. Niestety, w wyniku kontuzji został zmuszony do powrotu do kraju pochodzenia. Po jakimś czasie zdecydował się powrócić do Polski, tym razem aplikując na studia, by po ich ukończeniu założyć rodzinę i podjąć próbę legalnego znalezienia pracy w Warszawie w wyuczonym jeszcze w Duszanbe zawodzie ekonomisty-księgowego. Jego początkowe oczekiwania wobec Polski uległy zmianie w wyniku reorientacji priorytetów. Śledząc historię rozmówcy już po udzieleniu wywiadu można stwierdzić, że przyjęta strategia powiodła się – ukończył studia, podjął pracę w banku oraz zamieszkał w wynajmowanej wspólnie ze swoją dziewczyną – Polką – kawalerce.

*Szczególnie kiedy wróciłem po tej [porażce], bo w jakimś stopniu to była porażka moim zdaniem, ale nie przegrywając [...] Można powiedzieć po rosyjsku, że można przegrać bitwę, ale wygrać wojnę. No więc to było na takiej zasadzie, że przegrałem jedną walkę, ale w końcu wygrałem wojnę. W sensie takim, że mi się nie udało, miałem kontuzję, miałem jakieś problemy i wróciłem do kraju mając nadzieję, [...] że zrobię sobie super karierę i będę sławny. Mi się nie udało i wróciłem z powrotem. Fortuna uśmiechnęła się do mnie i z powrotem wróciłem do Polski. No i teraz jestem na drugim roku studiów, gram w piłkę, oczywiście nie na takim wysokim poziomie, ale gram. I to mnie bardzo satysfakcjonuje [...]*¹⁴⁹.

W tym miejscu warto zauważyć, że szczególną łatwość w aklimatyzacji i adaptacji do warunków lokalnych wyrażały osoby pochodzące z byłego Związku Radzieckiego, niezależnie od ich narodowości.

*Ja uważam, że akurat moi rodacy szybko się aklimatyzują w Polsce. To związane z tym, że mieliśmy wcześniej kontakt z innymi narodami słowiańskimi*¹⁵⁰.

Jednocześnie zwracano uwagę na bliskość kulturową i językową, w związku z czym ich potrzeby integracyjne mogły być realizowane w sposób bardziej satysfakcjonujący niż w krajach Europy Zachodniej czy w Stanach Zjednoczonych: *Jestem po prostu takim człowiekiem, że chcę mieć Słowian przy sobie. Nie. Nie wytrzymałbym [w Stanach Zjednoczonych]*¹⁵¹. Wśród imigrantów z poza obszaru byłego ZSRR zdolności adaptacyjne były w dużo większym stopniu uzależnione od osobistych cech oraz wcześniejszych doświadczeń życiowych migranta.

¹⁴⁹ OPT z Tadżykistanu, MI_W_OPT_27032013_MP_02

¹⁵⁰ OPT z Azerbejdżanu, MI_W_OPT_25032013_MP_01

¹⁵¹ OPT z Białorusi, MI_W_OPT_29032013_MP_01

Z obserwacji przedstawicieli NGO zaangażowanych w projekty integracyjne wynika także, że migranci nie przygotowują się specjalnie do przyjazdu do Polski, trafiają tu w dużej mierze przypadkowo, w związku z czym zarówno ich wiedza na temat Polski jest dość słaba, jak i nie mają wielkich oczekiwań co do pomocy, jaka mogą tutaj otrzymać. Potrzeba pomocy jest zatem często dość nagła i wynika z sytuacji, w jakiej się znaleźli, czy chęci rozwiązania pojawiającego się w danej chwili problemu.

Najczęściej pojawiające się problemy dotyczą braku znajomości procedur czy sposobów załatwiania rozmaitych spraw urzędowych, nieznajomości języka oraz znalezienia zatrudnienia. Potrzeby te omawiamy w kolejnych punktach.

5.2. Potrzeba „oprowadzenia po domu”

Pytani o swoje doświadczenia z najwcześniejszego stadium swojego pobytu w Polsce, nasi rozmówcy zwracali przede wszystkim uwagę na potrzebę uzyskania pomocy w początkowej fazie integracji, szczególnie w pierwszych tygodniach po przyjeździe, w momencie najsilniejszego doznawania szoku kulturowego:

Nic nie wiedziałam w ogóle, wydawało mi się, że transport jest jakiś dziwny, że wszędzie są jakieś, nie wiadomo jakieś numerki. Nie wiedziałam jak dysponować pieniędzmi. Bo u nas jest... Bo wtedy my też mieliśmy monety, ale nie mieliśmy tych groszy. I cały czas wszędzie wydawałam te papiery i jak dostałam resztę w monetach, to myślałam, że dwa złotych, pięć złotych, to wszystko groszy i nie wiem... po tygodniu myślałam, że już nie mam kasy. A później z koleżanką usiadłam, policzyłam i w tych monetach policzyłam dwadzieścia czy trzydzieści złotych. A myślałam, że już nie mam kasy. Na początku, no wszystko wydawało mi się, że dziwne, że jakoś tak inaczej. Jakoś tak kultura jest inna, ludzie są inni. Ale... da się przyzwyczaić, uważam¹⁵².

To było straszne, szczerze powiem. (...) generalnie byłam w szoku. No i przez dwa miesiące, gdyby nie to, że było wstyd wracać do domu, to bym wróciła od razu. Pierwsze dwa miesiące było straszne¹⁵³.

Celem imigrantów jest jak najszybsze usamodzielnienie się, dlatego wśród rozmówców można było usłyszeć głosy oczekujące pomocy o charakterze kursu integracyjnego, oprowadzenia po nowym

¹⁵² OPT z Azerbejdżanu, MI_W_OPT_28032013_MP_01

¹⁵³ OPT z Armenii, MI_W_OPT_27032013_MP_01

domu „przez gospodarzy”: uzyskania od państwa przyjmującego podstawowych informacji dotyczących funkcjonowania w obcym im społeczeństwie i w nieznannej tkance miejskiej:

[Oczekuje się pomocy] *na poziomie informacyjnym. [...] Wprowadzenie. Na pewno ze znalezieniem pracy też*¹⁵⁴.

Ewentualna procedura „oprowadzania po domu” zdaniem naszych rozmówców miałaby jednocześnie zawierać elementy pomocy prawnej, czyli wprowadzenia instytucjonalnego w prawa i obowiązku mieszkańca danego kraju. Poradnictwo prawne nie było przez obcokrajowców traktowane jako oddzielny element, tylko wymieniano je w jednym ciągu logicznym razem z oprowadzaniem po domu.

Oprócz działań określanych wspólnym mianem „oprowadzenia po domu” w wypowiedziach przedstawicieli NGO pojawiała się kwestia działań informacyjnych podejmowanych jeszcze przed przyjazdem migrantów do Polski, w krajach ich pochodzenia. Pozwoliłoby to przynajmniej części migrantów na uniknięcie „szoku” związanego z przyjazdem do obcego kraju. W dużej mierze jest to jednak kwestia prezentacji Polski za granicą w ogóle oraz dostępności przynajmniej ogólnych materiałów dotyczących naszego kraju np. w konsulatach RP.

5.3. Pomoc w nauce języka kraju przyjmującego

Wśród rozmówców powtarzającym się problem był brak znajomości języka kraju przyjmującego, zwłaszcza pośród osób przyjeżdżających do Polski po raz pierwszy z krajów niesłowiańskich: *Przyjechaliśmy i żadnego słowa nie umieliśmy*¹⁵⁵. Doświadczenia osób, z którymi rozmawialiśmy wskazywały na potrzebę uczestnictwa w kursach języka polskiego skierowanych do cudzoziemców. Rozmówcy wskazywali przede wszystkim na kursy organizowane przez uczelnie wyższe, rzadziej przez inne organizacje. Kursy uczelniane były dużo łatwiej identyfikowalne przez beneficjentów lub potencjalnych beneficjentów niż oferta organizacji pozarządowych.

*Byłam krótko w Łodzi na kursie. Potem Polonicum w Warszawie. Ale tak to sami znajomi Polacy pomagali*¹⁵⁶.

Niektórzy rozmówcy deklarowali znajomość języka już w momencie przyjazdu na stałe do Polski:

*Rozmawiałem. Jakoś można to ocenić na poziomie B2 i rozumiałem wszystko, można tak powiedzieć. [Znajomość języka wynikała] z wyjazdów poprzednich do Polski*¹⁵⁷.

¹⁵⁴ OPT z Azerbejdżanu, MI_W_OPT_25032013_MP_01

¹⁵⁵ OPT z Iraku, MI_W_OPT_12042013_MP_01

¹⁵⁶ OPT z Iraku, MI_W_OPT_14042013_MP_01

¹⁵⁷ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_28032013_MP_04

Dla przeważającej części migrantów język polski jest jednak językiem nowym, a brak jego znajomości jest bardzo często skuteczną przeszkodą uniemożliwiającą zarówno integrację z Polakami, jak i samodzielne załatwienie podstawowych spraw czy wejście na rynek pracy. Dobra znajomość języka polskiego stanowi absolutnie kluczowy element w ich funkcjonowaniu w rzeczywistości polskiej. Brak znajomości języka powoduje także, że migranci częściej niż Polacy padają ofiarą nieuczciwych pracodawców.

5.4. Praca

Migranci wiążą swoją przyszłość z Polską są zainteresowani legalnym pobytem, w tym wypełnianiem związanych z nim obowiązków i korzystaniem z przysługujących im praw. Najczęściej stosowaną przez badanych migrantów praktyką legalizacji pobytu jest uregulowanie swojego statusu poprzez uczestnictwo w rynku pracy lub podjęcie studiów w Polsce. Pytani o oferowanie pomocy cudzoziemcom w Polsce odpowiadali w dwojaki sposób. Wskazywali na ograniczenia formalne wynikające z rygorystycznych wymagań, mnożenie przeszkód uniemożliwiających lub ograniczających dostęp do rynku pracy (zezwolenia na pracę, oświadczenia). Na pytanie kto powinien pomagać cudzoziemcom w znalezieniu pracy, rozmówcy w swoich odpowiedziach dzielili się na dwie kategorie. Pierwsza uważała, że cudzoziemcy powinni samodzielnie sobie radzić ze znalezieniem pracy w Polsce, druga – że powinny im w tym pomagać wyspecjalizowane instytucje. Przykłady pierwszego podejścia widoczne są w wypowiedziach wielu migrantów:

Ja myślę, że [cudzoziemcom] nie tyle [trzeba] pomagać w znalezieniu pracy. [...] To jest [problem z] procedurą związaną z legalizacją, czy ja wiem, też by ułatwieniem tej procedury migracyjnej. W sensie, że jeżeli obcokrajowiec składa dokumenty i ma jakąś tam pracę, no, też mi trudno powiedzieć. Pomagać. Nie tyle że pomagać, ale ze zrozumieniem do niego podchodzić¹⁵⁸.

Uważam, że nie trzeba przeszkadzać. Tymi różnymi, jakby.... w czym jest największy problem, w tym, że pracodawca musi załatwiać pozwolenie do pracy dla obcokrajowca i udowadnia dla czego ma tę pracę otrzymać obcokrajowiec, a nie Polak. I czasami po prostu pracodawcom się nie chce. I gdyby to było zostało zniesione, to myślę, że nie byłoby kłopotu, żadnego problemu. Nie przeszkadzać, a nie pomagać¹⁵⁹.

¹⁵⁸ OPT z Azerbejdżanu, MI_W_OPT_25032013_MP_01

¹⁵⁹ OPT z Armenii, MI_W_OPT_27032013_MP_01

W znajdowaniu pracy? Powiem tak. Nie wiem czy Polska ma... [pomagać cudzoziemcom] Bo w Polsce i tak jest bezrobocie i nie ma chyba takiej możliwości. I to jest nierealne, na przykład w tej chwili, mówić tak: oni [Polacy] mogą pomóc nam w znajdowaniu pracy.¹⁶⁰

To znaczy... dobrze by było jeśli nie pomagać, to przynajmniej nie przeszkadzać. [...] To nie jest nie wiadomo jak duże wsparcie, dlatego że wystarczy wyeliminować blokowanie ze strony urzędu, żeby znacznie usprawnić przepływ tych osób¹⁶¹.

Część migrantów była zdania, że powinny istnieć wyspecjalizowane organizacje albo instytucje państwowe, które zajmowałyby się w sposób szczególny pomocą obywatelom państw trzecich w znalezieniu pracy w kraju przyjmującym: *Urząd. Urząd może pomagać albo tworzyć taką organizację, której może pomagać cudzoziemcom w znalezieniu pracy¹⁶². Cudzoziemcy zwracali uwagę, że tego typu organizacja miałaby nie tylko klientów pośród cudzoziemców, ale zapewne i pośród Polaków: Ja myślę jak najbardziej tak. Bo na pewno jeśli jest taka organizacja, albo [inne] które jest fachowe, to robi, to ona będzie miała [klientów] i nawet nie tylko imigrantów. [...] Takie biura – ja myślę, że to jest dobra rzecz¹⁶³.*

Niektórzy cudzoziemcy zwracali uwagę na różnice systemowe między państwem polskim a innymi krajami Unii Europejskiej, szczególnie w zakresie pomocy świadczonej migrantom:

[Cudzoziemcom powinny] pomagać władze też. Urząd pracy na przykład, na który większość nawet Polacy narzekają, że nic nie robią. Ale taki jest rynek, bo jest kryzys. [...] gdyby porównać Polskę z Francją, [...] system jest inny. Wszystko jest jasne, imigrant przyjeżdża do kraju, to są instytucje gdzie tam iść i tam znaleźć pracę. Tutaj jest urząd pracy, trzeba tam iść i szukać. Mamy wielki problem – język, ale to we Francji są takie, że instytucje czy biuro pracy, że idziesz, jesteś imigrantem i jesteś legalnie, idziesz, rejestrujesz się i potem oni martwią się i szukają Ci pracy. Bo jak nie pracujesz, to dostaniesz pomoc [społeczną], to oni starają się znaleźć jak najszybciej jakąś pracę, ale jeżeli jej nie ma, to starają się Ciebie jakoś szkolić, robić jakiś zawód jeżeli nie ma. Tutaj w Polsce to trochę za mało jest¹⁶⁴.

Nie trzeba dodawać, że właściwie wszyscy przedstawiciele organizacji pozarządowych, z którymi prowadziliśmy rozmowy wyrażali chęć dorównania modelom integracji wypracowanym w innych krajach.

¹⁶⁰ OPT z Azerbejdżanu MI_W_OPT_28032013_MP_01

¹⁶¹ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_28032013_MP_02

¹⁶² OPT z Turcji, MI_W_OPT_05062013_MP_02

¹⁶³ OPT z Sudanu, MI_W_OPT_05062013_MP_01

¹⁶⁴ OPT z Algierii, MI_W_OPT_06062013_MP_01

5.1. Realizacja oczekiwań migrantów w ramach projektów EFI

Rozmowy prowadzone z przypadkowo dobranymi cudzoziemcami wskazują, że znajomość projektów finansowanych z EFI wśród migrantów jest znikoma. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że wielu rozmówców-migrantów, ani ich najbliższych nie spotkało się z projektami integracyjnymi adresowanymi do cudzoziemców w Polsce, lub przynajmniej nie było świadomych takiego spotkania. Co więcej, w przeważającej części migranci nie szukali pomocy ze strony instytucji państwowych ani organizacji pozarządowych. Jeżeli potrzebowali wsparcia to szukając pomocy pierwsze kroki kierowali do najbliższej rodziny, znajomych lub rodaków mieszkających w tym samym mieście. Z przeprowadzonych wywiadów wynika także, że wykazywali się w tym względzie daleko idącą samowystarczalnością. Istnienie organizacji pozarządowych lub uczestniczenie w projektach integracyjnych odnotowała blisko połowa rozmówców-migrantów.

Ja nie korzystałem z tych organizacji, korzystał z organizacji mój brat. Bo otrzymał negatywną decyzję z urzędu. I miał napisać odwołanie. Wiadomo, że sam nie wie jak to zrobić, a... jakaś ulotka była, albo nie ulotka na tym... Urzędzie... po prostu pojechaliśmy z nim tam, nie pamiętam jaka jest dokładnie adres, chyba ulica trzeciego maja albo... pierwszego... przy tym moście.. [...] I tak, pracuje tam strasznie dużo cudzoziemców, i Polacy, i jacyś Francuzi. [...] I bardzo pomogli nam z tym. Napisali dobre odwołanie i poszła sprawa dalej. Nie było odrzucone już kolejny raz.¹⁶⁵

[Wiem, że] ...są programy różne, ale większość, które znam to są programy unijne, które z Unii Europejskiej, które z celem pomagać w integracji, znalezieniu w kraju¹⁶⁶.

[...] sporo moich znajomych było w tych organizacjach, w których pomagają imigrantom¹⁶⁷.

Zazwyczaj cudzoziemcy deklarowali jednak, że liczą przede wszystkim na własne siły i umiejętności samodzielnego pozyskiwania informacji, a dopiero w ostateczności kierują się z prośbą o pomoc do organizacji:

[...] bardziej zawsze liczę na siebie i najpierw się dowiaduję informację z internetu. Tak jak wiem, że takie organizacje istnieją, jakbym miał jakieś wątpliwości, a często wyjaśniam je zanim pójde do tych organizacji i proszę o pomoc, to jakby nigdy mi się jeszcze nie zdarzyło, żebym w jakiejś bardzo ważnej sprawie szedłem do nich z pytaniem. Bardziej tak pomaga mi w tym internet, dostęp do informacji.¹⁶⁸

¹⁶⁵ OPT z Białorusi, MI_W_OPT_29032013_MP_01

¹⁶⁶ OPT z Algierii, MI_W_OPT_06062013_MP_01

¹⁶⁷ OPT z Armenii, MI_W_OPT_07062013_MP_01

¹⁶⁸ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_24052013_MP_01

Tak jak pisaliśmy wyżej, większość badanych migrantów deklarowała, że nie spotkała się świadomie z organizacjami pozarządowymi: *Nie miałam kontaktu*¹⁶⁹ (a w związku z tym z projektami EFI), lub nie identyfikowała pomocy otrzymanej w ramach projektów (kursy językowe na uczelniach, pomoc prawna, asysta w urzędach) z projektami EFI.

*Tak naprawdę nie mam pojęcia, bo najczęściej jak [Ukraińcy] mają jakiś problem, tak jak mówiłem, najpierw zwracają się do swojego środowiska, jak nie uzyskują pomoc, to może do jakiś fundacji, właśnie takich wschodnich, organizacji takich pozarządowych. A jak już jakieś sprawy bardziej poważne, to konsulat, ambasada*¹⁷⁰.

*Podejrzewam, że są [organizacje pozarządowe], ale z tego powodu, że ja jakby nie potrzebuję ich pomocy, ja nie szukam na ich pomoc. Nie... ostatnio coś takiego było, jak jakaś taka organizacja wspierająca Białorusinów o polskich pochodzeniu, coś tam chciała zaoferować, ale jak napisałam do nich maila z pytaniem o detale – oni nie odpowiedzieli w ogóle. To wszystko*¹⁷¹.

