



Cudzoziemcy w Warszawie

nieunikniona
obecność

pod redakcją Magdaleny Dudkiewicz
i Piotra Majewskiego

Cudzoziemcy w Warszawie

nieunikniona
obecność

Cudzoziemcy w Warszawie

nieunikniona
obecność

pod redakcją Magdaleny Dudkiewicz
i Piotra Majewskiego

Publikacja powstała na podstawie raportu pt.
Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym
przygotowanego przez Fundację Obserwatorium w ramach projektu
„Wzmocnienie trafności i skuteczności działań na rzecz cudzoziemców
w Warszawie”, realizowanego przez Fundację Obserwatorium
w partnerstwie z Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu
m.st. Warszawy, Ośrodkiem Ewaluacji oraz Stowarzyszeniem
Vox Humana w ramach Programu Obywatele dla Demokracji,
finansowanego z Funduszy EOG.

Publikacja dofinansowana ze środków
m.st. Warszawy, Uniwersytetu SWPS, Fundacji Obserwatorium



Redakcja:

Magdalena Dudkiewicz, Piotr Majewski

Recenzja naukowa:

dr hab. Krzysztof Jaskułowski, prof. Uniwersytetu SWPS

Projekt okładki: Marta Damasiewicz

Foto: © Craig Robinson | Depositphotos.com

Skład: Piotr Geisler

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
<i>Patrycja Matusz-Protasiewicz</i>	
Miasto jako ważne ogniwo w kształtowaniu polityki integracji migrantów	11
1.1. Wielopoziomowość i złożoność w kształtowaniu polityki integracyjnej.....	16
1.2. Zarządzanie integracją migrantów na poziomie miast	18
1.3. Lokalnie – centralnie – europejsko.....	22
Rozdział 2	
<i>Magdalena Dudkiewicz, Marek Dudkiewicz i zespół</i>	
Założenia metodologiczne i przebieg badań	27
2.1. Pytania badawcze	27
2.2. Metodologia badań	28
2.3. Wykorzystanie poszczególnych metod badawczych.....	30
2.4. Problemy w realizacji badań	38
2.5. Metody analizy materiału badawczego.....	39
Rozdział 3	
<i>Piotr Majewski</i>	
Od mitu wielokulturowości do „niewidzialności” cudzoziemców – zróżnicowanie kulturowe Warszawy w opiniach urzędników, pracowników organizacji pozarządowych i cudzoziemców	43
3.1. Zróżnicowanie etniczne i narodowe Polski w latach 1918–1989	43
3.2. Warszawa i nieuchronność wielokulturowości	48
3.3. Tożsamość niezmienna i uniwersalna – dyskurs wielokulturowości	50
3.4. Tożsamość jako proces – narracja międzykulturowości	52
3.5. Cudzoziemcy w Warszawie – szansa, wyzwanie, zagrożenie	57
3.6. Od relacji międzykulturowych do „niewidzialności”	62
Rozdział 4	
<i>Aleksandra Winiarska</i>	
Cudzoziemcy w Warszawie: mapa obecności	71
4.1. Wprowadzenie.....	71
4.2. Próba szacowania	72
4.3. Próba mapowania	80
4.4. Wybrane grupy migrantów w Warszawie.....	86
4.5. Inne dane o cudzoziemcach w Warszawie	97

Rozdział 5

Magdalena Dudkiewicz, Marek Dudkiewicz

Cudzoziemcy w oczach urzędników i pracowników organizacji pozarządowych	103
5.1. Miejsce cudzoziemców: kto ich widzi?	103
5.2. Cudzoziemiec jako ofiara i źródło problemów.....	107
5.3. Cudzoziemiec jako źródło korzyści	110
5.4. Człowiek taki jak my vs ktoś zupełnie inny	111

Rozdział 6

Karol Wittels

Cudzoziemcy w Warszawie: bilans strat i zysków	113
6.1. Głos urzędników.....	113
6.2. Głos pracowników organizacji pozarządowych	119
6.3. Głos cudzoziemców	124

Rozdział 7

Magda Szostakowska

Miasto Warszawa wobec cudzoziemców	129
7.1. Wprowadzenie	129
7.2. Działania: charakter, adresaci, finansowanie.....	131
7.3. Projekty wyłonione w konkursach – dotacje miejskie	135
7.4. Realizatorzy projektów	141
7.5. Trudności w realizacji projektów	143

Rozdział 8

*Michał Bargielski Magdalena Dudkiewicz,
Marek Dudkiewicz, Piotr Majewski, Magdalena Szostakowska,
Aleksandra Winiarska, Karol Wittels*

Biura i ich urzędnicy w relacjach z organizacjami pozarządowymi	151
8.1. Urzędnicy o organizacjach: są ważne, ale.....	151
8.2. Organizacje o urzędnikach: spychanie, biurokracja, brak spójnej wizji	152
8.3. Kluczowe konsekwencje	154
8.4. Obiektywne trudności we współpracy	155
8.5. I co dalej ze współpracą?.....	156

Rozdział 9

Michał Bargielski

Poszukiwanie gościnności. Epolityki wobec cudzoziemców w działaniach administracji samorządowej w Warszawie	159
9.1. Różne administracje i to samo państwo	162
9.2. Rozwiązywanie kryzysu niestandardowej sytuacji	163
9.3. Utrwalana elastyczność.....	165
9.4. Kreowanie oddolnego systemu	166

9.5. Człowiek czy procedura? Co faktycznie pozwala rozwiązywać cudzoziemcom ich problemy?	168
9.6. W miejsce branżowego zarządzania kryzysowi całościowe spojrzenie na sprawę	169
 Zestaw rekomendacji opracowanych na podstawie raportu „Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym”	171
Noty o autorach	177
Spis wykresów, map i tabel	179
Bibliografia	181

Wstęp

*Cudzoziemcy są nieodzownym
elementem metropolitarnego miasta.
I coś trzeba z tym robić.
(z wypowiedzi urzędnika)*

Przed Warszawą, jako najbardziej zróżnicowanym kulturowo i narodowościowo miastem w Polsce, stoi trudne zadanie stworzenia polityki integracji migrantów. Mieszkańcy i władze stolicy zaczynają dostrzegać ich obecność w rozmaitych sferach życia i podejmować działania zmierzające do włączania różnych grup cudzoziemskich do swojej społeczności. Jesteśmy przekonani, że – zwłaszcza w obliczu sytuacji międzynarodowej – działaniom tym należy poświęcić szczególną uwagę i powinien być im nadany priorytet.

Publikacja, którą Państwu prezentujemy, nie dotyczy wyłącznie uchodźców, lecz sytuacji wielu różnych grup migrantów/cudzoziemców mieszkających w Warszawie. Mamy nadzieję, że będzie ważnym głosem w debacie publicznej na temat współczesnych zjawisk migracyjnych i polityk integracyjnych. Powstała ona na podstawie badań socjologicznych i etnograficznych prowadzonych w ramach projektu zatytułowanego „Wzmocnienie trafności i skuteczności działań na rzecz cudzoziemców w Warszawie”, który realizowany był przez Fundację Obserwatorium w partnerstwie z Centrum Komunikacji Społecznej Miasta Stołecznego Warszawy, Stowarzyszeniem VOX HUMANA i Ośrodkiem Ewaluacji w ramach Programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG. W realizacji badań udział brali studenci kulturoznawstwa Uniwersytetu SWPS.

Celem badań – już na wstępie musimy zaznaczyć, że były one realizowane w okresie poprzedzającym gorące dyskusje na temat uchodźców związane z trwającym kryzysem imigracyjnym w Europie oraz przed zamachami terrorystycznymi w Paryżu z 13 listopada 2015 roku¹ – było wywarcie bezpośredniego

¹ Badania były prowadzone w okresie od maja 2014 do czerwca 2015 roku.

wpływu na warunki funkcjonowania cudzoziemców w Polsce, w tym zwłaszcza w Warszawie. Stąd zadaniem autorów prezentowanych tu artykułów były m.in. diagnoza stanu polityki w zakresie integracji migrantów, ewaluacja skuteczności i trafności wybranych projektów dotyczących migrantów realizowanych przez organizacje pozarządowe oraz zbadanie zasadności i trafności wydatkowanych środków publicznych.

Zamieszczone na końcu publikacji rekomendacje, które mają za zadanie poprawić jakość działań prowadzonych na rzecz cudzoziemców, zostały poddane konsultacjom społecznym z:

- przebywającymi w Warszawie cudzoziemcami, w tym liderami społeczności cudzoziemskich;
- przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się wsparciem dla cudzoziemców;
- urzędnikami miejskimi i przedstawicielami agend miejskich (takich jak Komisja Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców przy Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy, Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. równego traktowania);
- przedstawicielami warszawskich wspólnot mieszkaniowych;
- przedstawicielami instytucji wsparcia społecznego i rynku pracy;
- zainteresowanymi tematem mieszkańcami Warszawy.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja dostarczy merytorycznych przesłanek do powstania Warszawskiego Programu Integracji Cudzoziemców.

W imieniu twórców i własnym zapraszamy do lektury!

Magdalena Dudkiewicz

Piotr Majewski

ROZDZIAŁ 1

Miasto jako ważne ogniwo w kształtowaniu polityki integracji migrantów

Patrycja Matusz-Protasiewicz

Na terenie Unii Europejskiej mieszka obecnie ponad 50 milionów migrantów, co wpływa na dynamiczne zmiany społeczne i pogłębiające się zróżnicowanie etniczno-kulturowe, bowiem stanowią oni 7,7% ogółu populacji, a w związku z niskim wskaźnikiem urodzeń, napływ migrantów stał się istotnym czynnikiem wzrostu populacji w Unii Europejskiej. Eksperti są zgodni, że Unia potrzebuje migrantów w celu utrzymania poziomu rozwoju ekonomicznego, z drugiej strony kryzys uchodźczy silnie to zagadnienie upolitycznił oraz spolaryzował postawy państw członkowskich.

Kolejna, po upolitycznieniu, kwestia dotyczy relacji między społeczeństwem przyjmującym a migrantami, często przedstawiana jako „my” versus „oni” w domyśle „obcy”, „inni”, co prowadzi do postrzegania migrantów jako problemu czy wręcz zagrożenia dla systemu społecznego, kultury i tożsamości¹. Tymczasem, jak podkreślają badacze oraz eksperci instytucji UE, integracja powinna być postrzegana jako proces długofalowy i dwustronny, angażujący zarówno migrantów, jak i społeczeństwa przyjmujące. Proces ten powinien przebiegać na trzech głównych płaszczyznach:

- społeczno-ekonomicznej (przez lata uważanej za najważniejszą);
- prawno-politycznej;
- kulturowo-religijnej².

¹ A. Grzymała-Kazłowska, *Od tożsamości i integracji do społecznego zakotwiczenia – propozycja nowej koncepcji teoretycznej*, CMR Working Paper 2013, nr. 64/122, s. 6.

² Istnieje wiele definicji procesu integracji. R. Penninx w swoich pracach dotyczących integracji migrantów w miastach podkreśla, że integracja jest procesem stawania się migranta akceptowaną częścią społeczeństwa przyjmującego. Wyodrębnienie trzech obszarów/płaszczyzn integracji (społeczno-ekonomicznego, prawno-politycznego i kulturowego) postulują

Każda z tych płaszczyzn obejmuje wiele polityk publicznych, za które w państwach przyjmujących odpowiedzialne są różne instytucje zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym, co sprawia, że tworzenie, implementacja i ewaluacja polityki integracyjnej jest zadaniem kompleksowym i wielowymiarowym. Integracja na poziomie politycznym jest postrzegana w UE jako proces dopasowywania migrantów do społeczeństw przyjmujących i przygotowywania tych społeczeństw na różnorodność, nazywaną już nawet superróżnorodnością³.

Superróżnorodność jest cechą charakterystyczną szczególnie dużych miast europejskich, które coraz bardziej zróżnicowanych migrantów przyciągają jak magnes, dlatego zarządzanie integracją migrantów na tym poziomie ma szczególne znaczenie, zważywszy że już dziś 73% mieszkańców Europy mieszka w miastach, a odsetek ten będzie stale wzrastał. Dlatego w sytuacji, gdy przybývający do krajów Unii Europejskiej migranci osiedlają się głównie w miastach, z ich potrzebami w pierwszej kolejności skonfrontowane są właśnie instytucje poziomu lokalnego.

Jak pisze Sarah Spencer, „migracja jest nieuniknioną rzeczywistością we współczesnym świecie i przynosi widoczne korzyści. Jednakże aby zagwarantować pozytywny wpływ migracji na dobrobyt społeczny i ekonomiczny, musimy skutecznie nią zarządzać i zbudować stabilny fundament dla integracji”⁴. Skuteczne zarządzanie przez państwo napływem migrantów angażuje wiele polityk i instytucji publicznych, dlatego migracje do Europy, ich konsekwencje społeczne, ekonomiczne, polityczne i kulturowe stały się tematem debaty publicznej, angażując rosnącą grupę aktorów, takich jak organizacje pozarządowe⁵, organizacje

w swoich pracach tacy badacze jak: R. Penninx i in., *European Cities and their Migrant Integration Policies. A State-of-the-Art study for the Knowledge for Integration Governance (KING) project*, „KING Overview Paper” 2014, nr 5 (http://king.ismu.org/wpcontent/uploads/Penninx_OverviewPaper5.pdf), Z. Zincone., T. Caponio, *The Multilevel Governance of Migration*, State of the Art. IMISCOE Working Paper 2005.

³ S. Vertovec, *Multiculturalism, culturalism and public incorporation*, s. 351–357, w: red. R. Cohen, G. Jónsson, *Migration and Culture*, Edward Elgar Publishers 2011.

⁴ *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, red. S. Spencer, Wiley and Blackwell 2003, s. 3.

⁵ Dobrym przykładem istotnej roli odgrywanej przez organizacje pozarządowe w polityce integracji imigrantów jest CARITAS, która w wielu krajach jako pierwsza podejmowała działania pomocowe wobec imigrantów. Obecnie w krajach członkowskich aktywnie uczestniczy w konsultacjach społecznych dotyczących polityki migracyjnych, jednocześnie CARITAS Europa jest aktywnym uczestnikiem inicjatyw Komisji Europejskiej, m.in. Europejskiego Forum Integracyjnego. Oddziały CARITAS działające w państwach członkowskich realizują programy integracyjne dla różnych kategorii imigrantów finansowane ze środków europejskich (m.in.

imigranckie, media, partie polityczne, eksperci, związki zawodowe, organizacje pracodawców, Kościoły etc.⁶ W wyniku pogłębiającej się integracji oraz procesów globalizacyjnych migracje zyskują w Unii Europejskiej wymiar coraz bardziej transnarodowy, dla którego charakterystyczne są powiązania ponad granicami administracyjnymi i kulturowymi (transnarodowe sieci migracyjne). Nina Glick-Schiller podkreśla, że takie zmiany wymagają redefinicji pojęć związanych z zarządzaniem migracjami, które nie dotyczą już jedynie pojedynczych państw i społeczeństw, ale wymagają podejścia wielopoziomowego i wielopodmiotowego oraz współpracy⁷. Globalizacja i związane z nią procesy przyspieszenia i zróżnicowania migracji stanowią w opinii Stephana Castlesa i Marka Millera

Europejski Fundusz Integracyjny, Europejski Fundusz Uchodźczy). CARITAS Europa uczestniczy również w projektach badawczych w partnerstwach międzynarodowych finansowanych ze środków na działania wspólnotowe (*community action*). Taki model działań dotyczy też innych organizacji pozarządowych i organizacji imigranckich, które coraz częściej są reprezentowane na poziomie europejskim przez własne organizacje parasolowe i angażują się w proces podejmowania decyzji wykorzystując zróżnicowane kanały dostępu. Jak pisze Janusz Ruszkowski, niektórzy aktorzy potrafią działać na wielu poziomach lub na styku między poziomami (J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Racibórz: Oficyna Wolters Kluwer SA 2010, s. 19–22).

⁶ Proces integracji i związane z nim wyzwania stojące przed władzami lokalnymi angażują coraz bardziej zróżnicowaną grupę interesariuszy. Wykracza on znacznie poza prosty podział „my” versus „oni”, w którym pierwsza grupa to społeczeństwo przyjmujące (reprezentowane przez instytucje), a „oni” to grupa migrantów. Migranci nie są grupą jednorodną, a ich zróżnicowane kategorie są reprezentowane/wspierane przez różne grupy interesu społeczeństwa przyjmującego. Dlatego na złożony obraz interesariuszy w tworzeniu lokalnych polityk integracyjnych składają się władze lokalne, organizacje imigranckie, organizacje pozarządowe (nie tylko wspierające migrantów w sposób bezpośredni, lecz także działające w obszarze kultury, edukacji, pomocy społecznej itd.), związki zawodowe, związki wyznaniowe, organizacje międzynarodowe, badacze migracyjni itd. Przy tworzeniu rozwiązań dotyczących integracji w konkretnych obszarach dochodzi często do budowania koalicji ad hoc, złożonych z różnych, współpracujących ze sobą aktorów, wspólnie wypracowujących konkretne rozwiązania. Zarządzanie sieciowe coraz częściej dotyczy także współpracy w kształtowaniu polityk publicznych. Jeszcze inną sprawą jest niechęć części społeczeństw przyjmujących wobec migrantów i protesty przeciw działaniom integracyjnym. Można zakładać, że w procesie tworzenia polityk integracyjnych coraz większą rolę w najbliższym czasie będą odgrywały koalicje aktorów antyimigranckich.