Z tych, którzy mają doświadczenie z NGO, dwoje rozmówców zgłosiło zastrzeżenia co do funkcjonowania organizacji pozarządowych oferujących swoją pomoc w stosunku do cudzoziemców. Zdaniem pierwszego rozmówcy organizacje pozarządowe przestają być pośrednikami pomiędzy cudzoziemcami a władzami państwowymi, ponieważ nie są w rzeczywistości zainteresowane wysłuchiowaniem ich problemów. W gorzkich komentarzach mówili oni, że niektóre organizacje arbitralnie uznały, że reprezentują obcokrajowców, w związku z czym same decydują co jest dla nich najlepsze. Opinia ta jest rezultatem negatywnego doświadczenia jakiego rozmówcy doznali podczas konsultacji społecznych dotyczących integracji obywateli państw trzecich w Polsce¹⁷². Jedna z migrantek zwróciła uwagę, że *większość organizacji pracuje na grantach*. W związku z tym organizacje nie współpracują ze sobą w odpowiednim stopniu a między organizacjami pozarządowymi występuje:

[...] walka o pieniądze, a nie o imigranta. A imigrant jest interes bardzo dochodowy. Za to, że brakuje mu wiedzy, brakuje mu doświadczenia, brakuje mu [...] znajomości prawa. Ten imigrant jest taki ślepy, po prostu bierzesz go za ręce i [mówisz mu:] tu płacisz tyle, tu płacisz tyle. I jeśli on nie zapłaci, to ktoś za niego zapłaci w Polsce i za to będą pieniądze. Ja nie jestem, ja nie uważam, że mam prawo mówić o innych organizacjach, nie każdy jeden równie. Niektóre naprawdę mają inicjatywę i chcą dobrze, ale niektóre

¹⁶⁹ OPT z Armenii, MI_W_OPT_27032013_MP_01

¹⁷⁰ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_24052013_MP_01

¹⁷¹ OPT z Białorusi, MI_W_OPT_29052013_MP_01

¹⁷² OPT z Peru, MI_W_OPT_24052013_MP_02

w tym widzą interes. I nawet dobry interes. Jak wygląda ta współpraca [między organizacjami pozarządowymi]. Raczej nie podoba mi ta współpraca, bo w ogóle nie ma współpracy w sumie. Jest bardzo mało pracy, współpracy. Dużo w tym jest jakiś powód. Bo na przykład niektórych organizacji one się boją tej współpracy, bo jeden okrada drugiego z pomysłu, albo z jeden klient. To jest konkurencja, jak na przykład na rynku. Ale tak żeby mieli wspólny cel. Imigrant jest takim naszym wspólnym klientem. Jego dobra to jest pierwsza rzecz, tego nie widzę. A jeszcze jedno mogę dodać czy wydaje mi się, że dużo niektórych organizacji jest jak najbardziej żeby ten imigrant był cały czas ślepy i głuchy. I bezradny. Bo on na niego zarabiają. Oni stawiają mu na nogach, żeby on sam zaczął i coś robił. Jak jest samodzielny, to on nie będzie klientem, bo będzie sobie radzić. Jak w kółko będzie obsługiwany a nie dasz mu takiej szkoły, w której go nauczysz, żeby on miał co robić. Też to obserwowałam. Tak samo też patrzyłam, że są organizacje, które wykorzystują imigrantów. Bo nie może być imigrant cały czas jako wolontariusz, jako dodatek. I na niego my to robimy i na niego będę te pieniądze, i na niego koordynacje, na niego to i to. On jest w tym, w tego wszystkiego, nie wiem, nie podoba mi się. One nie są tego świadome. One nie wiedzą, że te pieniądze są, żeby jeszcze obsłużyć, ale one są wykorzystywane. Ja myślę, jeśli każda osoba, jeśli będzie miała projekt, żeby po prostu miała taką rozmowę na cztery oczy, mamy taki i taki, jest taki i taki, jeśli ktoś sobie życzy, żeby brać udział czy nie. Ja myślę, że będzie dużo osób co będą chciały brać udział, ale co się stanie, ale to jest ważne, żeby współpraca między ośrodków dla uchodźców z kierownikiem, który od ostatniej mieszkańców i to tak idzie. I ludzie po prostu są takie bezradne, bo one są pod czyjeś władzę. Ja mogę ja się mylić, ale, ale, bo większość ludzi badane to oni są w tych ośrodkach, a niech one teraz wezmą osobę z ulice. Nie będzie łatwo¹⁷³.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych świadomi są, że nie docierają do wszystkich potrzebujących. Powodów takiej sytuacji upatrują w słabym stopniu instytucjonalizacji prowadzonych przez siebie działań: tylko nieliczne organizacje były w stanie zbudować w przez ostatnie lata na tyle silną pozycję, aby zapewnić ciągłość prowadzonych przez siebie usług czy stałe miejsce, w którym migranci mogliby szukać pomocy. Ponadto, pomimo umacniania się niektórych organizacji na rynku usług są one zbyt słabe, aby zapewnić pomoc wszystkim potrzebującym. Ich przedstawiciele mówią często o sytuacjach, kiedy same organizacje muszą walczyć o przeżycie w wyniku braku

¹⁷³ OPT z Sudanu, MI_W_OPT_05062013_MP_01

finansowania lub nagminnych opóźnień w płatnościach. Nieliczne jedynie są w stanie funkcjonować w dziedzinie integracji cudzoziemców bez wsparcia EFI, a i to wsparcie często wymaga zmiany zakresu świadczonych cudzoziemcom usług, a niestabilność finansowa powoduje duże rotacje pracowników. Częstokroć więc nawet cudzoziemcy znający daną organizację i potrafiący do niej trafić odchodzą nie uzyskawszy pomocy. Z drugiej strony, co podkreślali zarówno cudzoziemcy jak i nasi eksperci z NGO i instytucji państwowych, doraźnej pomocy oczekują bardzo często cudzoziemcy, którzy dopiero co przyjechali do Polski i którzy często nie mogą być beneficjentami EFI, ponieważ nie spełniają stawianych im warunków pobytowych. W takich przypadkach migranci korzystają najczęściej z pomocy innych cudzoziemców lub życzliwych Polaków.

5.6. Uzyskiwanie pomocy od rodaków/innych cudzoziemców

Cudzoziemcy przybywający do Polski dużo bardziej niż na państwo przyjmujące liczą na sieci kontaktów z rodakami, którzy przybyli do Polski wcześniej. Wyjątkiem są badani Gruzini, Białorusini i Mołdawianie, którzy nie tworzą własnych organizacji narodowych na obczyźnie i nie utrzymują ze sobą ścisłych kontaktów będąc za granicą.

Tak. Pomagają sobie nawzajem. Głównie kontakty, kontakty te ułatwia sobie facebook i tego typu rzeczy. Natomiast nie ma jakiegoś takiego forum panalbańskiego w Polsce. Jest towarzystwo przyjaźni polsko-albańskiej, ale jest to towarzystwo, które działa raczej na polu kultury¹⁷⁴.

Rozmówcy-migranci uważają, że obcokrajowcy przybywający do Polski: *Zawsze potrzebują [pomocy]. Zawsze jak przyjeżdża ktoś nowy z Ukrainy [...] to zawsze pomagam. Mówię gdzie, to są bardzo podstawowe rzeczy¹⁷⁵.*

Zakres otrzymywanej od rodaków pomocy zawiera, między innymi, kwestie związane ze znalezieniem mieszkania i procedurą meldunku:

Pomoc najbardziej co może być w życiu Ukraińca, który przyjeżdża do Polski to jest informacja. Najważniejszym obszarem takim jest ta informacja. Po prostu to, że wiesz coś, gdzie możesz się zakwaterować, gdzie możesz pójść, złożyć, co napisać i ktoś Ci może nawet przetłumaczyć, pójść z Tobą, coś pomóc, i to takie drobiazgi bardzo pomagają na takim pierwszym etapie przybycia do Polski¹⁷⁶.

¹⁷⁴ OPT z Albanii, MI_W_OPT_28032013_MP_03

¹⁷⁵ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_28032013_MP_04

¹⁷⁶ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_24052013_MP_01

Na przykład jak załatwić zameldowanie. Jak znaleźć mieszkanie. Tego typu życia codziennego, absolutnie. Jeśli ktoś weszły o pracę, tak, słyszałeś cokolwiek, i tak dalej, to w ten sposób.¹⁷⁷

Zakres pomocy dotyczy również prozaicznych dla mieszkańców stolicy kwestii takich jak poruszanie się po Warszawie komunikacją miejską, zakup biletów i sposób ich kasowania w środkach lokomocji, wyrobienie karty miejskiej, czy ostatecznie założenie konta w banku.

To są bardzo podstawowe rzeczy. Że trzeba kupować bilety, jak ich kasować, gdzie założyć kartę w banku, w jakim banku, i tak dalej. Gdzie jest bank internetowy, gdzie się nie płaci opłat, gdzie pójść wyrobić sobie kartę, tą taką kartę. Miejską. Gdzie pójść do sklepu, gdzie są tańsze jakieś produkty i tak dalej, żywność¹⁷⁸.

No... przede wszystkim na samym początku na przykład z dojazdem, skąd mają dojechać i jak mają dojechać. [...] na początku potrzebują takich podstawowych informacji odnośnie jak dojechać, co mają zrobić, w jakim urzędzie, jakie papiery załatwić¹⁷⁹.

Bardzo ważnym aspektem dla cudzoziemców jest wykorzystanie już istniejących sieci kontaktów, punktów orientacyjnych do których można się zwrócić o pomoc:

Trochę tak. Może nie tyle pomocy finansowej, co takiej... takiego opisywania co, gdzie i jak? Ustalania pewnych punktów orientacyjnych. To jest typowe¹⁸⁰.

To różnie. Może na początek w znalezieniu może mieszkania, może jakieś pomocy, potrzebują jakąś radę. Ale nie tak, że ktoś komuś finansowo jakoś pomoże, nie. Ktoś przyjeżdża to wie, że to jest jego własna koszt i musi sobie poradzić. Może ktoś, jak wie, że jak na przykład ja mieszkam tutaj już przez cztery lata, może spytać, może ja znam kogoś, kto wynajmie mieszkanie, no takiej pomocy mogą potrzebować. Ale takiej pomocy, ej, mogę mieszkać u Ciebie miesiąc, dwa miesiące, to nie, nie ma. Bo każdy wie, że musi sobie jakoś sam dać radę i załatwić sobie wszystko¹⁸¹.

Wartość pomocy świadczonej świeżym migrantom przez innych cudzoziemców doceniają także przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy podkreślają, że doświadczeni migranci są często najlepszymi „przewodnikami” i którzy z tego właśnie powodu sami korzystają z ich usług podczas realizacji wielu projektów integracyjnych.

¹⁷⁷ OPT z Albanii, MI_W_OPT_28032013_MP_03

¹⁷⁸ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_28032013_MP_04

¹⁷⁹ OPT z Tadżykistanu, MI_W_OPT_27032013_MP_02

¹⁸⁰ OPT z Albanii, MI_W_OPT_28032013_MP_03

¹⁸¹ OPT z Azerbejdżanu, MI_W_OPT_28032013_MP_01

5.6. Realizacja potrzeb językowych

Oprócz uczestnictwa w kursach, w tym także tych organizowanych w ramach projektów EFL, w realizacji potrzeb językowych najczęściej cudzoziemcom pomagali Polacy oraz obecność w polskojęzycznym środowisku:

To było tak. Po pierwsze, grupa poprzednia była, trochę nam pomogła, a potem raczej znajomi tutaj, Polacy. Przyszli sami do nas, chcieli pomóc. Więc chodzili z nami do różnych urzędów i tak dalej. I tak jest. [Teraz jest] lepiej dlatego, że znam język. No mogę pracować, mogę chodzić gdzieś, wyjechać. Nie potrzebuję opiekunka, sam żyję¹⁸².

W nauce języka? W nauce języka pomagało mi środowisko, szkoła, koledzy, koleżanki w grupie na uczelni¹⁸³.

Mówię, że dzięki tych ludzi, których poznałem na początku, to już oni mi bardziej pomogli w znalezieniu mieszkania, potem pracę, potem poznałem żonę i tak po trochu. Powoli, powoli zaczynałem, uczyłem się język polski tak od ludzi po prostu¹⁸⁴.

Wskazywano również na większą pomoc ze strony Polaków, niż na pożytek wynikający z uczestnictwa w wyspecjalizowanych kursach językowych, które trwały zbyt krótko:

Nie. W ogóle nie. Nie rozumiałem nic. Po prostu miałem 2 miesiące, tak, o taki szybki kurs polskiego w Polonicum. [Pomagali mi] znajomi, przyjaciele, Polacy, profesorowie tutaj¹⁸⁵.

Wielu migrantów chwaliło także kursy organizowane przez organizacje korzystające ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, m.in. Linguae Mundi czy FROG.

5.6. Realizacja potrzeb związanych z pracą

Badani migranci szukając pracy w Warszawie rzadko zwracali się o pomoc do instytucji państwowych lub organizacji pozarządowych. Najczęściej w znajdowaniu pierwszej i kolejnej pracy cudzoziemcom pomagają ich rodacy mieszkający w Warszawie. Przykładem może być młoda Azerbejdżanka, która po ukończeniu studiów w Polsce właśnie w taki sposób znalazła pracę:

Nie. Nie było trudno znaleźć pierwszą pracę. Pomógł mi rodak. Przez przypadek spotkałam się z rodakiem na konferencji, powiedziałam, że jestem po studiach, szukam pracy [...] Chyba za tydzień do mnie zadzwonił, powiedział, że jego znajomi otworzyli nową firmę i potrzebują pracownika. W ciągu tygodnia, przez rodaka znalazłam [pracę].¹⁸⁶

¹⁸² OPT z Iraku, MI_W_OPT_12042013_MP_01

¹⁸³ OPT z Ukrainy, MI_W_OPT_24052013_MP_01

¹⁸⁴ OPT z Algierii, MI_W_OPT_06062013_MP_01

¹⁸⁵ OPT z Mołdawii, MI_W_OPT_30062013_MP_01

¹⁸⁶ OPT z Azerbejdżanu, MI_W_OPT_28032013_MP_01

Podobna sytuacja wystąpiła u Algierczyka, któremu pracę pomogli znaleźć rodacy, a także u Białorusina, pracującego w firmie zajmującej się importem towarów z Rosji do Polski:

Znajomi [z Algierii] pomogli mi znaleźć pracę].¹⁸⁷

[Jak znalazłem pracę?] Strasznie przypadkowo. Przez koleżankę [Białorusinkę], która tutaj pracuje tu, szczerze mówiąc.¹⁸⁸

Wysoka jest natomiast świadomość przywilejów na rynku pracy dla cudzoziemców wynikających z ukończenia studiów w Polsce:

[...] od razu powiem, że jak obcokrajowiec kończy studia polskie, ma dyplom polski, to on już nie potrzebuje pozwolenia do pracy i on może pracować wszędzie. Także to jest jedyne takie ułatwienie, które istnieje od kilku lat. Chyba... trzy lata istnieje coś takiego¹⁸⁹.

Mieszane małżeństwo – obywatel Gruzji i Ukrainka z polskim obywatelstwem – całkowicie zanegowali potrzebę pomagania cudzoziemcom w znajdowaniu pracy i istnienia organizacji stworzonych specjalnie w tym celu. Oboje poradzili sobie z tym samodzielnie, znajdując w internecie nie tylko pracę, ale również mieszkanie. Z ich punktu widzenia imigrant musi być zdany przede wszystkim na siebie i nie zwracać się o pomoc do instytucji państwowych.

Samemu. Ja nawet miałem tak, że straciłem pracę, ale nawet nie zwróciłem się do Urzędu Pracy. Sam poradziłem¹⁹⁰.

Zwrócono jednak uwagę, że bez znajomości języka nawet rodacy nie pomogą w znalezieniu zatrudnienia:

Po prostu bezsensownie było takiego człowieka karmić, dawać jemu wynagrodzenia, a w pracy nie byłby on w stanie nic zrobić. Przez język na przykład¹⁹¹.

Zdanie na własne siły potwierdza również rozmówca z Ukrainy, który wysiłki związane ze znalezieniem pracy w Polsce podsumowuje w następujący sposób:

Cudzoziemiec decydując się na wyjazd z kraju pochodzenia musi dbać sam o siebie. Zawsze jest kreatywny, więc musi sobie radzić samodzielnie. W przeciwnym wypadku niech wraca do domu. Emigracja jest tylko dla najsilniejszych¹⁹².

Dobór grupy docelowej badania – przeprowadzenie wywiadów z cudzoziemcami mieszkającymi w Polsce od co najmniej dwóch lat – z pewnością miał znaczący wpływ na jego rezultat. Przede wszystkim należy zauważyć, że w ciągu ostatnich dwóch-trzech lat nastąpiła

¹⁸⁷ OPT z Algierii, MI_W_OPT_06062013_MP_01

¹⁸⁸ OPT z Białorusi, MI_W_OPT_29032013_MP_01

¹⁸⁹ OPT z Armenii, MI_W_OPT_27032013_MP_01

¹⁹⁰ OPT z Gruzji, MI_W_OPT_28062013_MP_01

¹⁹¹ OPT z Gruzji, MI_W_OPT_28062013_MP_01

¹⁹² OPT z Gruzji, MI_W_OPT_29062013_MP_01

w Polsce diametralna zmiana liczby organizacji pozarządowych oferujących swoje usługi cudzoziemcom w ramach EFI. Poprawiła się także jakość usług. Na wynik wpłynąć mogła także lokalizacja badań – Warszawa i Lublin są głównymi skupiskami imigrantów w kraju, w związku z czym częściej można tam spotkać obywateli państw trzecich, którzy brali udział w projektach finansowanych ze środków EFI lub przynajmniej o nich słyszeli. Tym bardziej wszakże brak świadomości uczestniczenia w działaniach finansowanych przez EFI wskazuje jak niewielki jest rzeczywiście bezpośredni wpływ Funduszu na całość zjawiska integracji.

Pomoc cudzoziemcom w trakcie pierwszych dni po przybycie po Polski jest kluczowa, jednak to nie do nich skierowane są projekty EFI. Jest to związane z unijną definicją beneficjentów funduszu. W zachodnich krajach Unii Europejskiej pomoc typu „oprowadzanie po domu” oferowana jest ze środków państwowych, przede wszystkim samorządu lokalnego, i często skierowana jest nie tylko do imigrantów z państw trzecich, ale także do migrantów wewnętrznych i związana jest z procedurą meldunkową.

Brak informacji, na którą skarżą się obywatele państw trzecich, wynika z faktu nie istnienia jednego miejsca, które gromadziłoby wszystkie kontakty i budowało sieć powiązań pomiędzy instytucjami i organizacjami pozarządowymi. Miejsce tego typu pełniłoby rolę odsyłacza poszukujących pomocy imigrantów pod właściwy adres, zgodny z realizowanymi przez NGO projektami.