⁷ N. Glick-Schiller, *The centrality of ethnography in the study of transnational migration: Seeing the Wetland instead of the Swamp America arrivals*, s. 99–128, w: red. N. Foner, *American arrivals: anthropology engages the new immigration*, Santa Fe: School of American Research Press 2003.

ogromne wyzwanie dla państwa w obszarach ekonomii, polityki, ale również w relacjach społecznych, silnie powiązanych z tożsamością⁸.

W odniesieniu do polityki integracji migrantów nowe podejście do zarządzania publicznego (*multi-level governance*) kładzie nacisk na rolę instytucji publicznych oraz prywatnych w kształtowaniu rozwiązań w tym obszarze, poprzez udział w formalnych i nieformalnych sieciach na różnych poziomach (ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym). W tym kontekście istotne miejsce zajmują instytucje reprezentujące środowisko migrantów, które mogą działać na kilku poziomach: prowadzić konsultacje z ministerstwami na poziomie narodowym, brać udział w inicjatywach instytucji ponadnarodowych, działać w sieciach współpracy czy wreszcie realizować projekty integracyjne na poziomie lokalnym⁹.

W wyniku europeizacji i decentralizacji władzy w Unii Europejskiej, w procesie zarządzania integracją migrantów do partycypacji różnych aktorów w realizacji zadania dochodzi równolegle na kilku płaszczyznach. Analizując ewolucję polityk integracji migrantów w krajach UE oraz aktywność jej interesariuszy w ostatnich latach, można stwierdzić, że istotną rolę odgrywa tu poziom lokalny rozumiany jako poziom miast (samorządów lokalnych)¹⁰. W niektórych dużych miastach, takich jak Amsterdam, Bruksela czy Londyn prawie połowa mieszkańców ma korzenie migranckie¹¹.

⁸ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2011.

⁹ W Amsterdamie odsetek ten wynosi 47%, a wśród dzieci uczących się w szkołach te o korzeniach migranckich (jedno z rodziców będące cudzoziemcem) stanowią ponad 50%.

¹⁰ A. K. Piasecki zwraca uwagę, że „zmienia się stosunek do samorządu terytorialnego w sensie instytucjonalnym – od samorządu lokalnego (*local government*) do zarządzania lokalnego (*local governance*). Ewolucja ta znajduje swoje odzwierciedlenie w koncepcjach zarządzania jednostkami terytorialnymi. Samorząd terytorialny nie jest więc już tylko narzędziem wytwarzania i dostarczania usług publicznych, ale bardziej przestrzenią umożliwiającą rozwój społeczności lokalnej. Zarządzanie wyraża się we współpracy różnych podmiotów lokalnej władzy, która przestaje być stopniowo „władzą nad”, a koncentruje się na procesie mobilizacji różnych zasobów w celu osiągnięcia celów jako „władza służąca do” (A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2009, s. 28–29).

¹¹ Dane statystyczne dotyczące liczby migrantów w miastach europejskich należy analizować bardzo uważnie i ostrożnie. Wysoki odsetek migrantów często oznacza mieszkańców miasta mających korzenie migranckie (np. drugie pokolenie, dzieci, których jedno z rodziców nie było obywatelem danego kraju), a do populacji posiadającej korzenie migranckie zalicza się w statystykach również naturalizowanych migrantów. Dane dotyczące Amsterdamu mówią o mieszkańcach nieholenderskiego pochodzenia, w efekcie Amsterdam jest jednym z miast

TABELA 1

Liczba imigrantów w wybranych miastach europejskich

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ilościowych CLIP research project [P. Matusz-Protasiewicz, 2013].

Wysoki odsetek migrantów stanowi dla samorządów lokalnych duże wyzwanie. Nie chodzi tu jedynie o korzystanie ze świadczeń socjalnych (co często podnoszą partie skrajnie prawicowe, wykorzystujące retorykę antyimigrancką w debacie publicznej), ale także o dostęp do rynku pracy, o edukację, ochronę zdrowia, zakwaterowanie czy chociażby o potrzeby związane z wyznawaną religią, a także zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Integracja migrantów, nawet jeśli legislacyjnie tworzona jest na poziomie narodowym, zawsze dokonuje się na poziomie lokalnym. Jak wynika z badań, migranci budują poczucie przynależności ze społecznością lokalną, miastem, dzielnicą

o najwyższym odsetku mieszkańców mających korzenie imigranckie w Europie. Jego mieszkańcy reprezentują mozaikę 177 różnych narodowości. Więcej o populacji miast europejskich: Eurostat. Statistics explained. Statistics on European cities. 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_European_cities#Native_and_foreignborn_populations.2C_national_and_non-national_citizens. Nie zmienia to faktu, że Warszawa charakteryzuje się bardzo niskim odsetkiem migrantów (na poziomie 2–3% – por. roz. III). Wśród miast nowych krajów członkowskich największa liczba migrantów mieszka w Pradze. Jednak poziom instytucjonalizacji polityki integracji w Warszawie i Pradze wykazuje duże podobieństwa.

i sąsiedztwem, co nie zawsze przekłada się na poczucie związku z państwem przyjmującym¹². Pierwsze programy integracyjne w krajach zachodnioeuropejskich często były podejmowane przez władze samorządowe z inicjatywy lub we współpracy z organizacjami pozarządowymi (AWO w Niemczech, Caritas we Włoszech), przykładem może być Rotterdam, Amsterdam, Turyn, Frankfurt i wiele innych miast¹³. Dopiero dużo później działania integracyjne były przejmowane przez władze narodowe, a kompetencje samorządów lokalnych zostały na długi czas ograniczone do implementowania ustalonej ogólnie polityki w tym obszarze. Dzięki procesowi integracji europejskiej, współpracy instytucji i aktorów wielu poziomów, władze rozpoczęły oddziaływanie na cele polityki integracyjnej w wymiarze europejskim. Można powiedzieć, że nowe formy zarządzania dały władzom lokalnym możliwości działania oraz szansę wykorzystania wypracowanych doświadczeń w działaniu bottom-up, w którym up nie jest poziomem narodowym, a europejskim.

1.1. Wielopoziomowość i złożoność w kształtowaniu polityki integracyjnej

Tworzenie polityki integracyjnej jest nierozzerwalnie związane z jasnym formułowaniem celów długoterminowych, określaniem grup docelowych prowadzonych działań czy wreszcie tworzeniem narzędzi i instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. Wymaga to w pierwszej kolejności zrozumienia potrzeby prowadzenia takich działań oraz woli politycznej wprowadzenia odpowiednich mechanizmów prawnych umożliwiających ich realizację; jak pisze Rinus Penninx, polityka zmierza do kierowania procesu integracji w pewnym określonym kierunku¹⁴.

¹² K. Vancluysen, M. Van Craen, J. Ackaert, *Gekleurde steden. Autochtonen en allochtonen over samenleven*, Uitgeverij: Vanden Broele 2009, s. 4-5.

¹³ Kraje europejskie przez lata wypracowywały własne modele integracji migrantów, których kształt mocno zależał od systemu politycznego, układu sceny politycznej, historycznych doświadczeń, struktury etnicznej migrantów etc. Model brytyjski, niemiecki, holenderski czy francuski różniły się od siebie w sposobie definiowania migrantów, przyznawanych praw czy dostępu do obywatelstwa, jednak kiedy porównamy działania integracyjne podejmowane przez miasta europejskie, obserwujemy wiele podobieństw, wynikających z pragmatycznego podejścia do rozwiązywania problemów migrantów w nich żyjących. Ciekawe wyniki analizy polityk prowadzonych przez 30 wybranych miast europejskich prezentują wyniki badania CLIP (*cities for local integration policies*) <http://www.eurofound.europa.eu/clip-european-network-of-cities-for-local-integration-policies-for-migrants>.

¹⁴ 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*

Utrudnieniem w formułowaniu jasnych i długofalowych celów polityki integracyjnej, bez względu na poziom jej tworzenia, jest złożoność procesu. Ponieważ integracja odbywa się na trzech wskazanych wcześniej poziomach, wymaga współpracy między różnymi państwowymi instytucjami – zaś doświadczenie krajów europejskich pokazuje, że proces ten często odbywa się z pominięciem migrantów jako partnera. Tymczasem, w kształtowaniu polityki integracyjnej oraz wypracowywaniu długofalowych i mierzalnych jej celów, istotne jest również określenie odbiorców poszczególnych działań – migranci nie są jednakową grupą, zatem także ich potrzeby i możliwości adaptacyjne znacznie się od siebie różnią. Integracja zachodzi nie tylko na poziomie indywidualnym (koncentrując się głównie w obszarze rynku pracy, edukacji, mieszkalnictwa itd.), ale dotyczy również poziomu kolektywnego czyli całych grup migranckich. Organizacje migranckie, o ile będą partnerem dla instytucji państwa przyjmującego, mogą odgrywać istotną rolę w przygotowywaniu i implementowaniu polityki integracyjnej. Jednakże mogą również dążyć do budowania silnych, służących izolacji relacji wewnątrzgrupowych, co w perspektywie długofalowej prowadzić może do wykluczania ich ze społeczeństwa przyjmującego.

Polityka integracyjna dotyczy dwóch stron: państwa i migrantów. Państwo jest w tym systemie reprezentowane przez instytucje, partie polityczne, związki zawodowe, doradców i ekspertów, natomiast migranci przez organizacje i stowarzyszenia migranckie (kulturalne, społeczne, etniczne, religijne) oraz wspierające ich organizacje pozarządowe. W zależności od systemu politycznego oraz doświadczeń w prowadzeniu polityki migracyjnej w poszczególnych krajach występuje zróżnicowanie aktywności poziomów władzy:

- we Francji mamy do czynienia z centralnym zarządzaniem migracjami;
- w Niemczech, Hiszpanii czy Włoszech wyraźnie dostrzegana jest aktywność władz regionalnych i lokalnych, wynikająca z dużej autonomii regionów w tamtejszych systemach politycznych¹⁵;

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.

¹⁵ E. Bleich, *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking Since the 1960s.*, Cambridge: Cambridge University Press 2003, s. 1–7.

- w dającej duże prawa mniejszościom i ich organizacjom demokracji konsensualnej – której przykładem jest Holandia – to właśnie ci aktorzy są szczególnie aktywni w procesie kształtowania polityki migracyjnej¹⁶;
- w przypadku Włoch i Hiszpanii, gdzie ważną rolę w podziale *social services* odgrywają organizacje pozarządowe, to właśnie one są ważnymi partnerami w debacie na temat migracji.

W nowych krajach członkowskich, wciąż będących krajami częściej wysyłającymi niż przyjmującymi, polityka migracyjna jest we wczesnej fazie rozwoju i jest kształtowana głównie przez instytucje rządowe na poziomie centralnym. Większość rozwiązań legislacyjnych w obszarze migracji zostało tu przyjętych w procesie dopasowywania prawa krajowego do wymogów UE. Jednak już teraz w dużych miastach krajów Europy Środkowo-Wschodniej widać tworzące się zręby lokalnych polityk integracyjnych, będących odpowiedzią na zjawisko osiedlania się migrantów. Te oddolne inicjatywy są silnie inspirowane przez środowisko organizacji pozarządowych i w większości finansowane ze środków europejskich (w latach 2009–2014 Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich, obecnie Europejski Fundusz Migracji, Azylu i Integracji)¹⁷. W miastach takich jak Praga, Warszawa czy Budapeszt działania w obszarze integracji migrantów przez wiele lata dotyczyły doraźnych projektów i inicjatyw wdrażanych przez organizacje pozarządowe, obecnie obserwujemy powolny proces instytucjonalizacji tego obszaru.

1.2. Zarządzanie integracją migrantów na poziomie miast

Polityki integracji migrantów w Europie przechodziły różne fazy, zaczynając od znaczenia samorządów lokalnych w inicjowaniu pierwszych programów integracyjnych, przez rozwój narodowych modeli integracji, aż po harmonizację zarządzania migracjami na poziomie europejskim. Silne powiązanie migracji

¹⁶ P. Matusz-Protasiewicz, *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2008, s. 52–61.

¹⁷ P. Matusz-Protasiewicz, *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, w: E-Monografie nr 44, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski 2014, s. 129–134, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/46033>.

z suwerennością i kompetencjami państw narodowych spowodowało, że miasta przez długie lata nie były postrzegane jako ważny aktor w zarządzaniu tym obszarem, mimo że w miarę swoich kompetencji nieustająco podejmowały lokalne inicjatywy zmierzające do zarządzania rosnącą różnorodnością¹⁸. Z punktu widzenia władz centralnych, samorządy lokalne były odpowiedzialne za implementację rozwiązań legislacyjnych dotyczących integracji migrantów. Proces globalizacji wpłynął na tworzenie się miast globalnych, gdzie mają swoje siedziby – wpływające na ich rozwój – transnarodowe korporacje. Miasta prowadzą działania polegające na pozyskiwaniu międzynarodowych inwestycji zagranicznych, siedzib korporacji czy organizacji międzynarodowych, czym również przyczyniają się do napływu zróżnicowanych etnicznie wysokokwalifikowanych pracowników. Rozwój miast powoduje tworzenie coraz większej liczby miejsc pracy w tak zwanym drugim sektorze (usługi), który przyciąga migrantów. Miasta charakteryzują się złożoną siecią powiązań między organizacjami, instytucjami i grupami społecznymi, które coraz częściej porozumiewają się w celu rozwiązywania problemów lokalnych. Z jednej strony dominujące jest wykorzystujące nowe technologie i produkty myślenie globalne, a z drugiej, co pokazują badania, silne jest poczucie przynależności do społeczności lokalnej, którą może być dzielnica, sąsiedztwo czy miasto¹⁹. W przeciwieństwie do instytucji centralnych i silnie upolitycznionego postrzegania migrantów, miasta bardzo często wykorzystują zróżnicowanie etniczne populacji do podkreślania swojej nowoczesności, atrakcyjności i potencjału innowacyjnego²⁰.

Występujące w lokalnych społecznościach powiązania między zróżnicowanymi aktorami sfery gospodarczej, społecznej i politycznej często prowadzą do inicjowania działań zmierzających do wywierania nacisku na sprawujących władzę w celu rozwiązywania lokalnych problemów. Coraz częściej (poza komunikacją, edukacją czy rozrywką) dotyczą one zarządzania coraz bardziej zróżnicowaną

¹⁸ W przeciwieństwie do Europy zainteresowanie integracją migrantów w miastach wykazywali bardzo wcześnie badacze amerykańscy, w latach 20. XX w. przedstawiciele szkoły chicagowskiej rozpatrywali kwestie adaptacji imigrantów do społeczeństwa amerykańskiego określanego jako WASP (White Anglo-Saxon Protestant), wybitnymi przedstawicielami tych badań byli Robert E. Park, William Thomas i Florian Znaniecki

¹⁹ M. Van Craen, K. Vancluysen, J. Ackeart, *Voorbij wij en zij? De socialalculturele afstand tussen autochtonen and allochtonen tegen de meetlat*, Brugge: Vanden Broele 2007, s. 1–12.

²⁰ P. Matusz-Protasiewicz, *Local policies as cultural integration and social cohesion policies*, „KING Project-Social Science Unit, Desk Research Paper” 2014, nr 10, s. 4–11, <http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Social-Science-paper-n.-10.pdf>.

etnicznie strukturą społeczną. Wiele samorządów lokalnych podejmuje działania zmierzające do pozyskiwania zagranicznych inwestorów, prowadzenia rewitalizacji dzielnic, ale również współpracy polegającej na wymianie doświadczeń w zakresie integracji migrantów²¹.

Pozycja i siła decyzyjna aktorów lokalnych w znacznym stopniu zależna jest od poziomu decentralizacji władzy publicznej. Doświadczenie krajów europejskich wskazują, że wypracowywanie polityki integracyjnej na poziomie narodowym jest często długotrwałe i mało efektywne, natomiast większość działań podejmowanych w obszarze integracji migrantów rozpoczyna się od działań lokalnych. Nawet w sytuacji braku legislacji na poziomie krajowym władze miast, w których dochodziło do znaczącej koncentracji migrantów, po prostu zmuszone były rozwiązywać bieżące problemy, bowiem zaniechania w tym zakresie mogą mieć poważne konsekwencje dla ich sytuacji ekonomicznej, społecznej i politycznej, a także mogą w sposób zasadniczy zaburzać relacje społeczne i międzygrupowe, w efekcie prowadząc do konfliktów. W porównaniu z poziomem narodowym, władze lokalne szybciej zdały sobie sprawę z występowania migracji o charakterze osiedleńczym, połączonych z procesem łączenia rodzin i sprowadzania partnerów z kraju pochodzenia, co wywołuje kolejne fale migracji do miast europejskich.