Imigrantom potrzebne są proste, praktyczne informacje, związane np. z wyrobieniem numeru PESEL. Zakres pomocy w pierwszych tygodniach pobytu cudzoziemca w Polsce zależy od jego dotychczasowego doświadczenia życiowego, stopnia samodzielności i dojrzałości personalnej. Często przyjazd do Polski jest jego pierwszym wyjazdem zagranicznym. Zwraca się uwagę na różne prędkości integracji pośród cudzoziemców – do każdego z nich trzeba kierować odrębny pakiet pomocowy. Co więcej, wydaje się, że dopiero migrant ze sprecyzowanymi oczekiwaniami może oczekiwać na pomoc i wsparcie ścieżki kariery-integracji.

Zastosowanie metody komparatystycznej w analizie rezultatów wywiadów prowadzi do wniosku, że ogromny skok w rozwoju NGO w Polsce spowodował ogromną różnicę w integracji początkowej cudzoziemców, którzy przybyli do kraju parę lat temu, a obecnymi beneficjentami projektów EFI. Jednak to właśnie doświadczenia przypadkowo dobranej grupy migrantów można zastosować do oceny potrzeb obywateli państw trzecich na najbliższe lata. Opinie bezpośrednich beneficjentów wdrażanych projektów zebrane w trakcie

prowadzonych badań potwierdzają te obserwacje. Niemniej do oceny poszczególnych projektów wskazany byłby stały monitoring opinii tej grupy. Pozwoliłoby to na skuteczną ewaluację nie tylko systemu kreowanego przez EFI, ale także na rzetelną ocenę poszczególnych projektów. W trakcie naszych badań napotykalismy bowiem także na sygnały o patologiach związanych z różnymi projektami; opinie te były jednak na tyle subiektywne, że nie sposób wyciągać z nich wnioski na temat ocenianych projektów.

Odpowiadając na pytanie jakiego rodzaju projekty finansowane ze środków EFI sprawdzają się w integracji cudzoziemców w Polsce, na podstawie wyników badania – przeprowadzonych wywiadów, wiedzy wyniesionej z nieformalnych rozmów z migrantami oraz z prowadzonych obserwacji – można odpowiedzieć, że przede wszystkim są to oferowane obcokrajowcom kursy języka polskiego, niezbędne do odnalezienia się na rynku pracy oraz do integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Kursy cieszą się coraz większym zainteresowaniem pośród przyjezdnych do Warszawy imigrantów. Drugą kategorią projektów jest poradnictwo prawne związane z rutynowymi czynnościami dotyczącymi legalizacji pobytu, czyli tzw. „oprowadzenie po domu”. Trzecią kategorią, o którą pośrednio wnioskowali rozmówcy, były kursy zawodowe, pomagające cudzoziemcom w przekwalifikowaniu się lub uzyskaniu lepiej płatnej pracy w Polsce.

6. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Ocena skuteczności wdrożonych programów finansowanych z Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich jest trudnym przedsięwzięciem. Po pierwsze nie zostały wypracowane wymierne wskaźniki umożliwiające taką ocenę, po drugie nie przeprowadzono badań pokazujących sytuację przed wprowadzeniem interwencji. Co więcej, brakuje także całościowej, opartej na rzetelnych danych statystycznych, diagnozy obecnej „sytuacji integracyjnej.” Biorąc pod uwagę, że migranci są grupą bardzo zróżnicowaną i dynamiczną, ocena ich „zintegrowania” jest praktycznie niemożliwa. Można zakładać, że zmiany jakie obserwowaliśmy w ostatnich latach w dziedzinie polityki integracyjnej, są związane z funkcjonowaniem funduszu EFI. Potwierdzają to rozmowy z przedstawicielami organizacji realizującej projekty finansowane z EFI oraz urzędnikami zaangażowanymi w obszarze integracji.

W ocenach stopnia realizacji poszczególnych programów rocznych te same kryteria były stosowane w stosunku do projektów reprezentujących różne obszary integracji, w tym te które z natury są trudno mierzalne. Szczególnie trudne jest dokonanie efektywnego pomiaru skuteczności stosowanych w działaniach integracyjnych instrumentów. Można jednak dokonywać ewaluacji formułowanych celów i ich realizacji.

Odnosnie oceny stopnia realizacji poszczególnych projektów, wyraźnie widać, że przygotowując wskaźniki we wnioskach projektowych beneficjenci często 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 istotne. Utrzymywanie platform, stron internetowych czy portali po zakończeniu finansowania projektu nie wymaga już tak dużych kosztów. Polityka informowania o realizowanych projektach powinna być wzmacniana przez używanie np. mediów społecznościowych. Po pierwsze daje to możliwość mierzenia zainteresowania odbiorców danego projektu, 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 w tym obszarze 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 doświadczeń w pracy z imigrantami, z zapleczem technicznym i finansowym instytucji. Dodatkową wartością takich projektów jest możliwość sprawdzenia pewnych działań w praktyce, a następnie wdrażania ich jako elementu systemu np. obsługi obywateli państw trzecich. W przypadku projektów doradczych formułowanie wskaźników opiera się o dane ilościowe. Ważna jest również ocena wyników i doświadczeń z takich projektów 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 nawiązując tym samym do idei „oprowadze-

nia po domu.” Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich w prowadzeniu kursów językowych, należy zwrócić uwagę na mierzalność skuteczności, nie poprzez mierzenie satysfakcji biorących w nich udział, ale poprzez realne efekty nauki języka jak np. zdanie egzaminu, zakwalifikowanie się do kolejnej grupy zaawansowania. 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 nie tylko czasu pracy migrantów, ale także do rodzaju pracy jaką oni wykonują, pomagając im przyswoić sobie słownictwo niezbędne w codziennej komunikacji.

Wiele organizacji realizujących projekty zwracało uwagę na trudności w oddzieleniu grup docelowych EFI i EFU, wskazując że w wielu przypadkach potrzeby obu grup są takie same. W niektórych projektach beneficjenci jako grupę docelową wybierali jedną grupę narodową np. Ukraińców, a w trakcie realizacji projektu okazywało się, że ofertą są zainteresowane inne grupy narodowe. Mechanizm EFI najczęściej nie pozwalał na dokonywanie zmian grup docelowej w trakcie trwania projektu. Uzasadnione wydaje się tworzenie zatem projektów dostępnych dla wszystkich obywateli państw trzecich, a nie jedynie do określonej grupy, szczególnie, że jeśli chodzi o meritum pewnej pomocy imigranckiej to z doświadczeń prowadzących rozmaite działania jednoznacznie wynika, że na pewnym poziomie potrzeby migrantów są jednakowe. Poza tym zróżnicowanie narodowe uczestników programów integracyjnych pozwala nawiązywać kontaktów 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 wewnątrz grupowe. Traktując wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące zarówno wspólnych ram integracji, jak również podstaw działania EFI, wydaje się zasadne 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 tak po pierwsze wzmacniałaby potencjał małych zazwyczaj organizacji imigranckich, jak również przyczyniała się do budowania społeczeństwa wielokulturowego w praktyce.

Jak już wielokrotnie podkreślaliśmy, biorąc pod uwagę wczesny etap tworzenie 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 z zrealizowanych projektów badawczych odbiega od standardów akademickich, jeśli chodzi o metodologię, jak również dobór narzędzi badawczych. Wydaje się zasadne, 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 wyniku 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. 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 coraz więcej inicjatyw lokalnych. Najważniejsze jest skuteczne wykorzystanie zdobytych w trakcie realizacji projektów doświadczeń dla tworzenia rozwiązań systemowych na poziomie lokalnym. Przykładem mogą być tutaj 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 np. w gminie Lesznowola, która wprowadziła działania we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Taka współpraca z władzami samorządowymi, czy lokalnymi grupami wsparcia powinna być w jakiś sposób premiowana przy ocenie projektów.

Ocena celowości i skuteczności projektów musi uwzględniać uwarunkowania systemowe. Przeprowadzone wywiady z urzędnikami instytucji obsługujących fundusz pozwoliły skonfrontować założenia programowe funduszu, przyjęte w początkowym okresie z doświadczeniami pierwszych lat wdrażania. Na ich podstawie udało się wy-

odrębnić czynniki decydujące o jakości wdrażania funduszu, a także wypracować wnioski w zakresie potrzeb integracyjnych grup migrantów, z którymi te instytucje mają do czynienia.

Biorąc pod uwagę fakt, że za obsługę funduszu odpowiada stosunkowo niewielka grupa urzędników, znaczenia nabiera stabilna obsada oraz odpowiednia organizacja pracy zespołu. Poprawie skuteczności działań służy takie rozwiązanie, w którym funduszem zajmuje się specjalnie oddelegowany do tego zadania personel, posiadający niezbędną wiedzę i doświadczenia z zakresu integracji cudzoziemców. Zwiększenie obsady kadrowej i oddelegowanie pracowników konkretnie do obsługi EFI pozwoliło Władzy Wdrażającej znacząco poprawić jakość obsługi projektów. Jednocześnie, na obecnym etapie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wyraźnie obecna jest świadomość potrzeby zwiększenia personelu w taki sposób, by obsługą Funduszu zajmowało się kilka osób wyspecjalizowanych w tej dziedzinie. W perspektywie obsługi większego zintegrowanego funduszu szczególnego znaczenia nabiera wzmocnienie potencjału MPiPS czemu mogłyby posłużyć: zwiększony zasób kadrowy przy niskiej rotacji personelu oraz organizacja pracy, pozwalająca na specjalizację w kwestiach związanych z potrzebami specyficznej grupy docelowej, jaką są cudzoziemcy. Kroki te pozwoliłyby na bardziej aktywny nadzór merytoryczny (w tym na inspekcje w ramach projektów) oraz na skuteczniejsze powiązanie projektów finansowanych przez Fundusz z założeniami Polskiej Polityki Migracyjnej.

Drugim czynnikiem systemowym wpływającym na skuteczność działań finansowanych przez EFI jest potencjał beneficjentów. Różnice we wdrażaniu są szczególnie dostrzegalne w przypadku projektów kompleksowych, które z perspektywy urzędników mogą z powodzeniem wdrażać organizacje z bogatym doświadczeniem pracy z migrantami i z określonymi kompetencjami, które są tym samym w stanie udźwignąć ciężar koordynacji. Ponadto znaczna część beneficjentów to organizacje małe, praktycznie pozbawione rezerw finansowych, które są szczególnie narażone w przypadku opóźnień w płatnościach. Odpowiedzią na rozproszenie i małą skalę organizacji mogłyby być partnerstwa, w ramach których organizacje mogłyby uzupełniać się wzajemnie oraz osiągać, jak to ujęła jedna z urzędniczek „większą różnorodność działań projektu”¹⁹³. Niestety brak zachęt instytucjonalnych w konkursach EFI oraz koncentracja na zysku własnym, ograniczają tworzenie partnerstw pomiędzy organizacjami pozarządowymi.

Kolejną słabością beneficjentów jest niskie zaangażowanie w działania projektu samych migrantów, a także niewielkie zainteresowa-

¹⁹³ MI_W_MPiPS_17052013_PK_2

nie organizacji migranckich ubieganiem się o środki EFI. Wynika to po części z faktu, że migranci nie dysponuje wolnym czasem aby poświęcić się pracy na rzecz społeczności, natomiast organizacje migranckie nie posiadają wymaganego potencjału instytucjonalnego aby podjąć się projektu finansowanego ze środków unijnych.

Centralną kwestią dla oceny okresu funkcjonowania Funduszu stało się zagadnienie: które ze stosowanych w projektach EFI działań integracyjnych okazały się najbardziej celowe. Odpowiadając na to pytanie, przyjąć można dwie perspektywy: potrzeb samych migrantów, oraz interesów państwa polskiego. Okazuje się, że perspektywy te są zgodne i możliwe jest wyodrębnienie stałego zestawu skutecznych działań integracyjnych, które wskazywane są zarówno przez migrantów, urzędników, jaki i realizatorów projektów. Wśród wskazywanych działań najważniejsza wydaje się nauka języka polskiego, zaś na drugim miejscu wymieniany jest szereg projektów, wprowadzających cudzoziemców w polską rzeczywistość instytucjonalną („oprowadzanie po domu” oraz poradnictwo prawne). Trzecim wskazywanym priorytetem są działania zwiększające szanse migrantów na rynku pracy (kursy zawodowe). Dodatkową, odrębną kategorię stanowią działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego.

Rekomendacje

- Obecny system rozliczania projektów ogranicza ewaluację do działań i produktów, nie prowadzi się natomiast ewaluacji wpływu na poziomie programu w oparciu o ocenę sytuacji wyjściowej grupy ani o badania losów uczestników wsparcia np. na rynku pracy. Odpowiedzią na te braki może być modyfikacja procedury konkursowej. Dla określenia rzeczywistego wpływu na sytuację grupy docelowej konieczne byłoby wprowadzenie mechanizmów śledzenia losów uczestników projektu. Pożądane jest też by we wnioskach o kolejne projekty, organizacje identyfikowały potrzeby konkretnej grupy docelowej oraz demonstrowały celowość zastosowania danych działań dla osiągnięcia mierzalnego wpływu na tę grupę.
- Zauważalny jest niski udział migrantów w planowaniu oraz wdrażaniu działań oraz niewielkie zainteresowanie aplikowaniem o środki przez organizacje migranckie. W związku z tym istotne wydaje się zwrócenie uwagi aby imigranci zaangażowani byli w działania takie jak: poradnictwo prawne oraz oprowadzanie po domu, przekaz praktycznych doświadczeń udanej integracji, dyseminacja wyników projektów w językach narodowych. Z kolei organizacje migranckie można zachęcić do składania wniosków poprzez wyodrębnienie ścieżki “małych grantów” z uproszczoną procedurą rozliczania oraz

ustanowienie stanowiska “asystenta projektu”, obsadzanego przez migranta z doświadczeniem we wdrażaniu projektów Funduszu.

- Procedura konkursowa winna pozostać główną formą naboru wniosków, tworząc warunki dla różnorodności i innowacyjności form wsparcia. Jednak wraz z wypracowaniem kierunków polityki państwa oraz rozpoznaniem skutecznych metod wsparcia, warto zastanowić się nad możliwościami ukierunkowania działań. Pozwoliłoby to na pełne wykorzystanie puli środków, uniknięcie dublowania działań w danym regionie lub wobec danej grupy oraz skierowanie działań do grup, określonych za najbardziej potrzebujące. Wydaje się ponadto, że po pięciu latach możliwe jest wydzielenie komponentu w trybie bezkonkursowym (tak jak w EFU), w ramach którego instytucje publiczne oraz większe NGOsy mogłyby prowadzić wieloletnie działania preintegracyjne o powtarzalnym i wyspecjalizowanym charakterze. Na podstawie zebranych danych i przeprowadzonej analizy można stwierdzić, które kategorie projektów odpowiadały potrzebom imigrantów, część z nich odpowiada celom Polskiej Strategii Migracyjnej, dlatego słuszne wydaje się połączenie celów funduszu EFI z celami strategii. Zachowanie pewnych obszarów, jak nauka języka, w kilku kolejnych konkursach pozwoli lepiej oceniać efekty podjętej interwencji na proces integracji w długofalowej perspektywie.
- Choć w warunkach dyscypliny budżetowej, Fundusz pozostanie głównym źródłem finansowania działań preintegracyjnych, zobowiązanie państwa do prowadzenia stałych działań wobec określonych grup migrantów będzie wymagało wyodrębnienia komponentu, realizowanego ze środków skarbu państwa. Zaletami finansowania budżetowego jest możliwość prowadzenia działań w perspektywie wieloletniej oraz bardziej elastycznego stosowania procedur formalnych, uwzględniających specyfikę beneficjentów. Warto rozważyć stopniowe przechodzenie na system mieszany (funduszowo-budżetowy) w przypadku obszarów, stanowiących element preintegracji, takich jak kursy językowe, oprowadzanie po domu, czy bezpłatne poradnictwo w zakresie procedur pobytowych i praw pracowniczych.
- Potrzebne są zachęty dla tworzenia partnerstw – w szczególności promujące zaangażowanie słabszych organizacji migranckich. Do tego konieczne jest zrównoważenie kontroli formalnych poprzez dodanie wskaźników merytorycznych sukcesu-aktywności migrantów, ich udziału w planowaniu oraz wdrażaniu projektu, widoczności projektu w społeczności migranckiej. Warto też przyrzeć się udanym wzorcom partnerstw publiczno-prywatnych, tworzonych na zasadzie uzupełniających się kompetencji. Instytucje publiczne posiadają man-

dat do zajmowania się migrantami (np. urzędy pracy), organizacje pozarządowe mogą prowadzić na tym terenie działania. W ramach partnerstw warto promować projekty kompleksowe, innowacyjne, badawcze. Te ostatnie mogłyby łączyć metody statystyczne (dostępne urzędowi) i jakościowe (tu dobre są ośrodki badawcze, NGOsy).

- Wydaje się, że zmian wymaga również procedura rozliczania środków. Obecne procedury utrudniają funkcjonowanie małych organizacji, w tym organizacji migranckich ponieważ ciężar finansowej realizacji projektu spoczywa de facto na organizacji.
- W ramach przygotowań do obsługi nowego funduszu, wskazane jest wzmocnienie roli koordynacyjnej, planistycznej oraz monitoringowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jako jednostki wiodącej. MPiPS potrzebuje w szczególności wsparcia kadrowego personelu merytorycznego, tzw. asystentów integracji, którzy zapewniliby nadzór i wsparcie merytoryczne przy doborze wniosków, rozwiązywaniu problemów pojawiających się w projektach oraz w kontaktach z grupą docelową. W przypadku projektów badawczych istotne byłoby powołanie grupy ekspertów-naukowców, o ugruntowanej pozycji badawczej, do oceny merytorycznej strony wniosków, założeń badawczych, metod i narzędzi. Dodatkowo dla podniesienia jakości publikacji będących rezultatem prowadzonych badań ważne byłoby wprowadzenie recenzji będącej ważnym narzędziem ewaluacji w świecie naukowym.
- Dla zapewnienia spójności działań w nowej perspektywie finansowej, wydaje się celowe pogłębienie formuły konsultacji priorytetów wsparcia dla nowego funduszu, łączącego 4 obecne fundusze, w tym EFI. Konsultacje powinny wyjść poza prezentację przez każdy resort „swojej” strategii, dając możliwość rzeczywistego starcia racji co do tego, co byłoby dobre z punktu widzenia całościowego interesu państwa jak też potrzeb integracyjnych poszczególnych grup wsparcia. Wydaje się wskazane aby w nowym funduszu z jednej strony wyraźnie rozdzielono priorytety wsparcia wobec osób korzystających z ochrony oraz innych kategorii migrantów. Z drugiej jednak strony należy zachować równowagę pomiędzy kierunkami wsparcia tak by zapewnić odpowiednie miejsce projektom „miękkim”, obejmującym działania na rzecz dialogu ze społeczeństwem przyjmującym.
- Kluczowe jest opracowanie zasad pomocy cudzoziemcom w trakcie pierwszych dni po przybyciu do Polski, jednak to nie do nich skierowane są projekty EFI. Jest to związane z unijną definicją beneficjentów funduszu. W zachodnich krajach Unii Europejskiej pomoc typu „oprowadzanie po domu” oferowana jest ze środków państwowych, przede wszystkim samorządu lokalnego, i często

skierowana jest nie tylko do imigrantów z państw trzecich, ale także do migrantów wewnętrznych. Formuła pomocy wypracowana w ramach projektów EFI (Centrum Powitania, Witamy w Lublinie, etc) wydaje się sprawdzać i być może rolą MPiPS byłoby np. dofinansowanie działań prowadzonych w ramach EFI tak, by objęły nowoprzybyłych migrantów.