Skoro miasta o dobrej pozycji ekonomicznej stanowią magnes dla migrantów, a ich osiedlanie się powoduje określone konsekwencje ekonomiczne, społeczne i polityczne, oczywiste jest, że w ramach możliwości prawno-politycznych władze lokalne starają się wpływać na kształtowanie polityki integracyjnej. Coraz częściej miasta starają się wykorzystać potencjał sieci współpracy, wspieranych finansowo i merytorycznie z poziomu europejskiego (przez takie instytucje jak Komisja Europejska, Komitet Regionów, Europejska Sieć Przeciwko Rasizmowi itd.)²². Celem sieciowania jest również wspieranie wymiany dobrych praktyk, co ma oddziaływać na proces uczenia się (*policy learning process*). Władze miast o dużej koncentracji migrantów rozpoczęły działania integracyjne znacznie wcześniej niż kwestie te stały się przedmiotem debaty politycznej na szczeblach narodowych. Najlepszym przykładem są działania miast holenderskich i szwedzkich, ale również niemieckich, które

²¹ R. Penninx, D. Spencer, N. Van Hear, *Migration and integration in Europe: The state of Research*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Oxford: University of Oxford 2008, 10–11.

²² Przykładami sieci miast partnerskich działających w obszarze szeroko zdefiniowanej integracji migrantów są m.in.: Eurocities, CLIP, Intercultural cities

w innowacyjności i kompleksowości swoich rozwiązań wyprzedzają działania władz federalnych²³. W pierwszym etapie prowadzenia działań integracyjnych władze miast były zmuszone wprowadzać rozwiązania bądź delegować instytucje do działań w obszarach kluczowych dla integracji i funkcjonowania migrantów, czyli:

- rynku pracy i przeciwdziałania bezrobociu – szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego, kiedy imigranci są grupą najbardziej poszkodowaną;
- korzystania ze wsparcia socjalnego;
- systemu edukacji, np. w zakresie szkolenia kadry nauczycielskiej dotyczącego pracy w zróżnicowanej etnicznie grupie w sytuacji koncentracji dzieci migranckich w poszczególnych szkołach czy dzielnicach;
- systemu mieszkalnictwa, zwłaszcza w sytuacji, gdy dochodzi do segregacji migrantów w określonych dzielnicach miast, opuszczania dzielnic zamieszkałych przez imigrantów przez rdzennych mieszkańców i degradacji tych obszarów.

W drugim etapie, który nastąpił znacznie później (w niektórych przypadkach np. w Sztokholmie czy Kopenhadze proces ten obserwujemy obecnie), nastąpiły napięcia dotyczące tożsamości migrantów, niechęci manifestowanej przez lokalnych mieszkańców, wywierania presji na władzach lokalnych w celu „rozwiązywania problemów integracyjnych”, unikania dzielnic imigranckich czy – w wymiarze politycznym – popierania skrajnie prawicowych, antyimigranckich partii²⁴. Rola władz lokalnych miała charakter mediacyjny, a obszary działania zaczynające się od obszarów społeczno-ekonomicznych, wyraźnie zmierzały w kierunku zagadnień kulturowo-religijnych. Migranci wykazywali, że kwestie związane z religią i kultywowaniem tradycji (ubój rytualny, pochówek rytualny, nauka języka i religii w szkole) stanowią dla nich jeden z najważniejszych obszarów, w których oczekują wsparcia władz. Stawiało to przed władzami zupełnie nowe wyzwania. W wielu miastach, w których występował

²³ Przykładem mogą być działania miasta Stuttgart, które przygotowały kompleksową politykę integracyjną, uznającą, że wszyscy legalni mieszkańcy miasta są równoprawni i wzbogacają jego potencjał.

²⁴ M. Alexander, *Comparing local policies towards migrants: An analytical framework, a typology and preliminary survey results*, w: red. R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec, *Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies*, Ashgate 2004, s. 57.

wysoki odsetek mieszkańców nie posiadających obywatelstwa i praw politycznych, władze starały się wprowadzać rozwiązania umożliwiające tym osobom (a także organizacjom migranckim) uczestniczenie w podejmowaniu decyzji, szczególnie dotyczących polityki integracyjnej.

TABELA 2

Działania władz miejskich w obszarze integracji

Obszar integracji	Podejmowane działania
Rynek pracy	– polityka antydyskryminacji na rynku pracy; – polityka zróżnicowanego etnicznie zatrudnienia w instytucjach zarządzanych przez władze lokalne; – wspieranie lokalnych przedsiębiorców etnicznych (szkolenia, kursy, pomoc w uzyskiwaniu pożyczek); – treningi, aktywizacja zawodowa ukierunkowana na imigrantów.
Edukacja	– polityka wspierania dzieci imigranckich w procesie edukacji (dodatkowe lekcje, asystenci nauczycieli w językach imigrantów, dodatkowe finansowanie dla szkół z dużą liczbą dzieci imigranckich).
Polityka społeczna	– skierowane do imigrantów wsparcie socjalne; – instytucje dedykowane imigrantom (departament, działy ds. integracji); – ulotki i materiały informacyjne dostępne w językach największych grup imigranckich; – personel instytucji miejskich przeszkolony w obsłudze zróżnicowanych kulturowo i religijnie klientów.
Mieszkalnictwo	– polityka antydyskryminacyjna (lokale socjalne); – polityka desegregacyjna (przeciwdziałanie gettoizacji); – rewitalizacja dzielnic o dużej koncentracji imigrantów.
Język	– nauka języka ojczystego (dodatkowe lekcje dla dzieci imigrantów w szkołach publicznych); – nauka języka kraju przyjmującego (dodatkowe lekcje finansowane z budżetu władz lokalnych).
Partycypacja imigrantów w procesie decyzyjnym	– ciała doradcze ds. polityki integracyjnej: • mieszane (imigranci + przedstawiciele organizacji reprezentujących większośćową populację); • jednorodne (reprezentujące tylko organizacje/przedstawicieli środowisk imigrantów); – przedstawiciele środowisk imigranckich w innych ciałach doradczych władz lokalnych; – konsultant/mediator z ramienia władz miejskich, reprezentujący interesy imigrantów i będący w kontakcie z liderami środowisk imigranckich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów badawczych CLIP

1.3. Lokalnie – centralnie – europejsko

Należy podkreślić, że rosnąca aktywność władz lokalnych nie powinna być analizowana jednowymiarowo – to aktor w wielopoziomowym zarządzaniu, może więc nie tylko dawać impuls do zmiany polityki w ramach perspektywy bottom-up, ale również być częścią sieci politycznych (policy network), wywierając

przez to wpływ na europejski wymiar polityki migracyjnej²⁵. Z politycznego punktu widzenia sieci dają miastom większą siłę we wpływaniu na decyzje podejmowane na poziomie europejskim. Zainteresowanie miast współpracą na rzecz oddziaływania na poziom europejski wiąże się z trudnościami, z jakimi przez lata zmagali się miasta w relacjach z poziomem narodowym oraz – jak już była mowa – z rosnącą rolą gospodarczą i polityczną miast w skali globalnej. Nie oznacza to jednak, że na poziomie ponadnarodowym miasta poprzestają na roli aktora kolektywnego w ramach sieci: wiele z nich, by być bliżej podejmowanych decyzji, otwiera swoje biura przedstawicielskie w Brukseli.

Brak zainteresowania kwestiami integracji w pierwszej fazie napływu migrantów do Europy (lata 60.–70. XX wieku) oraz silne upolitycznienie tego zagadnienia w kolejnej fazie (lata 80. i 90. XX wieku) prowadziło do trudności w osiągnięciu postulowanych przez władze lokalne celów, takich jak zwiększanie środków oraz kompetencji wykonawczych w tym obszarze. W celu uzyskania wsparcia władz centralnych władze miejskie niejednokrotnie włączały działania integracyjne do innych realizowanych przedsięwzięć, na które można było uzyskać finansowanie – przykładem może być przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja grup narażonych na bezrobocie (bez wskazywania konkretnie migrantów), a także rewitalizacja miast (bez wskazywania na dzielnice migranckie, które bardzo często znajdowały się w historycznych centrach).