- W większych skupiskach imigrantów należy stworzyć stałe punkty informacyjne. Brak informacji, na którą skarżą się obywatele państw trzecich wynika z faktu nieistnienia jednego miejsca, które kumulowałoby wszystkie kontakty i budowałoby sieć powiązań pomiędzy różnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi. Miejsce tego typu pełniłoby rolę odsyłacza poszukujących pomocy imigrantów pod właściwy adres, zgodny z realizowanymi przez NGO projektami. Oceniając skuteczność narzędzi używanych w realizowanych projektach, można zakładać, że punkt informacyjnych dla imigrantów może być realizowanych na zasadzie infolinii lub przygotowanej w kilku językach platformy internetowej, zawierającej również zestaw dokumentów urzędowych z instrukcją ich wypełnienia oraz adresy i strony internetowe urzędów publicznych i organizacji pozarządowych.
- Mówiąc o działaniach skierowanych do społeczeństwa przyjmującego warto podkreślić wyjątkowość mechanizmów wypracowanych w Lublinie, gdzie skutecznie współpracują ze sobą samorząd i organizacje pozarządowe. Warto jednak postawić pytanie: na ile doświadczenia lubelskie można przenieść na inny grunt lokalny.
- Uwzględniając unijną definicję integracji jako procesu dwustronnego, warto w dalszym ciągu inwestować część środków w działania na rzecz społeczeństwa przyjmującego. Dodatkowym elementem budowania pozytywnych relacji między imigrantami a społeczeństwem przyjmującym jest położenie nacisku na informowanie o działania prowadzonych przy wsparciu EFI. Realizatorzy projektów powinni być mobilizowani do zamieszczania informacji o prowadzonych działaniach w mediach lokalnych, w mediach społecznościowych etc. Działania takie nie wymagają dodatkowych kosztów a mogą skutecznie wpływać na poszerzanie wiedzy o kwestiach integracyjnych.
- Skuteczna ewaluacja prowadzonych działań wiąże się również z gromadzeniem materiałów wytworzonych w ramach prowadzonych projektów. Do tej pory informacje o projektach i ich efektach znajdowały się na stronach organizacji, a część z nich na stronie Władzy Wdrażającej. Istotne wydaje się stworzenie wirtualnej biblioteki, w której dostępne byłby wszystkie materiały wytworzone w projektach.

ROLA EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU NA RZECZ INTEGRACJI OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH W TWORZENIU ZAŁOŻEŃ POLSKIEJ POLITYKI INTEGRACJI CUDZOZIEMCÓW.

Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich powstał na mocy decyzji Rady 2007/435/WE z dnia 25 czerwca 2007 roku. Celem funduszu jest wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie mających na celu umożliwienie obywatelom państw trzecich wywodzącym się z różnych środowisk gospodarczych, społecznych, kulturowych, religijnych, językowych i etnicznych spełnienia warunków uzyskania prawa pobytu i ułatwienie ich integracji ze społeczeństwami europejskimi. Fundusz koncentruje się w pierwszym rzędzie na działaniach związanych z integracją nowo przybyłych obywateli państw trzecich¹. Fundusz wdrażany jest w Polsce de facto od roku 2008, kiedy to ogłoszono pierwszy nabór wniosków na projekty współfinansowane ze środków Funduszu.

Fundusz wypełnił lukę w działaniach, realizowanych przez organy administracji publicznej w Polsce. Do roku 2008 w ramach działań prowadzonych ustawowo nie znalazły się takie, które bezpośrednio odnosiłyby się do zagadnień związanych z integracją cudzoziemców niebędących beneficjentami ochrony międzynarodowej oraz niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a w nim Departament Pomocy i Integracji Społecznej pełni funkcję instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie funduszu w Polsce. Poza wieloma innymi obowiązkami wynikającymi z tego faktu, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powstał plan wieloletni oraz plany roczne, na podstawie których wdraża się fundusz, czyli organizuje nabory wniosków w ramach funduszu. Plan wieloletni oraz plany roczne na lata 2007 i 2008 powstawały jednocześnie na przełomie lat 2007 i 2008, zgodnie z wytycznymi jakie Polska otrzymała z Komisji Europejskiej. Nie trzeba dodawać, że do-

¹ [http://www.wvpe.gov.pl/index.php?params\[section_id\]=29¶ms\[category_id\]=177](http://www.wvpe.gov.pl/index.php?params[section_id]=29¶ms[category_id]=177)

świadczenie Polski w zakresie integracji obywateli państw trzecich nie było duże, dlatego też zapisy, które znalazły się w dokumentach funduszu siłą rzeczy są dosyć ogólne i pozwalają na prowadzenie bardzo szeroko zakreślonych działań na rzecz beneficjentów funduszu.

Niemalże w tym samym czasie Zarządzeniem nr. 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 roku² został powołany Zespół do Spraw Migracji. Celem powołania zespołu było zapewnienie koordynacji zadań i uzgodnień działań realizowanych przez organy administracji rządowej w zakresie problematyki migracji oraz wymiany informacji i monitorowania prac prowadzonych na poziomie wspólnotowym w tym zakresie. Zespół jest organem pomocniczym (ciałem opiniodawczo – doradczym) Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z zapisami Regulaminu prac Zespołu do Spraw Migracji³, który został przyjęty uchwałą Zespołu podczas pierwszego posiedzenia, przewodniczący Zespołu może powoływać grupy robocze i zlecać im opracowanie zagadnień wchodzących w zakres działania Zespołu. Podczas pierwszego posiedzenia zespołu, które miało miejsce w dniu 22 marca 2007 roku, Przewodniczący Zespołu, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powołał 6 grup roboczych, obejmujących następujące kwestie⁴: imigrację zarobkową, emigrację zarobkową z Polski, przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, integrację cudzoziemców, gromadzenie i wymianę statystyk oraz reemigrację.

Przewodniczący Zespołu ustala skład grupy roboczej i wyznacza jego przewodniczącego. Na przewodniczącego grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców powołany został przedstawiciel Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. W skład grupy roboczej weszli przedstawiciele: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Zdrowia, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców. W regulaminie zapisano także, iż przewodniczący grupy roboczej może zapraszać do udziału w pracach grupy inne osoby, jeśli z uwagi na posiadaną wiedzę lub szczególne doświadczenie zawodowe ich udział jest uzasadniony tematyką spotkań grupy.

Pierwsze spotkanie grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców odbyło się w dniu 5 lipca 2007 r. Przewodnictwo w grupie objęła przedstawicielka Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Minister-

² http://bip.kprm.gov.pl/porta1/kpr/11/201/Zespol_do_Spraw_Migracji.html

³ Uchwała Nr 1 Zespołu do Spraw Migracji z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu prac Zespołu do Spraw Migracji (dokument wewnętrzny)

⁴ Sprawozdanie z I posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji w dniu 22 marca 2007 r. (dokument wewnętrzny)

stwa Pracy i Integracji Społecznej. Spotkanie pierwsze miało charakter organizacyjny. Kolejne dwa spotkania grupy odbyły się kolejno 21 listopada 2007 r. oraz 23 września 2008 r. Celem obu spotkań były kwestie związane z implementacją w Polsce Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Wraz z przedstawicielami resortów zainteresowanych, bądź też odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań związanych z integracją cudzoziemców, omawiano program wieloletni oraz programy roczne funduszu. W latach 2008–2011 grupa robocza nie obradowała.

Grupa wznowiła swą działalność w roku 2011 w związku z finalizowaniem prac Zespołu do Spraw Migracji nad dokumentem dotyczącym polskiej polityki migracyjnej. Oficjalnie podczas siódmych obrad Zespołu do Spraw Migracji w dniu 12 lutego 2009 roku Przewodniczący Zespołu zatwierdził procedurę związaną z wypracowaniem dokumentu o charakterze strategicznym, który miał kompleksowo zajmować się kwestiami związanymi z migracją⁵. Dokument opracowany został przez specjalnie do tego celu powołaną grupę roboczą Zespołu. Jego treść została zaakceptowana przez członków Zespołu do Spraw Migracji na jedenastym posiedzeniu, które odbyło się dnia 17 grudnia 2010 roku⁶. Przewodniczący Zespołu zapowiedział skierowanie dokumentu o roboczej nazwie „Polityka migracyjna Polski” do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, celem podjęcia decyzji o poddaniu tekstu procesowi konsultacji społecznych.

Już rozdział dotyczący integracji cudzoziemców, który znalazł się w pierwszej wersji w dokumencie „Polityka migracyjna Polski” bardzo mocno akcentował obecność Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w Polsce. Prace nad założeniami do programu rocznego 2011 funduszu trwały w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w 2010 roku. W tym samym czasie powstawał rozdział dotyczący integracji cudzoziemców „Polityki migracyjnej Polski”. Znaczący jest także fakt, iż oboma kwestiami zajmowała się ta sama osoba. W samych fragmentach dokumentu można znaleźć tożsame zapisy z tymi, które znajdują się w rozdziale „Polityki migracyjnej Polski”. Bardzo ciekawe porównanie obu dokumentów oraz ich dogłębną analizę znaleźć można w artykule Mikołaja Pawłaka „Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców”⁷. W wyniku konsultacji społecznych, które w sporej części inicjowane były przez organizacje realizujące

⁵ Sprawozdanie z VII posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji w dniu 12 lutego 2009 r. (dokument wewnętrzny)

⁶ Sprawozdanie z XI posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji w dniu 17 grudnia 2010 r. (dokument wewnętrzny)

⁷ Pawlak M. (w druku), *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”

projekty EFI (m.in. Caritas Polska oraz IOM) do dokumentu „Polityka migracyjna Polski” wniesiono dużo zmian. jednakże sprawa, że także w tym wypadku wpływ Funduszu na Rzeczą Integracji Obywateli Państw Trzecich na ostateczny kształt dokumentu był niebagatelny.

W roku 2011 dało się zauważyć intensywną aktywność grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców. Pod nowym przewodnictwem i w nowej rzeczywistości do końca września grupa zebrała się pięciokrotnie. Już podczas pierwszego spotkania, które miało miejsce 25 stycznia 2011 roku ustalono, iż głównym i podstawowym zadaniem grupy będzie stworzenie dokumentu dotyczącego polskiej polityki integracji cudzoziemców⁸. Członkowie grupy podjęli decyzję, że kolejne spotkanie grupy odbędzie się w składzie poszerzonym, z udziałem organizacji międzynarodowych, pozarządowych i innych instytucji, które to odegrają kluczową rolę w procesie identyfikacji dobrych praktyk z zakresu integracji cudzoziemców. Dobre praktyki wypracowane podczas implementacji projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków europejskich miały stać się jednym ze źródeł inspiracji dla wspomnianej polityki integracji cudzoziemców.

Piąte spotkanie grupy roboczej po raz pierwszy w swojej historii odbyło się z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i innych instytucji, którzy nie byli członkami grupy roboczej. Reprezentowali oni 13 różnych organizacji mających największe doświadczenie związane z integracją cudzoziemców w Polsce. Eksperci mieli możliwość szerszej prezentacji swojej działalności na polu integracji cudzoziemców oraz doświadczeń płynących z realizacji różnorodnych działań na rzecz cudzoziemców, zarówno osób objętych ochroną międzynarodową jak i innych imigrantów przebywających w Polsce. Ustalono, iż w toku dalszych prac nad dokumentem obecni na spotkaniu przedstawiciele organizacji międzynarodowych, pozarządowych i samorządowych będą proszeni o konsultacje co pozwoli im od samego początku współtworzyć powstający dokument⁹.

Podczas dwóch kolejnych spotkań grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców, które odbyły się w maju i w czerwcu, stali członkowie grupy roboczej zapoznali się z najlepszymi praktykami dotyczącymi integracji cudzoziemców, które zostały wypracowane dotychczas. Na oba spotkania zaproszono kilku ekspertów, którzy prezentowali wyniki projektów. Na ostatnim spotkaniu w 2011 roku, które odbyło się 27 września, podjęto decyzję dotyczące dalszych prac nad dokumentem dotyczącym polskiej polityki integracji cudzoziemców. Mini-

⁸ Notatka z czwartego spotkania grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji w dniu 25 stycznia 2011 r. (dokument wewnętrzny)

⁹ Notatka z piątego spotkania grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy zespole ds. Migracji w dniu 3 marca 2011 r. (dokument wewnętrzny)

sterstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji dnia 6 kwietnia 2011 r. przesłało do konsultacji społecznych dokument „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Jeden z rozdziałów dokumentu zawierał zapisy rekomendacji dotyczących kształtu polityki integracyjnej wobec cudzoziemców. Kolejny odnosił się do zagadnień związanych z ochroną międzynarodową cudzoziemców, z czego jednym z elementów była ich integracja¹⁰. Dlatego też uznano, że na podstawie zapisów Polityki Migracyjnej Polski, który to dokument po konsultacjach społecznych i międzyresortowych miał być przyjęty przez Radę Ministrów, stworzony zostanie przez grupę roboczą kwestionariusz dotyczący kształtu przyszłej polityki integracji cudzoziemców¹¹.

26 stycznia 2012 roku kwestionariusz w sprawie kształtu przyszłej polityki integracji cudzoziemców w Polsce został rozesłany do 136 różnych potencjalnie zainteresowanych instytucji i organizacji. Wśród nich znalazły się: ministerstwa mające swoich przedstawicieli w grupie roboczej ds. integracji cudzoziemców, wojewódzkie kuratoria oświaty, wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich, 63 organizacje pozarządowe (w tym organizacje migranckie), 3 organizacje międzynarodowe, 7 organizacji pracodawców i związków zawodowych, 14 ośrodków badawczych, 5 instytucji szczebla innego niż centralny. Odpowiedzi przesyłane były do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do końca lutego 2012 roku. Odpowiedzi wpłynęły od 66 podmiotów, z czego znaczną część stanowiły wojewódzkie kuratoria oświaty, wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich oraz organizacje pozarządowe. Żadna z organizacji, skupiających migrantów nie udzieliła odpowiedzi na kwestionariusz.

1 lutego 2012 roku odbyło się dziewiąte spotkanie grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców, w którym oprócz stałych przedstawicieli, wzięli udział również eksperci, reprezentujący 23 organizacje i instytucje. Zaproszeni eksperci dysponowali doświadczeniem w zakresie działań na rzecz cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową w Polsce. Spotkanie poświęcono bowiem przyszłym działaniom integracyjnym skierowanym do tej grupy cudzoziemców. Zaproszono wszystkie organizacje, które uczestniczyły w dwóch poprzednich latach w realizacji projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Uchodźczego. Należy nadmienić, że środki te były praktycznie jedynym źródłem finansowania działań skierowanych do tej grupy cudzoziemców w Polsce, które mogły być pozyskane przez organizacje trzeciego sektora. Podczas spotkania ustalono, iż dalsze

¹⁰ *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument przyjęty przez Zespół ds. Migracji w dniu 6 kwietnia 2011 r.

¹¹ Notatka z ósmego spotkania grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji z dnia 29 września 2011 r. (dokument wewnętrzny)

prace w grupie roboczej związane z wypracowaniem dokumentu dotyczącego polskiej polityki integracji cudzoziemców będą odbywały się w dedykowanych grupach tematycznych. Podstawą do prac podczas kolejnych spotkań miały stać się rekomendacje zawarte w dokumencie „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” oraz sugestie podmiotów, które udzieliły odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący kształtu przyszłej polityki integracji cudzoziemców¹².

W roku 2012 roku grupa robocza ds. integracji cudzoziemców zebrała się dziewięciokrotnie. Spotkania, w których uczestniczyli przede wszystkim eksperci, poświęcono poszczególnym zagadnieniom tematycznym. Pierwsze spotkanie, które miało miejsce 8 marca 2012 roku, dotyczyło kwestii mieszkalnictwa w kontekście migrantów przymusowych (czyli poszukujących w Polsce ochrony bądź już objętych ochroną międzynarodową), 26 marca 2012 roku odbyło się spotkanie dotyczące preintegracji i przejścia od preintegracji do integracji. Dwa spotkania (29 marca 2012 oraz 29 maja 2012) poświęcone były zatrudnieniu w kontekście migrantów przymusowych i spontanicznych). Spotkanie dotyczące założeń i rozwiązań systemowych w kontekście migrantów spontanicznych odbyło się 26 kwietnia 2012 roku, zaś spotkanie poświęcone działaniom skierowanym do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego odbyło się 5 maja 2012 roku. Jedno spotkanie zostało poświęcone monitoringowi i ocenie działań integracyjnych (24 maja 2012 roku), a dwa zagadnieniom dotyczącym edukacji językowej, orientacji kulturowej i edukacji dzieci w kontekście migrantów przymusowych i spontanicznych (12 czerwca 2012 roku oraz 13 września 2012 roku). W dedykowanych spotkaniach grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców w 2012 roku udział wzięli przedstawiciele 69 podmiotów: 18 urzędów centralnych, 20 organizacji pozarządowych, 20 urzędów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, 2 organizacje międzynarodowych, 7 instytucji badawczych oraz 3 organizacje pracodawców. Spotkania te były otwarte dla wszystkich chętnych, którzy chcieli zaangażować się w prace nad przygotowaniem dokumentu. Po każdym spotkaniu sporządzana była notatka, która następnie była podstawą do tworzenia zapisów, które znalazły się w dokumencie dotyczącym polskiej polityki integracji cudzoziemców.

W tym okresie (31 lipca 2012 roku) Rada Ministrów przyjęła dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Zapisy dotyczące integracji cudzoziemców, które znalazły się w dokumencie stały się tym samym wiążące.

¹² Notatka z dziewiątego spotkania grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji z dnia 1 lutego 2012 r.

Kolegium Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dnia 16 kwietnia 2013 roku zaakceptowało dokument programowy „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”, owoc prac grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców z zaleceniem skierowania do konsultacji wewnętrznych i zewnętrznych¹³. Jeszcze tego samego dnia dokument został skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych, a dnia 23 kwietnia 2013 roku do uzgodnień z członkami grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców oraz z ekspertami współpracującymi przy wypracowywaniu dokumentu podczas spotkań grupy roboczej w 2012 roku.

Kształt i struktura dokumentu odzwierciedla sposób jego przygotowania podczas spotkań grupy roboczej w 2012 roku. Składa się on z czterech rozdziałów¹⁴. Rozdział pierwszy obejmuje integrację cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową w Polsce. Poruszono w nim kwestie preintegracji, integracji cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, indywidualnych programów integracji, dostępu do mieszkań, zatrudnienia i aktywizacji zawodowej oraz edukacji dzieci cudzoziemców. Z kolei, w rozdziale drugim omówiono następujące aspekty integracji pozostałych grup cudzoziemców: budowanie założeń i rozwiązań systemowych w tym programy integracyjne, integrację a legalizację pobytu oraz prawa polityczne cudzoziemców. Rozdział trzeci porusza działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego, w tym: działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego oraz działania wspierające społeczności migrantów. W rozdziale czwartym znalazły się działania na rzecz wzmocnienia wiedzy o integracji oraz monitoring i ocena prowadzonych działań.

Po raz kolejny należy w podkreślić, iż zawartość dokumentu w kształcie przyjętym przez Kolegium Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w pełni odzwierciedla stanowisko ekspertów biorących udział w spotkaniach grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców oraz zapisy dokumentu bazowego, czyli „Polityki migracyjnej Polski”. Rekomendacje z dokumentu zostały nawet zacytowane, aby uniknąć jakichkolwiek rozbieżności. Eksperci biorący udział w pracach grupy to w dużej części przedstawiciele organizacji i instytucji, którzy w swojej codziennej pracy mają kontakt z cudzoziemcami, działają z nimi i na ich rzecz i przede wszystkim realizują projekty współfinansowane ze środków zarówno Europejskiego Funduszu Uchodźczego oraz Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

¹³ Protokół nr 15/13 z posiedzenia Kolegium MPiPS w dniu 16 kwietnia 2013 r. (dokument wewnętrzny)

¹⁴ *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*. Projekt z dnia 10 kwietnia 2013 r.

W dokumencie programowym „Polska Polityka Integracji Cudzoziemców – założenia i wytyczne” znalazło się bardzo wiele wytycznych, które mają określać w jakim kierunku powinna pójść polityka państwa, aby wzmocnić integrację cudzoziemców w polskim społeczeństwie oraz przygotować Polaków do przyjęcia cudzoziemców w swoich lokalnych środowiskach. Opracowany dokument jest dokumentem programowym, więc aby wprowadzić w życie poszczególne założenia potrzebne będzie dokonanie wielu zmian legislacyjnych. Nie mniej jednak aspiracją Departamentu, w którym dokument powstał, jest także lepsze planowanie wykorzystania kolejnych funduszy europejskich. Mając przygotowaną spójną i konkretną koncepcję polityki państwa w zakresie integracji cudzoziemców można będzie racjonalnie planować, w jaki sposób i na jakie cele przeznaczać środki europejskie, w których Polska jest posiadaniem.

W tym miejscu warto omówić najważniejsze założenia i wytyczne, które znalazły się w przedmiotowym dokumencie. I tak w podrozdziale dotyczącym preintegracji zawarto następujące rekomendacje:

- budowanie potencjału cudzoziemców z uwzględnieniem osób pozostających na świadczeniach poza ośrodkiem dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy,
- zapobieganie negatywnym konsekwencjom bezczynności w trakcie oczekiwania na decyzję o nadanie statusu uchodźcy, podnoszenie świadomości prawnej i społecznej cudzoziemców, w tym wiedzy na temat ich praw i obowiązków,
- zapewnienie współpracy i koordynacji podmiotów działających na rzecz preintegracji, podnoszenie jakości zdrowia psychofizycznego cudzoziemców,
- angażowanie społeczności migrantów i społeczeństwa przyjmującego w działania na rzecz cudzoziemców.

Kolejny podrozdział dotyczy indywidualnych programów integracji dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową w Polsce. Indywidualne programy integracji (IPI) mają na celu ułatwienie cudzoziemcom adaptacji w Polsce poprzez udzielenie pomocy w nauce języka polskiego, znalezienie pracy a także mieszkania. Programy integracyjne powinny zostać przebudowane w taki sposób, aby dawać cudzoziemcowi więcej wsparcia, z drugiej strony motywować go do samodzielnego podejmowania działań. Programy powinny zawierać większość postanowień wynikających z indywidualnej sytuacji cudzoziemca i jego rodziny. Obecnie realizatorem programu jest tylko wnioskodawca i to ona przyjmuje na siebie zobowiązania wynikające z realizacji programu. W realizację IPI powinna zostać włączona cała rodzina cudzoziemca, dla każdego z jej członków należy wyznaczyć

szczegółowe zadania, modyfikowane w razie potrzeby w trakcie realizacji programu. W dokumencie znalazły się ponadto zapisy mówiące o tym, że wsparciem dla pracownika socjalnego, którego zadaniem jest udzielanie cudzoziemcowi wszelkiej pomocy związanej z realizacją przez niego programu integracji, powinien być mentor – osoba pochodząca ze środowiska migranckiego, zintegrowana w Polsce. Mentorzy mogliby być zatrudniani przez powiatowe centra pomocy rodzinie albo przez organizacje pozarządowe. Powinny także zostać wprowadzone instrumenty pozwalające na lepszą koordynację i egzekucję postanowień zawartych w umowie IPI. Muszą znaleźć się zapisy stanowiące o konsekwencjach notorycznego i nieusprawiedliwionego niewykonania działań zapisanych w IPI, zwłaszcza tych dotyczących nauki języka polskiego i aktywizacji zawodowej. Ostatecznie powinno to skutkować nawet zaprzestaniem pomocy integracyjnej dla danego cudzoziemca. Największy nacisk w programie należy położyć na naukę języka polskiego i aktywizację zawodową. Po zakończeniu 12 miesięcy IPI pracownik planuje się umożliwić cudzoziemcom, którzy wykazują duże zaangażowanie w działania integracyjne, na kontynuację programu przez kolejnych 12 miesięcy. Przewiduje się także umożliwienie partycypacji w indywidualnych programach integracji cudzoziemcom, którzy dołączyli do cudzoziemca objętego ochroną międzynarodową w ramach procedury łączenia rodzin oraz cudzoziemcom, którzy otrzymali zgodę na pobyt ze względów humanitarnych.

W podrozdziale dotyczącym dostępu do mieszkań zidentyfikowane zostały główne bariery w dostępie do mieszkań znajdujących się w zasobach gmin czy województw oraz na wolnym rynku. Postuluje się przede wszystkim harmonizację prawa miejscowego w tym zakresie oraz przeciwdziałanie niezgodnym z obowiązującym ustawodawstwem zapisów w prawie miejscowym, które w wielu gminach nakazują cudzoziemcowi fakt zameldowania na terenie danej gminy, aby mógł ubiegać się o mieszkanie. Istotna wydaje się także propozycja zainicjowania współpracy pomiędzy województwami w zakresie informowania o potencjale integracyjnym regionów i w miarę możliwości przekierowywanie cudzoziemców w inne rejony Polski. Warto również zachęcić duże miasta, aby na wzór Warszawy wygospodarowały rocznie kilka lub choć jedno mieszkanie, które będzie przekazywane na potrzeby cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, a zwłaszcza tych będących w trudnej sytuacji (samotne matki, rodziny wielodzietne, osoby niepełnosprawne itp.).

Następny podrozdział odnosi się do zatrudnienia i aktywizacji zawodowej cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową w Polsce. Znalazły się w nim wytyczne mówiące o tym, w jaki sposób spowodo-

wać zwiększenie zatrudnienia tej grupy cudzoziemców. Należy dążyć do zwiększenia świadomości pracodawców poprzez działania dedykowane pracodawcom, w tym kampanie społeczne i wydanie materiałów informacyjnych. Niezbędne także wydaje się być wsparcie finansowe dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową dedykowane na przeprowadzenie procesu potwierdzania kwalifikacji zawodowych. Postuluje się także przeprowadzenie szkoleń dla pracowników powiatowych urzędów pracy, zwłaszcza doradców zawodowych, w zakresie pracy z klientem cudzoziemskim. Kolejne postulaty dotyczą konieczności przeprowadzenia szkoleń dla samych cudzoziemców dotyczących wartości pracy w polskiej kulturze i relacji między pracownikiem a pracodawcą. Należy także umożliwiać kobietom, które mają pod opieką dzieci, uczestnictwo w zajęciach aktywizujących poprzez zapewnienie opieki ich dzieciom. W miastach i gminach, w których mieszkają cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową powinny powstać centra integracji społecznej, na zasadach określonych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym.

W podrozdziale odnoszącym się do edukacji dzieci cudzoziemców zauważono, iż zagadnienia i rozwiązania prawne dotyczące edukacji są w zasadzie dosyć dobrze dostosowane do potrzeb. W tym zakresie problematyczna jest praktyka. Dlatego też jednym z pierwszych postulatów jest upowszechnienie praktyki zatrudniania asystentów nauczycieli dziecka cudzoziemskiego. Warto może nawet wprowadzić zapisy ustawowe zobowiązujące dyrektorów szkół do zatrudniania asystentów nauczycieli w przypadku, gdy liczba dzieci cudzoziemskich osiągnie określoną liczbę, na przykład troje lub pięcioro. Zapis taki nie musi wykluczać zatrudnienia takiego asystenta nawet przy jednym uczniu cudzoziemskim, którego obecność w szkole będzie tego wymagała. W punktu widzenia długookresowej strategii wielokulturowości ważne jest przygotowywanie nauczycieli już na poziomie uniwersyteckim do pracy z dzieckiem cudzoziemskim i nauczycieli języka polskiego do uczenia dzieci języka polskiego jako obcego oraz wprowadzenie do programu obowiązkowego studiów pedagogicznych nauczania dzieci nie posługujących się językiem polskim.

Drugi rozdział dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” dotyczy integracji pozostałych grup cudzoziemców. W rozdziale tym podkreślono po raz kolejny, że do tej pory Polska nie prowadziła żadnych aktywnych działań na rzecz integracji pozostałych grup cudzoziemców. Wobec znikomego wsparcia finansowego z innych źródeł, znakomita większość działań prowadzonych na rzecz integracji cudzoziemców nie będących beneficjentami ochrony międzynarodowej związana była z implementacją w Polsce

Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. W związku z tym, również wszystkie doświadczenia w zakresie integracji imigrantów pochodzą właśnie od organizacji i instytucji realizujące projekty współfinansowane ze środków tego funduszu. W tym rozdziale skupiono się na zagadnieniach dotyczących programów integracyjnych, integracji w powiązaniu z legalizacją pobytu oraz na prawach politycznych cudzoziemców.

W podrozdziale dotyczącym programów integracyjnych mówi się przede wszystkim o konieczności wprowadzenia powszechnie dostępnych kursów „oprowadzania po domu”. Wszyscy cudzoziemcy, którzy przyjadą do Polski powinni mieć możliwość wzięcia udziału w programie, który umożliwi im nabycie tzw. umiejętności miękkich związanych z prawidłowym funkcjonowaniem na poziomie społecznym oraz instytucjonalnym w Polsce. Kursy takie pozwalają na szybszą akomodację cudzoziemca oraz na unikanie różnego rodzaju napięć społecznych pojawiających się pomiędzy przyjezdnymi a dotychczasowymi mieszkańcami lub przynajmniej łagodzą te napięcia. Kursy te powinny być organizowane przez władze samorządowe lub organizacje pozarządowe, na przykład na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W podrozdziale mówiącym o integracji a legalizacji pobytu podnoszona jest kwestia ostatnio wprowadzonych i planowanych rozwiązań prawnych w zakresie nabywania polskiego obywatelstwa oraz uzyskiwania zgody na pobyt stały. Obie kwestie związane są z wykazaniem się przez cudzoziemca znajomością języka polskiego poświadczoną odpowiednim dokumentem. Postuluje się więc wprowadzenie oddzielnego, specjalistycznego egzaminu z języka polskiego jako obcego dla osób chcących ubiegać się o polskie obywatelstwo. Egzamin ten powinien zostać przygotowany w taki sposób, aby cudzoziemcy posiadający wykształcenie podstawowe czy zawodowe byli w stanie go zdać. Podobnie powinien zostać przygotowany egzamin z języka polskiego dla cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie na pobyt stały czy zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Skoro wprowadzono wymóg znajomości języka polskiego dla cudzoziemców, powinno się umożliwić im nabycie umiejętności językowych na odpowiednio dla nich przygotowanych kursach. Kursy te powinny być częściowo finansowane przez państwo (np. w 40%). Co istotne, jednostki wyłonione do prowadzenia kursów języka polskiego powinny prowadzić nauczanie języka w oparciu o profesjonalną metodologię nauczania języka polskiego, zgodną z wytycznymi europejskiego systemu kształcenia językowego.

Ostatni podrozdział dotyczy praw politycznych cudzoziemców. W tym miejscu postuluje się przyznanie cudzoziemcom posiadającym pobyt stały w Polsce i mieszkającym w Polsce czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Postuluje się także przyznanie cudzoziemcom posiadającym pobyt stały i mieszkającym w Polsce prawa do wstępowania do partii politycznych. Istotne jest także powołanie stałych ciał konsultacyjnych składających się między innymi z przedstawicieli społeczności migranckich na szczeblach lokalnych, w ramach których prowadzone byłyby dyskusje dotyczące kwestii związanych z obecnością cudzoziemców na danym terenie. Potrzebne jest także stworzenie krajowego ciała konsultacyjnego przy ministrze, w którego kompetencjach znajdują się zagadnienia związane z migracjami i integracją, w celu dyskusowania rozwiązań prawnych dotyczących cudzoziemców. W pracach takiego ciała uczestniczyć powinni przedstawiciele społeczności lub organizacji migrantów, organizacji pozarządowych pomagających cudzoziemcom oraz przedstawiciele resortów.

Rozdział trzeci dokumentu odnosi się do działań skierowanych do społeczeństwa przyjmującego oraz na rzecz budowania dialogu międzykulturowego. Jeśli chodzi o działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego, to w dokumencie wskazano między innymi następujące wytyczne:

- prowadzenie ogólnopolskich kampanii społecznych pokazujących obecność migrantów w Polsce,
- lokalne kampanie informujące o zagadnieniach związanych z obecnością migrantów w społeczeństwie oraz o negatywnych skutkach społecznych ich dyskryminacji i wykluczania,
- promocja zatrudnienia osób pochodzących z innych kultur, prowadzenie szkoleń dla przedstawicieli różnych instytucji dotyczące obecności cudzoziemców w Polsce i pracy z klientem cudzoziemskim.

W zakresie działań wspierających społeczność migrantów zidentyfikowano następujące działania:

- partnerstwo organizacji migranckich i lokalnych organizacji pozarządowych,
- kształcenie i wspieranie liderów społeczności migranckich i pokazywanie im korzyści płynących z zrzeszania się i aktywnego działania,
- wspieranie centrów wielokulturowych przy równoczesnym zachęcaniu cudzoziemców do uczestnictwa w głównym nurcie kulturowym.

Ostatni, trzeci rozdział dokumentu programowego dotyczy działań na rzecz wzmocnienia wiedzy o integracji oraz monitoringu i oceny prowadzonych działań. W rozdziale znalazły się przede wszystkim

postulaty, natomiast zaproponowano mało konkretnych rozwiązań ze względu na prawie zupełny brak doświadczenia Polski w prowadzeniu tego typu działań w przeszłości, trudności związane z dotarciem do grupy docelowej oraz niedostosowanie statystyk publicznych do zbierania danych na temat cudzoziemców. Proponuje się więc, aby systematycznie prowadzony był monitoring sytuacji migracyjnej. Organizacje realizujące projekty współfinansowane ze środków europejskich powinny stosować obligatoryjnie określoną jednolitą formę sprawozdawczości, która byłaby zgodna ze sprawozdawczością prowadzoną urzędowo. Należy wreszcie opracować system wskaźników integracji, który dawałby podstawę do obiektywnej oceny sytuacji na szczeblach lokalnych. Wskaźniki te powinny być jak najbardziej spójne ze wskaźnikami wypracowanymi przez Komisję Europejską.

Na końcu dokumentu zawarto uwagi końcowe. Mówią one, iż przy wdrażaniu założeń polskiej polityki integracji należy wykorzystać możliwości, które dają państwu fundusze europejskie. Programy operacyjne powinny być tworzone w taki sposób, aby można było wykorzystywać je także do realizacji polityki państwa w zakresie integracji cudzoziemców. Pojawia się także propozycja powołania jednej instytucji, która byłaby odpowiedzialna za wdrożenie zapisów wynikających z założeń polityki integracyjnej. Umożliwiłoby to prowadzenie polityki w sposób spójny i skoordynowany, co ma kluczowe znaczenie.

Konsultacje dokumentu odbyły się na forum grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców dnia 17 maja 2013 roku w obecności stałych członków grupy oraz ekspertów. Komentarze w formie pisemnej spływały do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS do końca maja 2013 roku. Przedstawiciele zaproszeni do prac nad dokumentem – eksperci, nie mieli uwag do dokumentu programowego, które w zasadniczy sposób zmieniałyby treść dokumentu. Inaczej było w przypadku stałych członków grupy roboczej, którzy reprezentują ministerstwa i urzędy centralne i w mniejszym stopniu angażowali się w prace nad dokumentem. W następnej kolejności jesienią 2013 roku dokument zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i uzgodnień z partnerami społecznymi. Kolejnym planowanym krokiem jest przygotowanie nowej wersji dokumentu uwzględniającej uwagi, które spłynęły podczas konsultacji z grupą roboczą, w toku uzgodnień międzyresortowych oraz z partnerami społecznymi. Po akceptacji ze strony Zespołu do Spraw Migracji trafi pod obrady Rady Ministrów.

Należy dodać, że ten sposób procedowania podczas tworzenia dokumentu rządowego nie wynika z żadnego obligatoryjnego zapisu. Podobnie konsultowanie gotowego dokumentu z partnerami społecz-

nymi nie jest obowiązkowe. Wymóg taki zachodzi jedynie w przypadku aktów normatywnych. Dokument programowy „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” w żadnym razie nie jest aktem normatywnym. Niemniej jednak zauważono, że tworzenie tego dokumentu musi odbywać się przy aktywnym udziale różnych interesariuszy ze względu na ich doświadczenie. Integracja dzieje się bowiem przede wszystkim na szczeblu lokalnym poprzez wdrażania różnego rodzaju inicjatyw. Departament Pomocy i Integracji Społecznej jest ponadto instytucją odpowiedzialną za wdrażaniem europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, który de facto zapoczątkował w Polsce działania integracyjne skierowane do cudzoziemców nie będących beneficjentami ochrony międzynarodowej.