Władze państwowe powinny określać ramy, kierunki i główne cele polityk integracyjnych oraz zapewniać dla takich działań polityczną legitymację, natomiast władzom lokalnym powinno się zostawiać swobodę w określeniu treści i narzędzi dochodzenia do sformułowanych na poziomie państwowym celów. Tymczasem, wbrew tej zasadzie, rola władz lokalnych przez długie lata była ograniczana do implementacji polityki integracji migrantów formułowanej na poziomie narodowym, mimo że to właśnie one potrafią skutecznie określać priorytety działań integracyjnych, szczególnie w obszarze społeczno-ekonomicznym (rynek pracy, polityka społeczna, mieszkalnictwo, edukacja), ale również w obszarze integracji kulturowej²⁶.

²⁵ Władze lokalne w polityce integracyjnej analizowanej przy użyciu modelu MLG wyraźnie wpływają na proces decyzyjny uwzględniając różne kanały dostępu do instytucji ponadnarodowych: bezpośrednio czyli z pominięciem rządów narodowych oraz pośrednie poprzez zaangażowane w zarządzanie przedmiotową politykę instytucje państw narodowych.

²⁶ Integracja kulturowa, relacje międzygrupowe czy dialog między zróżnicowanymi etnicznie mieszkańcami miast stanowią obszar, w którym władze lokalne prowadzą najbardziej innowacyjne i samodzielne działania. W tym obszarze mają one większą swobodę, niż

Należy podkreślić, że nasila się – wspomniany wcześniej – trend postrzegania migrantów jako mieszkańców miasta. Coraz częściej nie traktuje się ich jako osobnej kategorii miejskich polityk w różnych obszarach, ale – w ramach strategii rozwoju miast – definiowani są jako mieszkańcy, którym miasto stara się zagwarantować równe prawa i równy dostęp do usług społecznych. Wyraźnie widać to w strategiach Amsterdamu (We Amsterdammers), Stuttgartu (Stuttgart for all), Kopenhagi (We Copenhageners), w których odchodzi się od definiowania migrantów jako specjalnej grupy docelowej prowadzonych przez miasto działań. Coraz częściej różnorodność nie jest już więc definiowana jako wyzwanie czy problem, ale jako źródło innowacji i potencjału ekonomicznego miasta. Co ciekawe, na tego rodzaju dokumentach i zawartym w nich podejściu wzorują się miasta Europy Środkowo-Wschodniej. Przykładem może być przyjęta w roku 2014 strategia Pragi (Praha – metropole všech).

Jednak – jak to już zostało powiedziane – miasta z nowych krajów członkowskich wciąż są na wstępnym etapie instytucjonalizacji lokalnych polityk integracyjnych. W przeciwieństwie do miejscowości, które takie polityki prowadzą od lat, miasta tej części Europy w niewielkim stopniu finansują działania integracyjne z własnych środków, w efekcie niewiele zadań jest realizowanych przez lokalne (samorządowe) instytucje publiczne. Podobieństwa sytuacji miast krajów Europy Środkowo-Wschodniej dotyczą przede wszystkim:

- inicjowania i realizacji działań integracyjnych przez organizacje pozarządowe;
- finansowania prowadzonych działań ze środków europejskich;
- tworzenia ciał doradczych zajmujących się problematyką integracji;
- braku długofalowych strategii;
- braku koordynacji prowadzonych działań;
- braku osób/instytucji odpowiedzialnych za ten obszar polityki w systemach instytucjonalnych władzy lokalnej.

* * *

Miasta Europy Środkowo-Wschodniej proces wypracowywania lokalnych polityk integracyjnych rozpoczynają w wyjątkowo trudnym momencie.

w obszarze integracji ekonomicznej czy politycznej, gdzie ich działania są mocno ograniczone legislacją na poziomie narodowym. W obszarze integracji kulturowej władze lokalne wprowadzają wiele innowacyjnych rozwiązań i narzędzi.

Gwałtowny napływ migrantów do Europy spowodował radykalizację partii skrajnie prawicowych i ruchów antyimigranckich, co nie sprzyja budowaniu dialogu i wypracowywaniu pragmatycznych rozwiązań w tym obszarze. Atmosfera niechęci nie ominęła również Polski – jednocześnie migracja i napływ migrantów do dużych miast Europy Środkowo-Wschodniej jest procesem nieuniknionym. Za ważne w zarządzaniu polityką integracji na poziomie lokalnym uznać należy zarówno wsparcie finansowe z poziomu europejskiego, jak i możliwość korzystania z już sprawdzonych wzorców wdrożonych w innych miejscowościach w Europie. Wymianę doświadczeń i proces uczenia się bez wątpienia ułatwiają sieci miast, koncentrujące się na integracji migrantów i zarządzaniu różnorodnością.

ROZDZIAŁ 2

Założenia metodologiczne i przebieg badań

Magdalena Dudkiewicz, Marek Dudkiewicz i zespół

2.1. Pytania badawcze

Przedmiotem zainteresowania zespołu badawczego byli przebywający w Warszawie migranci, w niniejszej publikacji zamiennie stosowany jest termin „cudzoziemcy”. Użycie terminu „migranci” (nie „imigranci”) odzwierciedla tendencję obecną w opracowaniach akademickich, kładącą nacisk na migrację jako proces (a nie stan) i ujmującą migrantów jako osoby mobilne.

W procesie formułowania pytań badawczych kluczową rolę odgrywały cele projektu – pytania zostały dostosowane do najważniejszych obszarów, które mogą mieć wpływ na prawidłowe zdiagnozowanie, a następnie poprawę funkcjonowania systemu wsparcia dla cudzoziemców w Warszawie. W efekcie katalog pytań badawczych obejmował następujące kwestie:

- sposób funkcjonowania miejskiego systemu gromadzenia danych o cudzoziemcach w kontekście projektowania wsparcia na rzecz tej grupy mieszkańców Warszawy;
- postrzeganie cudzoziemców przez instytucje miejskie i organizacje pozarządowe realizujące projekty mające na celu wsparcie cudzoziemców w Warszawie (spójność i wzajemne uzupełnianie się zasobów wiedzy vs rozbieżności oraz konsekwencje dla realizowanych w mieście projektów);
- wiedza urzędników i przedstawicieli organizacji pozarządowych na temat możliwych form wsparcia cudzoziemców w Warszawie (spójność i wzajemne uzupełnianie się zasobów wiedzy vs rozbieżności);
- funkcjonujący w Warszawie system wsparcia a zapotrzebowanie cudzoziemców (wiedza na temat form i źródeł dostępnego wsparcia wśród cudzoziemców, ocena projektów realizowanych w Warszawie, napotykanne bariery w funkcjonowaniu w Warszawie);

- koordynacja i efektywność systemu wsparcia dla cudzoziemców w Warszawie (występowanie i skala zjawiska powielania działań przez różne agendy miasta i poszczególnych realizatorów projektów);
- relacje pomiędzy miastem – grantodawcą i organizacjami pozarządowymi – realizatorami projektów (partnerstwo vs proste zlecenie zadań, wzajemne wykorzystywanie zasobów i potencjałów, gotowość ze strony miasta do korzystania z wiedzy, doświadczenia i sugestii organizacji).

W efekcie uzyskania odpowiedzi na powyższe pytania badawcze sformułowane zostały wnioski i rekomendacje mające na celu wskazanie reguł, rozwiązań i działań, które powinny zostać wdrożone, aby poprawić system wsparcia dla cudzoziemców i zapewnić jego przyjazność, adekwatność względem potrzeb cudzoziemców, dostępność oraz skuteczne rozpropagowanie.

2.2. Metodologia badań

Badania przeprowadzono z wykorzystaniem metod jakościowych w połączeniu z elementami badań ewaluacyjnych – triangulację zastosowano zarówno w zakresie metod zbierania, jak i analizy danych, konfrontując informacje pochodzące z wielu różnych źródeł. Triangulacja dotyczyła także zróżnicowanego – pod względem podejść i doświadczeń badawczych – zespołu, co umożliwiło jego członkom pełnienie wobec siebie nawzajem funkcji niezależnych obserwatorów, komentatorów i/lub kontrolerów w zakresie realizacji badań i formułowania wniosków.

Tak szeroko i na wielu polach stosowana triangulacja stanowi w badaniach społecznych, na co wskazuje Krzysztof Konecki, ważne narzędzie heurystyczne, które pozwala zwiększać pewność (*reliability*), prawomocność (*validity*) i wiarygodność (*credibility*) badań oraz umożliwia uogólnianie wygenerowanych w ich trakcie wniosków¹. Dzieje się tak m.in. dlatego, że triangulacja pozwala badaczom zachować dystans wobec badanych zjawisk, co jest szczególnie ważne podczas badań terenowych, gdy badacze, chcąc nie chcąc, pozostają w pewnym stopniu uczestnikami analizowanych zjawisk² oraz ułatwia uwolnienie się od

¹ K. Konecki, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa: PWN 2000, s. 95.