Bibliografia:

1. Notatka z czwartego spotkania grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji w dniu 25 stycznia 2011 r. (dokument wewnętrzny)
2. Notatka z piątego spotkania grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy zespole ds. Migracji w dniu 3 marca 2011 r. (dokument wewnętrzny)
3. Notatka z ósmego spotkania grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji z dnia 29 września 2011 r. (dokument wewnętrzny)
4. Notatka z dziewiątego spotkania grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji z dnia 1 lutego 2012 r.
5. Pawlak M. (w druku), *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”
6. *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument przyjęty przez Zespół ds. Migracji w dniu 6 kwietnia 2011 r.
7. *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*. Projekt z dnia 10 kwietnia 2013 r.
8. Protokół nr 15/13 z posiedzenia Kolegium MPiPS w dniu 16 kwietnia 2013 r. (dokument wewnętrzny)
9. Sprawozdanie z I posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji w dniu 22 marca 2007 r. (dokument wewnętrzny)
10. Sprawozdanie z VII posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji w dniu 12 lutego 2009 r. (dokument wewnętrzny)

11. Sprawozdanie z XI posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji w dniu 17 grudnia 2010 r. (dokument wewnętrzny)
12. Uchwała Nr 1 Zespołu do Spraw Migracji z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu prac Zespołu do Spraw Migracji (dokument wewnętrzny)
13. http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/11/201/Zespol_do_Spraw_Migracji.html
14. [http://www.wwpe.gov.pl/index.php?params\[section_id\]=29¶ms\[category_id\]=177](http://www.wwpe.gov.pl/index.php?params[section_id]=29¶ms[category_id]=177)

PRZYPADEK LUBLINA

Prowadzone w ramach projektu „Monitor integracji” badania w Lublinie przeprowadzone zostały w dniach od 5-ego do 7-ego marca 2013 roku, obejmując pięć wywiadów z przedstawicielami pięciu różnych instytucji. Uzupełnieniem badań były obserwacje poczynione w trakcie warsztatów psychologicznych prowadzonych przez Michała Modlińskiego w ramach projektu Lublin4All oraz w trakcie spotkań lubelskiej grupy wsparcia (mniej więcej comiesięczne, od stycznia 2013r), podczas których omawiano najważniejsze kwestie związane z zarządzaniem lubelską wielokulturowością, a więc dotyczące w znacznym stopniu integracji mieszkańców miasta i przybyszów z innych krajów. Niewątpliwie istotne były także wcześniejsze doświadczenia obserwacji Lublina wyniesione z projektów Caritas Polska „Laboratoria integracji” oraz „Praktyki integracji,” a także prowadzone przy wielu okazjach obserwacje oraz nieformalne rozmowy z przedstawicielami miejscowych instytucji, NGO jak i migrantami.

Wnioski z przeprowadzonych badań wskazują, że organizacje pozarządowe w Lublinie zbudowały różnorodną ofertę skierowaną do środowiska migrantów. Choć nie stanowi ona jeszcze spójnej całości, a niektóre jej elementy powielają się lub nie korespondują ze sobą w sposób efektywny, to należy zauważyć, że dokonania lubelskich organizacji we współpracy z urzędem miasta są szczególnym przykładem tworzenia profesjonalnych rozwiązań na rzecz integracji migrantów na wielu płaszczyznach. Są to działania skierowane bezpośrednio do migrantów, takie jak nauka języka czy oferta informacyjna w zakresie ich praw i możliwości uzyskania pomocy, a także szkolenia przeznaczone dla urzędników (m.in. z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, policji i straży granicznej). W Lublinie przeprowadzono również kampanie uwrażliwiające lokalną społeczność na obecność przybyszów zza granicy, walczące z istniejącymi stereotypami oraz zachęcające do nawiązywania kontaktów.

W niniejszym tekście podjęto wysiłek prezentacji tych przedsięwzięć uwzględniając w opisie ważną dla kontekstu działalność struktur samorządowych oraz spójność tworzonych rozwiązań z rozwiązaniami proponowanymi w dokumencie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” oraz w przyjętym 16 kwietnia br. przez Kolegium Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dokumencie „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne.”

Ważnym elementem tej prezentacji będzie również podkreślenie wątku współpracy i wymiany doświadczeń, który z punktu widzenia lubelskich organizacji jest jednym z istotnych elementów powodzenia programów integracyjnych. W tekście zdano krótką relację z pierwszych wspólnych warsztatów lubelskich organizacji zajmujących się tą tematyką.

Odniesiono się również do tego, w jaki sposób projekty o których mowa w niniejszym tekście funkcjonują w praktyce, jakie są codzienne kłopoty organizacji je realizujących oraz co można by poprawić.

Organizacje, czyli co zostało zrobione.

W celu opisanego działań integracyjnych na rzecz migrantów należy rozpocząć od prezentacji kluczowych aktywności podejmowanych w mieście w przeciągu ostatnich lat. Na początku trzeba podkreślić, iż część omawianych projektów została zawieszona z powodu braku środków na ich kontynuację. Zaprezentowano je jednak by pokazać różnorodność sposobów potraktowania tematyki migracyjnej w Lublinie.

Podejmowane działania integracyjne można podzielić na trzy typy. Pierwszy typ obejmuje aspekty praktyczne pomocy samym migrantom, oferując im bezpośrednią pomoc w postaci szeregu usług świadczonych na ich korzyść przez samorząd i organizacje pozarządowe. W tym względzie wyróżnia się Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa świadcząca usługi m.in. w zakresie poradnictwa prawnego, doradztwa integracyjnego, nauki języka polskiego. Oprócz FIPP szeroką ofertę proponuje także stowarzyszenie Homo Faber, które jest m.in. autorem projektu *Witamy w Lublinie* zakładającego uruchomienie i udostępnienie mieszkańcom miasta, zarówno obywatelom Polski jak i imigrantom, punktu pomocowego. Projekt zakładał nieformalną współpracę z Uniwersytetem Medycznym, szczególnie z zagranicznymi studentami tejże uczelni. Jednocześnie uzupełniał się on z działaniami Urzędu Miasta Lublin: „Lublin – Miasto Międzykulturowe” oraz staraniami o przyznanie Europejskiej Stolicy Kultury. Inicjatywa nie jest kontynuowana z braku środków finansowych.

Stowarzyszenie Homo Faber uruchomiło także stronę internetową www.lublin2016.eu, która miała za zadanie udostępnić migrantom z krajów trzecich pełną informację na temat życia kulturalnego Lublina oraz zachęcić imigrantów z krajów trzecich do włączenia się w życie kulturalne miasta. Niestety projekt z powodu braku płynności finansowej został zawieszony.

Organizacje starają się również tworzyć merytoryczną bazę dla podwyższenia efektywności swoich działań skierowanych bezpośrednio do migrantów. FIPP podjął się przeprowadzenia badań ankietowych dotyczących jakości usług świadczonych cudzoziemcom przez urzędy i instytucje zajmujące się pomocą imigrantom, oraz ankiety dotyczącej problemów, jakie występują w pracy urzędników i instytucji. Homo Faber jest autorem Raportu ewaluacyjnego dotyczącego – wsparcia integracji dzieci uchodźców. Materiał ten dostarcza wiedzę zarówno poznawczą, opisując przebieg i efekty poszczególnych działań projektowych, jak i instrumentalną, użyteczną, pozwalającą podjąć odpowiednich decyzji przy realizacji podobnych projektów w przyszłości. Badanie przygotowane i zrealizowane zostało w ostatnim kwartale 2012 roku.

Trzecim typem działań są projekty skierowane do urzędników. W tym zakresie jedną z wyróżniających się organizacji jest Avenir, który realizuje projekty polegające na podniesieniu kwalifikacji pracowników instytucji lokalnych w zakresie pracy z klientami pochodzącymi z państw trzecich poprzez: poprawę kompetencji i wiedzy uczestników szkoleń w zakresie komunikacji wielokulturowej, poprawę znajomości procedur prawnych i administracyjnych, które mogą dotyczyć cudzoziemców, poprawę stanu wiedzy na temat systemu edukacji i dostępu cudzoziemców do szkolnictwa polskiego, poprawę stanu wiedzy na temat ochrony zdrowia i dostępu cudzoziemców do polskiego leczenia, uwrażliwienie uczestników szkoleń na specjalne potrzeby obywateli państw trzecich oraz konsekwencje i zagrożenia wynikające z braku kompetencji wielokulturowych.

Ostatnim z wyróżnionych środków dotyczących tematyki migracji są działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego. Tu należałoby wyróżnić przede wszystkim kampanię społeczną przygotowaną przez stowarzyszenie Centrum Wolontariatu „Bo byłem przybyszem...”. Celem kampanii było zwiększanie akceptacji dla zjawiska migracji w polskim społeczeństwie przyjmującym i budowanie dialogu międzykulturowego poprzez organizację kampanii zwiększającej świadomość społeczną na terenie Polski Wschodniej, definiowanej jako województwa lubelskie, podlaskie, podkarpackie, oraz zwiększanie świadomości społecznej mieszkańców tego regio-

nu na temat obecności obywateli państw trzecich, ich statusu, włączania w programy integracji, krajów pochodzenia, kultury, religii i tradycji. Kampania odbywała się na dwóch poziomach medialnym – telewizja, radio, billboardy, Internet oraz bezpośrednio poprzez włączenie działań wolontariatu, ofertę edukacyjną oraz spotkania służące tworzeniu platformy dialogu międzykulturowego, międzyreligijnego i w obrębie religii pomiędzy społecznościami.

Warto podkreślić innowacyjne aspekty wyżej wymienionych projektów. W ramach *Regionalnej Sieci Wsparcia Imigrantów* powstała unikatowa biblioteka migracyjna oraz podręcznik, który jest jedyną tego typu publikacją wskazującą lokalne instytucje wsparcia dla imigrantów. Należy zwrócić uwagę, iż w ramach działania *Sieci* oferta integracyjna trafiła poza granice Polski za pośrednictwem placówek dyplomatycznych i konsularnych oraz przez organizacje polonijne. W założeniu miało to lepiej przygotować obcokrajowców (w tym repatriantów i posiadaczy Karty Polaka) do integracji z polskim społeczeństwem.

Innowacyjnością w kontekście zdobywania doświadczeń i wymiany dobrych praktyk w zakresie działań na poziomie lokalnym wykazało się także stowarzyszenie Avenir proponując podniesienie kwalifikacji pracowników socjalnych pierwszego kontaktu MOPR Lublin, poprzez ich uczestnictwo w wizytach studyjnych w Wuppertal/Solingen w okresie 7 miesięcy trwania projektu. Celem operacyjnym projektu było wykorzystanie wiedzy z zakresu komunikacji międzykulturowej w praktycznej obserwacji doświadczeń niemieckich, zdobycie wiedzy, która zainspiruje do zastosowania nowych metod pracy z cudzoziemcami, uzyskanie wiedzy na temat procedur i metod 'Interkulturelle offnung' stosowanych w Niemczech mając na celu ich wykorzystanie w pracy w Polsce.

Warsztaty z wielokulturowości

Warsztaty z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządu przeprowadzone w Lublinie podsumowały w pewnym sensie zakres działań prowadzonych w zakresie integracji cudzoziemców w mieście. Prezentacja różnych punktów widzenia pozwoliła nieco uporządkować dotychczasowe projekty odnosząc się nie tyle do ich aspektów praktycznych, co do pewnej wizji całości inicjatyw dotyczących integracji cudzoziemców.

Pierwsza część warsztatów odnosiła się do takiej właśnie ogólnej wizji postępowania wobec cudzoziemców. Wymiana doświadczeń na ten temat polegała na budowaniu skojarzeń wokół koncepcji wielokulturowości i jej konsekwencji.

Warsztaty pokazały, iż istnieje wola stworzenia networkingu regularnie uaktualniającego dane o organizacjach, odbywającego spotkania i w konsekwencji współpracującego nad przygotowaniem wspólnych projektów tudzież wspierania właśnie realizowanych przedsięwzięć. Z tego interaktywnego spotkania organizacji wynikła również pewna wizja działań integracyjnych. Nie jest ona jeszcze spójna na poziomie realizacji oraz samej koncepcji, jednak w trakcie zajęć udało się już wyodrębnić kilka jej podstawowych składników, takich jak „bezpieczeństwo, otwarcie (podobne perspektywy, można różnie myśleć) i jednakowe zasady, które wspierają bezpieczeństwo i trwałość”.

Uczestnicy warsztatów podnieśli również aspekt działań międzykulturowych w zetknięciu z lokalną polityką. Wspominano o trudnościach związanych z wdrażaniem międzykulturowych programów: *problem mamy z wdrożeniem tego, że mamy bariery takie polityczne w ten sposób bym nazwał żeby wprowadzić zmiany, nie merytoryczne, tylko właśnie w postaci tego jak przekonać tych, którzy decydują, że to jest ważne, a z kolei oni nie chcą pewnych rzeczy wprowadzić, bo nie do końca rozumieją, więc może tutaj jakiś pomysł na szukanie zrozumienia u tych osób, które podejmują decyzje.*

Podkreślano również element wymiany dobrych praktyk, zwracając uwagę na to co w podejmowanych przez organizacje działaniach przynosiło pozytywne efekty, a co nie. Podniesiono również kwestię podziału zakresu obowiązków w działaniach integracyjnych, które z nich powinny pozostać w gestii organizacji lokalnych, a które z nich należałoby umieścić w kompetencjach odpowiednich ministerstw.

W debacie pojawiło się kilka godnych podkreślenia rozwiązań wśród których postulowano:

Łatwo i szybko dostępną informację o prawach i procedurach dotyczących cudzoziemców, edukację międzykulturową na różnych szczeblach, edukację policji i straży miejskiej/granicznej w zakresie praw człowieka i edukacji międzykulturowej, punkty w konkursach miejskich za działania na rzecz migrantów (podobnie jak za działania międzysektorowe czy na rzecz osób starszych), testowanie praktyk integracyjnych na zasadzie „tajemniczy klient”, wykorzystanie do pomocy kościoła katolickiego – by uczyć wiernych dlaczego warto być otwartym na obcych.

Aby zapewnić cudzoziemcom te same możliwości i perspektywy postulowano m.in. oddanie im głosu w ich sprawach, zaangażowanie w działalność na poziomie lokalnym, umożliwienie im komunikowania się ze społeczeństwem przyjmującym za pomocą ich własnego medium.

Ewaluacja działań – głosy lubelskich ekspertów

Beneficjenci

Odpowiadając na pytanie kto w rzeczywistości korzysta z funduszy EFI respondenci wskazują m.in. na państwo, które wraz z wdrażaniem kolejnych programów ma z ich pomocą realizować misję informacyjną skierowaną do migrantów. Jednym z podstawowych celów w tym kontekście jest przygotowanie zestawu materiałów wykonanych z myślą o migrantach niekoniecznie dla nich samych. Respondenci podkreślają hermetyczny język niektórych publikacji oraz znikomą obecność aspektów praktycznych.

Z rozmów z lubelskimi ekspertami wynika, że niemały wpływ na jakość integracji migrantów mają ich relacje ze społeczeństwem przyjmującym. Położenie nacisku na budowanie dobrych relacji i łamanie fałszywych stereotypów powinno znaleźć się w zakresie działań finansowanych przez Fundusz.

Jeden obszar to są ci, którzy chcą przyjechać, możemy ich przygotować, możemy im pomóc poprzez to na przykład, że ten drugi obszar różne instytucje państwowe czyli ci co muszą się przygotować do tego kontaktu, natomiast tu jest jeszcze społeczeństwo, na które poszczególne, wolne jednostki, które na co dzień nie mają władzy nad tymi imigrantami, ale mogą im bardzo pomóc, albo utrudnić życie czyli to co ostatnio na przykład badaliśmy. Jak są postrzegani i dlaczego i chodzi o to, żeby popracować też trochę nad tym społeczeństwem, a najlepiej robić to tak, żeby w ramach celów były wspierane też działania takie, które polegają na wspólnej pracy obu grup, czyli tych którzy przyjeżdżają z tymi przedstawicielami, przedstawicielkami społeczeństwa przyjmującego, ale nie instytucji, za pomocą procedur, nie tylko, to jest bardzo ważne, ale nie tylko, ale żeby wspierać też takie aktywności gdzieś oddolne.

Respondenci dodają, że dość częstą praktyką jest „naginanie prawa”, by w ramach danego projektu zrealizować działanie, które ich zdaniem jest niezbędne a nie ma na nie środków

żeby wspierać też takie projekty, które zakładają, że obie grupy, gdzieś na poziomie takim najniższym, dlatego że chcą będą pracować, nie dotarcie do trzydziestu ośmiu milionów, ale dotarcie np. nie wiem do jednej ze szkół, w której w ramach projektu są jakieś działania wspólne robione. (ns) to, że jednych na drugich się uczuła, takie banały jak, no nie wiem, najprostsze rzeczy, że razem sobie gotują, wspólne posiłki, uczą się piosenek swoich itd.

To z punktu widzenia realizujących projekt niezbędne działania, które mieszczą się w zakresie funduszu EFI. Podobnie trzeba sobie „radzić” z edukacją służb mundurowych oraz mniej formalnych struktur pełniących jednakowoż istotną rolę w zakresie przyjmowania migrantów jak właściciele klubów i dyskotek a także przedsiębiorców. Wszędzie tam należy wykonać pracę „uświadamiającą”, taką, jak to określają respondenci „pracę u podstaw”, z której to dopiero może wynikać pewien stosunek społeczeństwa do przybyszów.

Wreszcie podkreśla się aspekt rozszerzenia kategorii migranta w zakresie refundacji EFI na wszystkich, którzy przybywają do Polski. Inne traktowanie przybywających do Polski Rumunów czy Bułgarów niż Ukraińców, którzy mają w gruncie rzeczy podobny potencjał społeczno-kulturowy i w procesie integracji przechodzą zbliżone przemiany, jest niekorzystne z punktu widzenia ich skutecznej akulturacji.

Zjawisko to funkcjonuje podobnie jeśli weźmiemy pod uwagę obywateli państw Zachodniej Europy, którzy nie rozumieją dlaczego nie mogą brać udziału w programach adresowanych do cudzoziemców. Ta szczególnego rodzaju nierówność powoduje, iż mniejszości sztucznie się od siebie oddzielają.

Komplementarność

Do opisanego zagadnienia komplementarności w omawianych projektach pomocny będzie przykład biuletynów dla migrantów. Są to pozycje wydawane w ramach funduszy EFU bądź EFI. Przygotowane w sposób skromny, są oszczędne w formie oraz niejasne w treści. Przepytani przez nas eksperci potwierdzają, że pewien rodzaj publikacji nie nadaje się do czytania, nie spełniając podstawowej funkcji – informacyjnej. Dodatkowym problemem jest to, iż tego rodzaju publikacje wydawane są równocześnie w kilku miejscach w Polsce. Przygotowanie przewodnika mieści się jednak w celach głównych projektu i należy go wykonać. W konsekwencji mamy nadprodukcję różnej jakości informatorów, najczęściej mało klarownie zredagowanych.

Inną, nie mniej znaczącą kwestią jest brak komunikacji pomiędzy organizacjami realizującymi projekty oraz brak koordynacji działań tych organizacji na poziomie centralnym. Eksperci z organizacji pozarządowych narzekają na zbyt zero jedynkowy system weryfikacji wniosków o dofinansowanie ich projektów, co w konsekwencji premiuje sprawnych redaktorów zamiast selekcjonować merytorycznie poprawne propozycje. W ten sposób zamiast mapy uzupełniających się działań mamy kalkę z dobrze punktowanych projektów.