² K. Konecki, dz. cyt., s. 85, M. Hammersley, P. Atkinson, *Metody badań terenowych*, przeł. S. Dymczyk, Poznań: Zysk i S-ka, 2000, s. 115.

jednego, dominującego sposobu oglądu i interpretacji rzeczywistości, na korzyść stosowania kilku perspektyw jednocześnie³.

W ramach projektu wykorzystano następujące metody badawcze:

- analizę danych statystycznych dotyczących rozmieszczenia migrantów na terenie Warszawy w celu zastosowania metody mapowania, która polega na graficznym przedstawieniu tych danych poprzez naniesienie ich na mapę miasta. Metoda mapowania nawiązuje m.in. do tradycji ekologii społecznej, badającej relacje społeczno-przestrzenne na terenie miasta, w tym powstawanie skupisk imigranckich, w celu diagnozowania zasobów i problemów społecznych oraz podejmowania interwencji społecznych, uwzględniających miejsca zamieszkania, pobytu, pracy oraz nauki imigrantów w Warszawie;
- analizę danych zastanych (*desk-research*) dotyczących podejmowanych w przeszłości działań (dokumentów strategicznych Warszawy, dokumentacji konkursowej i projektowej);
- indywidualne wywiady pogłębione (z przedstawicielami urzędów samorządowych oraz innych instytucji funkcjonujących w Warszawie i zajmujących się problematyką cudzoziemców oraz z przedstawicielami różnych grup cudzoziemskich obecnych w Warszawie). Wywiady miały charakter:
 - jakościowy, „raczej elastyczny, etapowy i ewolucyjny (*flexible, interactive, continuous*) niż sztywny i niezmienny”, pozwalający na zaistnienie interakcji między badaczem a badanym⁴;
 - swobodny, co pozwoliło na upodobnienie go do zwykłej rozmowy – przez „rezygnację z języka formalnego na rzecz potocznego oraz dostosowanego do rozmówcy”⁵;
 - „częściowo skategoryzowany”, w którym „badający korzysta z wykazu problemów, które powinien poruszyć w trakcie wywiadu”, co zapewnia mu „większą możliwość manewru w trakcie jego przeprowadzania, a równocześnie pozwala na pewne ujednolicenie danych, jakie uzyskuje się w wywiadach na ten sam temat”⁶;

³ M. Hammersley, P. Atkinson, dz. cyt., s. 235-238.

⁴ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, przeł. W. Betkiewicz i in., Warszawa: PWN 2003, s. 327.

⁵ P. Konecki, dz. cyt., s. 169.

⁶ J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice: Śląsk 1999, s. 132-133.

- dostosowany do poszczególnych kategorii rozmówców, np. w odniesieniu do niektórych z nich wywiad zawierał elementy narracyjnego wywiadu eksperckiego, co pozwoliło na zadawanie pytań zarówno dotyczących wiedzy i zawodowego doświadczenia badanego, jak i jego osobistych poglądów i ocen.
- studia przypadku (*case studies*), obejmujące analizę działań wybranych instytucji i organizacji pozarządowych, w tym przebiegu wybranych projektów realizowanych na rzecz cudzoziemców. W obrębie *case studies* wykorzystywane były m.in. wywiady indywidualne i grupowe oraz analiza dokumentów;
- wywiady grupowe oraz debaty z przedstawicielami różnych, obecnych w Warszawie, grup cudzoziemskich. W ramach studiów przypadku realizowane były dyskusje fokusowe (ze scenariuszem), natomiast spotkania i debaty zostały wykorzystane w kontaktach z grupami cudzoziemców;
- obserwację uczestniczącą cudzoziemców, prowadzoną w dwuosobowych zespołach w ramach ewaluacji trwających wydarzeń oraz podczas wywiadów grupowych i debat. Zastosowanie tej metody pozwoliło na bliskie kontakty z badanymi, przy jednoczesnym pozostaniu w jasno określonej roli badaczy i zebranie informacji, które nie zawsze dostępne są w ustnych lub pisemnych przekazach. Obserwacja uczestnicząca, dość często wykorzystywana na gruncie nauk społecznych, wywodzi się z badań etnograficznych i antropologicznych⁷. Martyn Hammersley i Paul Atkinson wskazują na istotną zaletę tej metody, jaką stanowi możliwość pozostawienia badanego świata społecznego w znacznym stopniu w stanie nienaruszonym⁸. W prowadzonym projekcie obserwacja uczestnicząca była stosowana w wersji jawnej.

2.3. Wykorzystanie poszczególnych metod badawczych

2.3.1. Mapowanie migrantów

W celu możliwie szerokiego opisu obecności cudzoziemców w Warszawie wykorzystano dane administracyjne pochodzące z różnych źródeł (poszukiwane na różnych etapach trwania projektu).

⁷ E. Babbie, dz. cyt., s. 309.

⁸ M. Hammersley, P. Atkinson, dz. cyt., s. 16.

- Dane Narodowego Spisu Powszechnego 2011 roku (NSP), przede wszystkim dotyczące liczby cudzoziemców mieszkających stale i czasowo w Polsce, w tym dane dotyczące struktury płci, wieku, wykształcenia, stanu cywilnego oraz przyczyn migracji tych osób. Niestety, w przypadku NSP 2011 precyzyjne dane dla niższych jednostek podziału terytorialnego kraju (np. gmin czy miejscowości) są możliwe do uzyskania w bardzo ograniczonym zakresie, co wynika z metodologii prowadzenia spisu (metoda reprezentacyjna). Spośród danych NSP, za najbardziej przydatne uznano dane na temat obywatelstwa osób mieszkających stale i czasowo w Polsce. Nie uwzględniano danych dotyczących kraju urodzenia⁹, danych dotyczących narodowości (która jest kategorią deklaratywną) ani danych dotyczących języka używanego w domu oraz języka ojczystego (jako danych niejednoznacznych).
- Dane Urzędu ds. Cudzoziemców (UdC), takie jak: liczba ważnych kart pobytu na rok 2015 według organu wydającego, obywatelstwa i rodzaju zezwolenia. Dane te nie dotyczą jednak miejsca zamieszkania cudzoziemców, a jedynie organu wydającego, trudno zatem zweryfikować, ile spośród tych osób faktycznie przebywa na terenie Mazowsza czy Warszawy, chociaż badacze tych zagadnień czynią pewne szacunki¹⁰. Wśród dostępnych danych Urzędu ds. Cudzoziemców można znaleźć informacje na temat:
 - liczby ważnych zezwoleń na pobyt stały (zezwoleń na osiedlenie się)¹¹;
 - liczby ważnych zezwoleń na pobyt czasowy (zamieszkanie na czas oznaczony);
 - liczby ważnych zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE;
 - liczby ważnych kart pobytu związanych z różnymi formami ochrony: status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, pobyt tolerowany, pobyt humanitarny;

⁹ Według danych spisowych większość osób urodzonych za granicą (około 75%) posiada obywatelstwo polskie. Są to często osoby starsze urodzone na terenach należących przed II wojną światową do Polski, jak również dzieci polskich migrantów urodzone w krajach Europy Zachodniej po wstąpieniu Polski do UE.

¹⁰ Por. rozdział 4.

¹¹ Zgodnie z nową Ustawą o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r., która weszła w życie w czerwcu 2014 r., zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony zostało zastąpione przez pobyt czasowy, zaś pobyt stały zastąpił zezwolenie na osiedlenie się.

— liczby wiz Schengen i wiz krajowych wydanych na terytorium RP (przez wojewodów i komendantów placówek Straży Granicznej).

Dane UdsC obejmują dodatkowo liczbę obywateli UE, którzy posiadają prawo pobytu w Polsce na podstawie zaświadczenia o rejestracji (które jest ważne bezterminowo) oraz liczbę ważnych kart pobytu członka rodziny obywatela UE (wydawanych na okres do 5 lat), a także liczbę ważnych kart stałego pobytu obywatela UE oraz zezwoleń na stały pobyt członka rodziny obywatela UE. Trudno jednak oszacować, ile z tych osób faktycznie mieszka na terenie Polski.