W miejsce, w ich opinii nieefektywnego, systemu przyznawania środków respondenci proponują rozwiązanie według nich uczciwsze i bardziej elastyczne:

Władza Wdrażająca ma koordynatorów merytorycznych też, którzy patrzą co się dzieje i w razie czego coś się wspólnie zastanawia co można zmienić, ale to też.. działałoby to, gdyby, ja nie wiem, w Lublinie stara się o te środki 5 organizacji, to 5 organizacji jest znanych. Ja mówię o Batorym mimo, że często piszemy jakieś wnioski o środki i nie dostajemy. Ale ja wiem dlaczego, wiem kto dostał, rozumiem, zazwyczaj się zgadzam jest to przegadane, rozmawiamy o tym, jak jest jakiś błąd, coś nielogicznego oni dzwonią, pytają czy wyście chcieli to napisać? Czy taka była wasza intencja? A my: o nie, Boże, błąd, przepraszamy, poprawiamy jest ok., oni patrzą po co to jest robione, natomiast u władzy wdrażającej robisz błąd – odpadasz

Lublin jest także przykładem, że czasem udaje się osiągnąć znaczący poziom współpracy między organizacjami:

Jeśli chodzi o zło to dublowanie się działań, to jest nagminne, czyli działanie, podobny krąg beneficjentów i często wzajemny brak informacji organizacji o tym, co ze sobą robią, co robią ogólnie i... a od razu z dobrych przykładów no to właśnie u nas tu w Lublinie przykładem jest takiej dobrej praktyki jest integracja tych podmiotów w ramach tych projektów (...) czyli Fundacji na Rzecz Państwa Prawa lokalnej sieci wsparcia imigrantów, w której po prostu doszło do realnej współpracy pomiędzy właśnie.

Kontrola

Z rozmów z ekspertami wynika pewne rozgoryczenie co do sposobu kontrolowania ich projektów. Wiąże się to ze wspomnianym wcześniej zero jedynkowym ocenianiem kolejnych wniosków co w konsekwencji skutkuje podobnym podejściem do konkretnych realizacji:

Jeżeli [WWPE] przyjeżdża na kontrole i w ogóle kontroluje projekty to są zainteresowani fakturami, mówiłam to już wielokrotnie, za każdym razem jak się z nimi widzę to im mówię: zapytajcie mnie o merytorykę, ja chętnie wam wszystko opowiem, pokażę wam rzeczy, które ja wyprodukowałam w ramach tego projektu.

Ten system powoduje ich zdaniem niekorzystne zaburzenie proporcji. Podczas realizacji projektu „im więcej papierków tym lepiej”, natomiast jego wyniki nie są analizowane, a konkretne realizacje, nawet jeśli noszą znamiona innowacyjności i dają perspektywę trwałości, nie są podstawą do pozytywnego zaopiniowania.

Trwałość

Zebrane opinie potwierdzają, że bardzo często po zakończonych projektach „zostaje dziura”. Po biurze, w którym jeszcze niedawno spotykali się migranci nie ma śladu, mieści się tam dziś siedziba jednej z partii politycznych. Przedstawiciele organizacji twierdzą, iż w programach które realizują brak odpowiedniej perspektywy czasowej. Nie można z roku na rok zrealizować pełnego cyklu integracji, nie da się tego oszacować w skali nawet trzyletniej. Przez ten czas projekt zjednuje sobie ludzi, buduje markę i zaufanie. Kolejni migranci stopniowo oswiają się z nim pozbywając obaw, że pod koniec trwania procesu integracji zostaną obciążeni ukrytymi kosztami.

W Lublinie tego rodzaju doświadczenie dziury po projekcie ma niemal każda organizacja, która podjęła się realizacji programów EFI. W rozmowach wyraźnie oddziela się chorobę organizacji pozarządowych zwaną „grantozą” czyli mówiąc potocznie wyłudzeniem pieniędzy na niepotrzebne projekty od tego co naprawdę warto zrobić ponieważ wynika to ze strategii przyjętej w konkretnych projektach. Kampanię społeczną uwrażliwiającą obywateli miasta na obecność i problemy przybyszy z zagranicy trzeba powtarzać regularnie, witać migrantów, doradzać im i prowadzić stronę internetową, na której znajdą bieżące informacje na temat dotyczących ich formalności, praw należy stale.

My nie mamy takiego doświadczenia, bo my robiliśmy duży projekt, który został całkiem nieźle oceniony, potem nie dano nam nic do kontynuacji no i teraz staramy się od kilku lat to kontynuować.(...) wolalabym, żeby to były projekty naprawdę wieloletnie, bo dwuletni projekt trudno nazwać wieloletnim tak naprawdę. Wieloletnie, to raczej myślę o projekcie, który w perspektywie dziesięciu lat zmienia nam coś.

Eksperci z Lublina proponują rozwiązanie, które zasypuje „dziurę” równocześnie angażując do współpracy instytucjonalnych partnerów. Mowa tu o samorządzie lokalnym, który program realizowany ze środków EFI czy innych jemu podobnych miałby stopniowo przejmować bądź to współfinansować. Proces ten mógłby odbywać się po uprzedniej ewaluacji i zatwierdzeniu projektu jako spełniającego wszystkie niezbędne warunki dotyczące jego trwałości.

W ten sposób samorządy zostałyby włączone do działań integracyjnych w sposób bardziej trwały. Być może w dalszej perspektywie to właśnie samorządy powinny przejąć inicjatywę i „zamawiać” konkretne usługi u wyspecjalizowanych organizacji. Z pomocą tej metody miałyby się zmienić proporcje i ciężar odpowiedzialności za całość działań znalazłby się po stronie lokalnych władz.

Trwałość projektowi zapewnia również jego efektywne finansowanie. Przedstawiciele lubińskich organizacji narzekają także na ten aspekt realizacji w zakresie funduszy z EFI.

Bo jeżeli to będą pieniądze takie jak EFI, czyli niepewne i racjonalnie wydawane, gdzie trzeba założyć i zdobyć ileś tysięcy, żeby sfinansować projekt, na który się teoretycznie dostało pieniądze i jeszcze spłacić odsetki, czyli wyciągnąć z projektu pieniądze na odsetki jakimiś machlojami i nie będzie kontynuacji to tak jak z przykładem dzieci w ośrodkach dla uchodźców, że się bawimy, bawimy i teraz mówimy sorry, musimy na trzy miesiące przerwać, bo władza wdrażająca nie ogłosiła konkursu, później przyjeżdżamy po trzech miesiącach, bawimy, bawimy przez pół roku, a później znowu się będziemy zastanawiać. Tylko, że akurat to jest inny fundusz i przykład dzieci uchodźczych jest o tyle trudny, że tu też trzeba zmiany systemowe, a nie finansowo zabawy z dziećmi.

Wiem, że nie w każdym projekcie jest ta płynność finansowania. Nie każda instytucja, która realizuje projekt, ma, posiada możliwości takie zaliczkowe, nawet jak gdzieś sfinansuje jakieś działanie to potem są takie ubieganie się o zwrot i nigdy nie jest.. ciągle taka niepewność czy się go dostanie, jak się gdzieś inwestuje publiczne pieniądze to zawsze pod znakiem zapytania i jakąś tam obawa.

Udział cudzoziemców

Udział cudzoziemców w projektach do nich skierowanych jest stosunkowo niewielki z kilku przyczyn. Podstawowe znaczenie ma tutaj brak zaufania do instytucji w ogóle, który charakteryzuje przede wszystkim migrantów z krajów byłego ZSRR. W wielu przypadkach poza prawem stawiają cudzoziemca nielegalny pobyt lub nielegalna praca w związku z czym nie oczekuje on jakiegokolwiek wsparcia od organizacji pozarządowej tudzież nie podejmuje inicjatywy wejścia w relację z nią np. jako wolontariusz.

Małe zaangażowanie migrantów w działania, które w konsekwencji miałyby im przynieść korzyść czy to w zakresie pozyskiwania środków czy różnorodnej aktywności obywatelskiej eksperci tłumaczą kilkoma kluczowymi czynnikami:

1. Brakiem migranckich elit:

Nie są zorganizowani np. uchodźcy Czeczenie i Gruzini, dwie główne grupy, brak tam elit, bardzo niewielka część jest może wykształcona, czy reprezentuje jakieś elity które mogłyby... zwyczajowo elity, które w diasporach organizują życie diaspor w jakiś sposób społeczne. Drugim dużym problemem jest przewidywany czas pozostania na terenie Polski, Polska jest w 99% nie rozpatrywana jako kraj.

2. Skomplikowanymi procedurami:

Jak kiedyś zobaczyłam taki wniosek to wydaje mi się, że to trochę każdego może przerazić, że zbyt dużych szczegółów wymagają. Kiedyś właśnie pisałam o taką współpracę Lublin-Lwów wniosek, właśnie też odnośnie studentów, biznesmenów i tam na przykład jeszcze wtedy szukałam jakiś pomysłów na to. Wiedziałam co chcę, ale nie wiedziałam jak to do końca zrealizować i pytania w stylu: dostaje pani biuro, jak ono w środku wygląda? Miałam opisać ile krzesełek, ile biur, ile długopisów i zatkało mnie, bo nie wiedziałam czy w ogóle potrzebuje takie biuro.

3. Ograniczonym zaufaniem do oficjalnych struktur:

My mamy takie zdanie, bo powiem na przykładzie takim naszym, że chcieliśmy bardzo pracować z Tajwańczykami, których w Lublinie procentowo było sporo i udało nam się nawiązać kontakt, taki na co dzień kontakt, z jednym studentem, który po jakimś czasie nam powiedział, jak byśmy się ciągle dopytywali czego tylko on albo jeszcze ewentualnie dwie trzy osoby, no i on mówi, że jego koledzy mówią, że będą musieli za to zapłacić i rok minęło, że minął rok, a oni mu cały czas mówili: a zobaczysz teraz ci mówią tak, a pod koniec ci wystawią fakturę. I rok trzeba było, żeby się skończył semestr, żeby mógł pojechać na wakacje, żeby udowodnić na jego przykładzie, że on nie musiał ani grosza za to zapłacić.

Obrazu dopełnia brak zaangażowania wynikający często z tymczasowości. Migranci nie mają potrzeby tworzyć bardziej skomplikowanych struktur lub też dokonywać wysiłku integracji ponieważ Polska jest dla części z nich tylko miejscem tymczasowej (nawet kilkuletniej, ale jednak tymczasowej) migracji lub wręcz jedynie przystankiem w drodze „na Zachód.”

Eksperci wyróżniają trzy główne typy zaangażowania w problematykę migrancką czy nieco szerzej – cudzoziemską. W pierwszy z nich wpisują się organizacje pozarządowe, które działając na rzecz migrantów przyciągają reprezentantów tych środowisk zaangażowanych w prace danego ngo jako eksperci. Następnie wyróżniamy organizacje samych migrantów, reprezentujące mniejszości etniczne czy narodowe. Organizacje te, reprezentujące osoby zakorzenione w Polsce, skupione są zazwyczaj na pielęgnowaniu swojej historii i tradycji. Trzeci typ aktywności migranckiej, to organizacje założone przez stosunkowo niedawno przybyłych do Polski migrantów. Tego typu organizacje, najmniej liczne, posiadać mają na tyle sprawną strukturę oraz zaplecze merytoryczne by sprostać wymaganiom skomplikowanych procedur aplikacyjnych w procesie ubiegania się o dofinansowanie z państwowej kasy.

O projektach specjalistycznych i kompleksowych

Pozostaje jeszcze zastanowić się nad koncepcją pomocy migrantom. Czy wychodzić z kompleksową ofertą w ramach jednej instytucji odpowiadając na wszystkie potrzeby zainteresowanych czy też podjąć próbę specjalizacji, wypełniając luki w systemie.

Lubelscy eksperci są realistami. Mają świadomość, że jedna organizacja nie jest w stanie w sposób pełny odpowiedzieć na oczekiwania migrantów. Nie zmienia to faktu, że wielu z pozarządowych graczy podejmuje próby zapewnienia swoim "klientom" obsługi możliwie jak najbardziej kompleksowej. Stąd w ramach jednej organizacji różnego typu projekty, od kulturalnych, przez szkoleniowe po badania socjologiczne. Winą za ten stan rzeczy eksperci obarczają m.in. nieczytelne procedury aplikacyjne oraz w konsekwencji brak jasnych kryteriów weryfikacyjnych wniosków o dotację. To one mają powodować pewien styl redagowania wniosków o dotację – wielowątkowy zawierający różnego typu aktywności, gdzie zakłada się, iż grantodawca jest w jakimś sensie nieprzewidywalny i nie wiadomo co mu przypadnie do gustu. Biorąc pod uwagę stosunkowo słabą kondycję ekonomiczną także lubelskich organizacji pozarządowych mamy do czynienia z sytuacją, w której nieotrzymanie dotacji jednoznaczne jest z ryzykiem utraty płynności finansowej. Omnipotencja projektowa pozwala zatem na utrzymanie się i wypełnianie celów statutowych organizacji w różnych kontekstach.

Wiesz co ja mam takie wrażenie, że z jednej strony próbują dostosować wachlarz możliwości do odpowiednich osób, że Ukraińcy bardziej tego potrzebują, a Norwedzy tego, a Hindusi ze Stanów jeszcze czego innego a z drugiej strony może to jest efekt tego, że fundusz jest nieczytelny, spróbujmy napisać wszystko, a może się na coś załapiemy. Może wkleimy się w ten model który mają, może mają jakiś model i do tego modelu dostosowują te nasze wnioski.

Podkreśla się niedoskonałość holistycznego systemu, który siłą rzeczy nie jest w stanie sprostać szerokim wymaganiom migranckiej klienteli. Preferowany układ to sieć wyspecjalizowanych organizacji będących w łączności ze sobą by wymienić doświadczenia i przekazać sprawę swoim ekspertom.

Już i tak korzystamy z wyspecjalizowanych organizacji, które coś robią. To tak jak jest w Lublinie. Jest organizacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa, która świetnie od lat zajmuje się kwestią poradnictwa prawnego dla imigrantów. Po co mam to robić, skoro już mam ich? Mogę skorzystać, tylko wiedzieć co oni robią.

Należy podkreślić aspekt potrzeby chwili i ograniczonej ilości kompetentnych organizacji, które byłyby w stanie skutecznie aplikować o środki. Lublin jest swego rodzaju laboratorium działań organizacji pozarządowych skierowanych do migrantów. W wypowiedziach ekspertów zauważyć można tendencję to tworzenia pewnego modelu pracy z migrantami. Mamy do czynienia z procesem, który prowadzi od ogólnych założeń "ratunkowych", wynikających ze spontanicznej chęci pomocy bliźniemu, do zdecydowanie bardziej szczegółowych rozwiązań, w których premiowana jest specjalizacja i współpraca.

Przy okazji w Lublinie jest centrum kompetencji wschodnich i właśnie między innymi też tam działałam i zbieraliśmy to wszystko, tę informację o organizacjach, trochę próbowaliśmy sobie uporządkować, to owszem jest ich bardzo dużo, tylko fantastyczne jest to właśnie, że każda ma opis jakby czym ona się zajmuje i fajnie było tak, że nie było tak, że do jednego worka mogliśmy wpisać 50, a do drugiego tylko 2, tylko owszem to były bardzo szczegółowo opisane rzeczy, którymi się zajmują. Nie wiem, że tylko Czecheńcy, tylko Ormianie, to było fantastyczne, naprawdę. Wydaje się organizacja, która się zajmuje cudzoziemcami, wchodzi szerzej a się okazuje, że tylko uchodźcami, więc to jest bardzo dobre mi się wydaje, przynajmniej wiem do kogo z tym pytaniem pójść, a nie mam do wyboru 10 i się zastanawiam który z nich jest lepszy, tylko wiem, że skoro się zajmuje tym tematem to jest w tym dobra. Więc kompetencje jak najbardziej.

ANEKS: SCENARIUSZE WYWIADÓW

DYSPOZYCJE DO WYWIADU (eksperci)

Dzień dobry. Nazywam się [...]. Nasza rozmowa jest elementem badań prowadzonych przez Instytut Studiów Migracyjnych w ramach projektu „Monitor integracji. Doskonalenie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności Polityki Integracyjnej.” Celem projektu jest ewaluacja projektów EFI realizowanych dotychczas w Polsce, ocena efektów realizacji projektów wdrażanych w ramach EFI oraz identyfikacja potrzeb i problemów w dziedzinie integracji cudzoziemców. Projekt jest współfinansowany ze środków EFI oraz budżetu państwa.

Wszystkie zebrane informacje będą wykorzystane tylko do celów badawczych. Część pytań, a właściwie odpowiedzi może powodować, że nie uda się w tych badaniach ukryć Pana/i tożsamości. Dlatego proszę o adres email, pod który wyślę transkrypcje naszej rozmowy do Pana/i autoryzacji.

W razie pytań lub wątpliwości prosimy pytać prowadzących lub skontaktować się z prezesem Instytutu Studiów Migracyjnych, Mirosławem Bienieckim: bieniecki@fism.pl lub Tel. 601143341

Wstęp, czyli o tym z kim rozmawiamy

1. Proszę powiedzieć kilka słów o [organizacji(instytucji)]. Czym się zajmuje? jakie miejsce w strukturze działań [...] zajmuje kwestia migrantów. Ilu z pośród pracowników organizacji zajmuje się tym tematem? Jaka część realizowanych projektów przez organizację jest z nim związanych?
3. Jak określiłby/określiłaby Pan/i doświadczenie Państwa organizacji w pracy z migrantami? Jakie jest to doświadczenie u poszczególnych pracowników?
4. 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?

5. Z jakimi organizacjami współpracujecie? Na czym polega i jak przebiega ta współpraca?
6. W tym samym kontekście prosiłbym powiedzieć kilka słów o sobie: czym się Pan/i zajmuje? Jak trafił/a Pan/i do [...].brała wcześniej udział w projektach Migracyjnych i czy wcześniej pracowała w organizacjach

Pytania „ewaluacyjne”

- 1) Co to znaczy integracja cudzoziemców?

EFI określa jako swój priorytet ułatwienie integracji [cudzoziemców] ze społeczeństwami europejskimi, a integracja [rozumie jako] dynamicznym, 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

- 4) Czy priorytety¹ 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?
- 5) Nawiązując do poprzedniego pytania, proszę o przykłady działań, które okazały się szczególnie trafne i skuteczne z punktu widzenia Polski jako kraju przyjmującego imigrantów?
- 6) 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?
- 7) 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

- 8) 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?
- 9) Nawiązując do poprzedniego pytania, proszę o przykłady działań, które okazały się szczególnie trafne i skuteczne z punktu widzenia imigrantów?
- 10) 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?
- 11) Czy sądzi Pan/i, że działania realizowane w ramach projektów są/ będą kontynuowane po ich zakończeniu? Które? Dlaczego tak/nie?
- 12) Czy zna Pan/i działania, w które włączeni byli cudzoziemcy? Jakże to były działania?

Polityka integracyjna

- 13) 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

¹ [działania wskazane w programie wieloletnim]

z integracją OPT w Polsce, cele określone przez Fundusz stały się „protezą” naszej Polityki integracyjnej. Czy Pana/Pani zdaniem działania realizowane w ramach Funduszu stanowiły jakąś spójną całość?

- 14) W jakim zakresie realizowane przez różne organizacje działania wzajemnie się uzupełniały (były komplementarne)?
- 15) W jaki sposób uzupełniały politykę prowadzoną przez Państwo, a w skali lokalnej – przez samorządy? Czy mógłby Pan/i wskazać na przykłady spójności (i rozbieżności) polityki Państwa lub jakiegось samorządu i działań prowadzonych w ramach EFI?
- 16) 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

- 17) 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.
- 18) Dlaczego w niektórych miastach realizuje się ich całkiem sporo, a w innych niewiele albo w ogóle?
- 19) Dlaczego część organizacji zajmujących się tematem integracji nie uczestniczy w konkursach EFI? Dlaczego prawie nie uczestniczą w nich samorządy?
- 20) Dlaczego niektóre organizacje decydują się na realizację projektów w partnerstwie z innymi, a inne nie? Wady i zalety projektów realizowanych w partnerstwach?
- 21) Dlaczego w projekty angażuje się tak niewiele organizacji mi-granckich?
- 22) 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)
- 23) 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?

- 24) Czy są jakieś kategorie beneficjentów, z którymi pracuje się lepiej lub gorzej?
- 25) Jak ocenia Pan/i rozszerzenie EFI beneficjentów ustawy o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium RP (ustawy abolicyjnej)?
- 26) Czy są jeszcze jakieś kategorie cudzoziemców, których powinny objąć działania EFI?

Podsumowanie

27) 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 wniośki 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?

DYSPOZYCJE DO WYWIADU

Wywiad z (i)migrantem

Chciałbym porozmawiać z Panem (Panią) o tym jak ocenia Pan(i) swój pobyt w Polsce: warunki życia, pracy, kontakty z ludźmi oraz na temat działań i projektów podejmowanych na rzecz cudzoziemców mieszkających w Polsce. Ten wywiad jest częścią badań prowadzonych przez Instytut Studiów Migracyjnych w ramach projektu „Monitor Integracji. Doskonalenie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności Polityki Integracyjnej”. Wywiad ma charakter anonimowy. Pana / Pani wypowiedź posłuży do sporządzenia raportu, którego adresatem są władze centralne, lokalne a także organizacje pozarządowe pracujące z cudzoziemcami w Polsce. Celem ma być wyciągnięcie wniosków, jak można lepiej i skuteczniej działać na rzecz cudzoziemców.

I. Podstawowe fakty

1. Zaczniemy tę rozmowę od ustalenia kilku faktów. Skąd Pan/i pochodzi? Jak Pan/i trafił/a do Polski? [odpowiedź na to pytanie moderujemy kolejnymi pytaniami...]
2. Czy przed przyjazdem do Polski wyjeżdżał/a Pan/i zagranicę?
3. Dlaczego zdecydował/a się Pan/i na wyjazd z kraju?
4. Czy mógłby Pan przypomnieć sobie, jaki był cel pańskiego przyjazdu do Polski?
5. Jakie miał/a Pan/i plany związane z pobytem w Polsce?
6. Czy może Pan/i sobie przypomnieć – co wiedział Pan wtedy – wyjeżdżając po raz pierwszy – o Polsce, (dopytać: kultura, gospodarka, polityka)
7. Jak wyobrażał/a sobie Pan/i swoją przyszłość w Polsce?
8. Czy przyjechał Pan(i) sam czy z najbliższą lub dalszą rodziną? A może ze znajomymi, sąsiadami tej samej miejscowości lub z kolegami z pracy?
9. Co zdecydowało o tym, że przyjechał Pan(i) właśnie tutaj do [nazwa miejscowości]?

10. W jaki sposób znalazł/a Pan/i mieszkanie?
11. Czy znał Pan język polski/ rozumiał po polsku (jeśli tak – to skąd ta znajomość polskiego)?
12. Kto Panu/i pomagał?
13. Jak wyglądały pierwsze dni, miesiące Pana/i pobytu w Polsce?
14. A dzisiaj – Czy dobrze się Panu tutaj żyje? Czy jest Pan zadowolony z pobytu w Polsce? Dlaczego tak/nie?
15. Co Pana/ią rozczerowało? Czy może spodziewał/a się Pan/i, że będzie tu lepiej [powody zadowolenia lub rozczarowania: praca, mieszkanie, bezpieczeństwo życiowe itp.]?
16. Co pana/ią zaskoczyło pozytywnie?
17. A może w jakimś stopniu czuje się Pan tak, jak u siebie? (Uzasadnić!)

II. Społeczność migracyjna

1. Jakim językiem posługuje się Pan/i na co dzień?
2. Czy zna pan/i jakis innych swoich rodaków, którzy mieszkają w Polsce? Czy jest ich wielu? Co to za ludzie?
3. Jak można opisać Pana/i rodaków, którzy przyjeżdżają do Polski? W jakich kategoriach można ich opisywać? Dopytać: Co można powiedzieć o ich wieku, wykształceniu, miejscu zamieszkania
4. Czy stanowią jakąś jedną grupę, czy też można ich podzielić na różne grupy? Jeśli tak, to jak można te grupy opisać (*np. inaczej się zachowują, wykonują w Polsce inne zajęcia?*)
5. Czy Pana rodacy przybywający do Polski tworzą jakieś grupy, utrzymują ze sobą kontakty, pomagają sobie nawzajem? Jeśli tak – w jaki sposób? Jeśli nie – to dlaczego?
6. A jakie są stosunki między Pana rodakami a migrantami innych narodowości przybywającymi do Polski (przebywającymi w Polsce).?
7. A czy przyjezdni oczekują pomocy od rodaków, którzy wcześniej przybyli do Polski? Czy taką pomoc otrzymują ? Jeśli tak, to na czym ona polega?, np. w znalezieniu pracy, mieszkania.
8. Czy chodzi Pan/i na spotkania swoich rodaków? Co to są za spotkania? Kto je organizuje? Jeśli nie to dlaczego (np. brak informacji, brak czasu, nie odczuwa takiej potrzeby, te imprezy nie są dla niego atrakcyjne itd.)?
9. Czy są jakieś organizacje narodowe pomagają rodakom? W jaki sposób (np. w znalezieniu pracy czy mieszkania?)
10. Czy kiedykolwiek zwróci/a się Pan/i do nich o pomoc? Dlaczego? Czy pomogli Panu/i?
11. Czy te organizacje dobrze pełnią swą rolę? Co się Panu/i podoba lub nie podoba?

12. Czy kościoły (prawosławny, katolicki, greko-katolicki, meczety, synagogi etc) interesują się losami przybyszów z? (czy mógłby Pan/i przykłady aktywności kościołów w środowisku migrantów)

III. Opinie migrantów o społecznościach, w których mieszkają i pracują

Teraz chciałbym zapytać o to, jak na podobnych jak Pan przybyszów reagują – Pana zdaniem – Polacy.

1. Jak Pana zdaniem układają się stosunki między przyjezdnymi a Polakami?
2. Jak według Pana/i opinii Polacy traktują przybyszów? W czym się to przejawia?
3. Czy Polacy, którzy tu mieszkają, są dobrymi sąsiadami?
4. Czy ma Pan/i znajomych/przyjaciół wśród Polaków?
5. A wśród innych narodowości? *(Jakieś preferencje? Dlaczego?)*
6. Czy ma Pan/i znajomych/przyjaciół na których może Pan/i zawsze liczyć w trudnej sytuacji?
7. Jak się do przybyszów odnoszą:
 - polskie władze
 - instytucje związane z porządkiem publicznym (policja, sądy)
 - instytucje użyteczności publicznej (szpitale, szkoły, organizacje religijne, zawodowe)
 - organizacje pozarządowe, kościół, partie polityczne
1. **A czy Pan zwracał się do jakiejś instytucji w jakiejś sprawie? Jakie to były instytucje/organizacje? Czy otrzymał Pan pomoc/poradę itp.? Jak ocenia Pan/i uzyskana pomoc? A Pana znajomi i rodzina?**
2. Co Polacy myślą o osobach pochodzących z Pana/Pani kraju? Jak ich widzą na tle innych cudzoziemców?

III. Porozmawiajmy jeszcze chwilę o Pana/i rodakach pracujących w Polsce i ich doświadczeniach

1. Jakich zajęć zwykle podejmują się Pana/i rodacy w Polsce? Jak pracują, to gdzie? Co robią?
2. Jak Pan(i) sądzi, zarówno na podstawie Pańskich obserwacji i tego, co Pan/i słyszał – czy pracujący w Polsce rodacy są uważani za dobrych pracowników, czy też nie? Dlaczego? Przez kogo? [przez pracodawców, kolegów, innych]

3. Jak to się dzieje, że przy tak wysokim bezrobociu w Polsce przyjeżdżający do Polski cudzoziemcy ciągle znajdują tu pracę?
4. Czy, Pana(i) zdaniem, XXX pracujący w Polsce wyróżniają się spośród innych cudzoziemców rodzajem wykonywanych zajęć?
5. Czy zdaniem Pana trzeba pomagać przybyszom w załatwianiu im pracy? Kto powinien im pomagać? Jak?
6. A jak się panu/i wydaje – czy (jak) wielu Pana/i rodaków przyjeżdżających do Polski pracuje na czarno? Przede wszystkim co oni robią? Na jak długo mają taką pracę i w jakich warunkach? Czy są rejonu w Polsce, gdzie jest to zjawisko masowe? Jeśli tak, to jaka jest na to reakcja polskiego społeczeństwa?

IV. Gdzie i jak pracuje respondent

sprawa pracy dla cudzoziemców – czy w Polsce czy zagranicą – jest tematem drażliwym...

Proszę opowiedzieć historię swojej pracy w Polsce...

1. Czy trudno było znaleźć pierwszą pracę? Co to była za praca? Czy była to praca legalna czy nielegalna?
2. Jak Pan/i ja znalazł/a? czy ktoś Panu/i pomógł?
Czy korzystał Pan/i z informacji w polskiej ambasadzie lub konsulacie; czy już krajnie ktoś “załatwił Panu pracę w Polsce; czy korzystał Pan/i z pośrednictwa i pośredników; czy korzystał pan z informacji w Internecie; czy przyjechał już Pan “na gotowe” (np. znajomi lub rodzina w Polsce czy dopiero w Polsce szukał Pan pracy)
3. Ile razy zmienił/a Pan/i pracę odkąd jest Pan/i w Polsce? Dlaczego?
4. A co Pan obecnie robi w Polsce (jaką pracę Pan/i wykonuje). W jaki sposób znalazł pan tę pracę? (Jeżeli nie pracuje Pan/i, to od jak dawna?)
5. Czy podczas szukania pracy pracodawcy wymagali okazania pozwolenia na pobyt?
6. Czy podoba się Panu/i ta praca?
7. Co się Panu/i nie podoba?
8. Jak traktuje Pana/ią pracodawca? Może: czy pracodawca traktuje Pan/a inaczej niż polskich pracowników?
9. Jakie ma Pan/i prawa jako pracownik? (zwolnienia chorobowe, wakacje...)
10. Pracuje Pan/i z Polakami/innymi cudzoziemcami/innymi rodakami?
11. Jakie ma Pan/i stosunki z kolegami z pracy? Czy Polacy są dobrymi współpracownikami?

12. Czy spotykacie się poza pracą?
13. Jak Pan/i myśli, jak długo będzie Pan mógł pracować w Polsce?
Jak widzi Pan czy planuje swoją dalszą pracę w Polsce?

dodatkowe pytania(?) do osób, które wykonują pracę nielegalną

14. A czy próbował Pan szukać w Polsce pracy legalnej? Jeśli tak – co stanowi przeszkodę w podjęciu legalnej pracy?

III . Warunki bytowe i dostęp do usług dla obywateli, ocena życia w Polsce

1. W jakich warunkach mieszka Pan/i obecnie? Z kim mieszka Pan/i obecnie?
2. Czy zdarzyło się, że nie miał/a Pan/i pracy? Jak sobie wtedy Pan/i radził/a? Chodzi mi o zakupy, opłaty, utrzymanie?
3. Czy kiedykolwiek korzystał/a Pan/i z usług medycznych w Polsce? *(W razie potrzeby zadać pytania pomocnicze: Kiedy? Dlaczego? Jakie są Pana/i odczucia na ten temat?)*
4. Czy ma Pan/i kontakt z systemem oświaty w Polsce? *(W razie potrzeby zadać pytania pomocnicze: Z jakiego powodu? Jakie są Pana/i odczucia na ten temat?)*
5. Czy kiedykolwiek miał/a Pan/i do czynienia z wymiarem sprawiedliwości w Polsce? *(Pyt. pomocnicze: Co Pan/i myśli o jego funkcjonowaniu?)*
6. Czy generalnie jest Pan/i zadowolony/a ze swojego życia w Polsce?
7. Jak się ma Pana/i obecna sytuacja do Pana/i początkowych wyobrażeń?
8. Co się udało a czego nie udało się osiągnąć?
9. Co jeszcze chce Pan/i zrealizować?
10. Co zamierza Pan/i zrobić w przyszłości?
11. Jak Pan/i myśli, jak będzie wyglądała Pana/i praca za 5 lat?
12. Czy w tej chwili wie Pan o Polsce więcej niż w chwili pierwszego wyjazdu do Polski? Czego dotyczy ta wiedza: dopytać: gospodarka, polityka, kultura
13. Czy czuje się Pan/i zmieniony/a przez swój pobyt w Polsce?
14. Czy bierze Pan/i pod uwagę w swoich planach powrót do ojczyzny? W jakiej sytuacji?
15. Czy gdyby to tylko od Pana/i zależało, czy chciałby Pan – (czy myślał Pan o tym) żeby zamieszkać w Polsce na dłużej/ na stałe? [jeśli tak, to gdzie? i na jak długo?]

16. A może wolałby Pan mieszkać w Europie Zachodniej lub w Stanach? Czy traktuje Pan pobyt w Polsce jako przejściowy przed wyjazdem do któregoś z krajów zachodnich? Do jakiego? Dlaczego?
17. Czy Pana/i pobyt w Polsce miał jakiś wpływ na sposób patrzenia na swój kraj i ocenę tego, co dzieje się tam dzieje? w jakim zakresie?
18. Jak Pan ocenia wpływ swoich wyjazdów i pobytów w Polsce na Pana życie rodzinne:
19. – czy Pana rodzinie w/na żyje się lepiej dzięki Pana wyjazdom/pracy w Polsce
20. – czy zauważa Pan pozytywny/negatywny wpływ Pana wyjazdów/pobytów w Polsce na życie rodzinne, relacje w rodzinie?
21. – czy, gdyby była taka możliwość, chciałby Pan przebywać w Polsce ze swoją rodziną ? Dlaczego tak/ dlaczego nie? Czy to by ułatwiło czy utrudniło Pana życie w Polsce?

Informacje metryczkowe:

wiek:

płeć:

miejsce urodzenia:

wyznanie:

obywatelstwo:

stan rodzinny:

wykształcenie:

zawód:

Miejsce i charakter wykonywanej pracy:

a) wykonywanej u siebie w kraju

b) wykonywanej w Polsce

Na jakiej podstawie (jakiej wizy) przebywa Pan/i w Polsce?

1/ rodzaj wizy:

2/ karta pobytu

3/ obywatelstwo

DODATKOWY BLOK PYTAŃ DLA OSÓB, KTÓRE ZWIĄZAŁY SIĘ Z POLSKIM ŚRODOWISKIEM POPRZECZ MAŁŻEŃSTWO

1. Czy migrantom, którzy przyjeżdżają do Polski z rodzinami powodzi się lepiej, czy gorzej?
2. Jak Pan/i ocenia stosunek rodziny męża/żony do waszego małżeństwa i do Pana/i osobiście? Co było dla Pana/i najtrudniejsze w nowej sytuacji? Czy to się jakoś zmieniało w czasie?
3. Jak odnoszą się do Pana/i sąsiedzi?
4. Jak ocenia Pan/ii swoje kontakty w urzędach, przy załatwianiu różnych formalności? Czy jest Pan/i traktowany jak inni Polacy czy inaczej?
5. Jak obecnie wyglądają Pana/i kontakty z rodziną w ojczyźnie, czy ma Pan/i kontakt z nią?
6. Pytanie o dzieci (jeśli są)
7. – dzieci z poprzedniego małżeństwa przywiezione z ojczyzny: Jak w Polsce czują się Pani/a dzieci (szkoła, koledzy, znajomość języka, religia, plany na przyszłość)
8. – dzieci z aktualnego małżeństwa: W jaki sposób są wychowywane dzieci – czy wyłącznie w kulturze polskiej czy też mają wiedzę o pochodzeniu i kulturze drugiego rodzica?
9. W jakim języku najczęściej mówią Pana/i dzieci? Jaki jest Pana/i stosunek do tego?*(jeśli jakiś język zdecydowanie dominuje)*

BIBLIOGRAFIA

Bienias, S., *Metaewaluacja jako narzędzie służące projektowaniu przyszłych interwencji publicznych. Przykłady zastosowania w ramach Polityki Spójności* [w:] Haber A., Trzciński R. (red.), *Ocena wpływu i prognozowanie efektów w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.

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

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

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 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].

Decyzja Rady (2007/435/WE) z dnia 25 czerwca 2007r.

Ekiert, K., *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.

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,

EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, *GUIDE to the evaluation of Socioeconomic Development*, Brussels 2008.

Ewaluacja – kwestie ogólne, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005.

Ewaluacja funduszy strukturalnych. Opracowanie na zlecenie Wydziału Monitoringu i Raportowania ZPORR, Departament Wdrażania Programów

Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2003.

Kościelecki, P., Warzybok, B., (red.), *Jak ewaluować i monitorować efekty projektów sektora B+R i szkolnictwa wyższego?*, Ośrodek Przetwarzania Informacji, Warszawa 2011.

Matusz Protasiewicz, P., *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2008.

Nazarko, J., (red.), *Badanie ewaluacyjne projektów foresight realizowanych w Polsce*, Ministerstwo nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2012.

Olejniczak, K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999 – 2010 państwem* [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

Olejniczak, K., *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post* [w:], Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.

Opolski, K., Modzelewski, P., *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, [w:] A. Haber, M. Szałaj, (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

Orłowski, M.W., *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem* [w:] A. Haber, M. Szałaj, (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

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?”, Koc University, Istanbul, 23–24 September 2011.

Penszko, P., *Przykład ewaluacji efektów Aktywnych Polityk Rynku Pracy Spójności* [w:] Haber A., Trzciniński R. (red.), *Ocena wpływu i prognozowanie efektów w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.

Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

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

Władza Wdrażająca Programy Europejskie, *Ewaluacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.

Władza Wdrażająca Programy Europejskie, *Ewaluacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.