Na podstawie danych UdsC można z dużą dokładnością określić liczbę cudzoziemców spoza UE przebywających na terenie Polski w sposób udokumentowany – dużo bardziej trafnie niż na podstawie danych NSP, chociaż trzeba jednocześnie w tym miejscu podkreślić, że zmiana Ustawy o Cudzoziemcach w 2014 roku, a także pewne różnice w metodologii zbierania danych przez UdsC w poszczególnych latach powodują, że bezpośrednie porównywanie dostępnych danych liczbowych jest narażone na nieścisłości. Dane te nie uwzględniają ponadto osób, które przebywają w Polsce na podstawie wiz (krajowych oraz Schengen)¹² krótkoterminowych i długoterminowych wydanych przez polskie placówki dyplomatyczne lub urzędy konsularne poza granicami Polski. Część posiadaczy takich wiz przyjeżdża wyłącznie w celach turystycznych, inni natomiast faktycznie czasowo zamieszkują na terenie Polski. Dane te nie uwzględniają również osób przebywających krótkoterminowo w Polsce na podstawie dokumentów pobytowych wydanych przez inne państwa UE. Należy też zaznaczyć, że część cudzoziemców spoza krajów UE, formalnie wjeżdżających do Polski krótkoterminowo, nie musi posiadać wizy wjazdowej.

- Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczące pracy cudzoziemców w Polsce (liczba zezwoleń na pracę oraz liczba zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi) – dane te obejmują jedynie osoby pracujące w sposób udokumentowany i dostępne są informacje o liczbie wydanych zezwoleń według organu wydającego (na poziomie województwa), nie zaś faktycznego miejsca wykonywania pracy. Dodatkowo, dane te nie obejmują osób,

¹² Informacje takie są udostępniane przez poszczególne polskie ambasady i konsulaty za granicą.

które są uprawnione do wykonywania pracy w Polsce bez obowiązku posiadania zezwolenia na pracę (np. osoby posiadające dokumenty pobytowe uprawniające do wykonywania pracy).

- Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące liczby cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego, według miejsca zamieszkania (lub zameldowania, jeśli nie wskazali miejsca zamieszkania). Do analizy udało się pozyskać dane według wybranych kodów pocztowych, w podziale na wybrane obywatelstwa oraz ogółem. Na tej podstawie można oszacować liczbę cudzoziemców, którzy podjęli pracę na podstawie różnego typu umów (z wyłączeniem umowy o dzieło), działalność gospodarczą bądź ubezpieczyli się dobrowolnie w celu korzystania ze świadczeń zdrowotnych NFZ. Można również dość dokładnie określić rozmieszczenie przestrzenne tych osób w Warszawie, według wskazanych przez nich miejsc pobytu.

Pozyskano również dane na temat liczby cudzoziemców ogółem oraz w podziale na wybrane obywatelstwa zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego w m.st. Warszawie, w podziale na płeć i wiek ubezpieczonych oraz dane na temat liczby ubezpieczonych cudzoziemców na terenie województwa mazowieckiego.

- Dane uczelni wyższych dotyczące liczby i narodowości studentów cudzoziemskich na warszawskich uczelniach¹³ – dane te dostarczają informacji na temat liczby osób studiujących, ale nie precyzują statusu tych osób na terytorium Polski (np. czy są to osoby przebywające czasowo czy stale oraz na podstawie jakich zezwoleń).
- Dane Urzędu Miasta st. Warszawy:
 - dotyczące liczby meldunków (stałych i czasowych) cudzoziemców – dane te dostarczają informacji jedynie na temat osób formalnie zameldowanych, trudno jednak oszacować liczbę osób faktycznie mieszkających na terenie miasta bez meldunku, ponadto osoby formalnie zameldowane w rzeczywistości mogą zamieszkiwać w innym miejscu;

¹³ Na podstawie raportu *Studenci zagraniczni w Warszawie 2012*, przygotowanego w ramach programu „Study in Warsaw” realizowanego przez m.st. Warszawa, Konferencję Rektorów Uczelni Warszawskich (KRUW) i Fundację Edukacyjną „Perspektywy”.

- dotyczące liczby dzieci uczących się w poszczególnych warszawskich szkołach, które nie są obywatelami polskimi – dane te nie uwzględniają szczegółowo obywatelstwa tych dzieci, jedynie fakt, czy posiadają one obywatelstwo Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego EFTA¹⁴, Kartę Polaka, zezwolenie na osiedlenie się na terytorium RP lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony¹⁵ bądź czy posiadają status uchodźcy lub korzystają z ochrony uzupełniającej, ochrony czasowej lub zgody na pobyt tolerowany w Polsce. Trzeba dodać, że część dzieci migrantów może posiadać obywatelstwo polskie – nie zostały zatem uwzględnione w tych statystykach;
- Dane Urzędu Stanu Cywilnego dotyczące liczby zarejestrowanych dzieci cudzoziemskich urodzonych w Warszawie – dane te nie dostarczają informacji na temat faktycznego miejsca pobytu tych dzieci;
- Dane Urzędu Stanu Cywilnego dotyczące małżeństw zawieranych przez cudzoziemców w Warszawie oraz małżeństw cudzoziemców w obywatelami polskimi – dane te nie dostarczają informacji na temat faktycznego miejsca pobytu tych osób;
- Dane Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji dotyczące Kościołów i związków wyznaniowych wpisanych do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych – można przypuszczać, że cudzoziemcy są zaangażowani w działalność dużej części z tych organizacji.

2.3.2. Analiza danych zastanych

Analiza dotyczyła wybranych dokumentów centralnych, regionalnych i lokalnych:

- strategicznych dokumentów m.st. Warszawy w obszarze działań na rzecz cudzoziemców;
- standardów wynikających z prawa międzynarodowego oraz krajowego wobec cudzoziemców na poziomie samorządu;

¹⁴ Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu obejmujące Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię.

¹⁵ Dane przytaczane w tym tekście pochodzą z 2014 r., ale zostały zebrane przed wejściem w życie nowej ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r., wprowadzającej pojęcia zezwolenie na pobyt czasowy / pobyt stały.

- dotacji przyznanych warszawskim organizacjom pozarządowym w latach 2012–2014 w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Imigrantów;
- dokumentacji dotyczącej konkursów miejskich dla organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców oraz działań własnych urzędów i dzielnic w tym obszarze.

2.3.3. Indywidualne wywiady pogłębione z urzędnikami

Badaniem objęto łącznie 20 urzędników różnych instytucji:

- miejskich (np.: po dwa w poszczególnych biurach Urzędu Miasta);
- dzielnicowych (takich jak Dom Kultury, biblioteka);
- placówek systemu pomocy społecznej oraz wsparcia rynku pracy (np. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, Powiatowy Urząd Pracy);
- jednostek administracji państwowej (np. Urząd ds. Cudzoziemców, Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych).

Każdy wywiad był nagrywany, przeciętnie trwały one od 30 do 60 minut. Nie sporządzano transkrypcji, a dane były przez badaczy zapisywane w formie szczegółowej, sformatowanej notatki, zawierającej odpowiedzi na pytania badawcze wraz z przytoczeniem istotnych cytatów. Zostały sporządzone jedynie transkrypcje tych fragmentów, które były następnie poddane analizom semantycznym¹⁶. Wszystkie cytaty (także pojedyncze wyrażenia) pochodzące z wywiadów (zarówno indywidualnych, jak i grupowych) zostały w publikacji zapisane kursywą i – o ile nie wynika to wprost z tekstu analizy – oznaczone kodami: [URZ] – wypowiedzi urzędników i przedstawicieli innych instytucji publicznych, [CUDZ] – wypowiedzi przedstawicieli społeczności cudzoziemskich, [NGO] – wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych. Jeśli było to istotne merytorycznie te ostatnie zostały oznaczone szczegółowo jako [NGO/PL] – wypowiedzi przedstawicieli organizacji polskich pozarządowych i [NGO/CUDZ] – wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych zakładanych i prowadzonych przez cudzoziemców.

2.3.4. Studia przypadku

Metoda została wykorzystana dla analizy działań konkretnych organizacji pozarządowych. Były to zamknięte minibadania składające się z indywidualnego

¹⁶ Por. podrozdział 2.5.2.

pogłębionego wywiadu z członkiem zarządu organizacji oraz wywiadu grupowego z pracownikami i/lub wolontariuszami organizacji, a w trakcie badania wypełniano też tzw. „metryczkę organizacji” zawierającą dane liczbowe mówiące o skali działań na rzecz cudzoziemców i ich finansowaniu. Ponadto zbierano materiały informacyjne dotyczące organizacji, takie jak broszury, ulotki itp. które mogły pomóc w opisie działań organizacji. W jednym przypadku, z przyczyn organizacyjnych, dyskusję grupową zastąpiono indywidualnymi wywiadami pogłębionymi z trzema pracownikami organizacji (niemożliwe było ustalenie jednego terminu spotkania ze wszystkimi). Łącznie zrealizowano 9 studiów przypadku.

2.3.5. Analiza wybranych projektów

Na podstawie zestawień z konkursów miejskich dla organizacji pozarządowych (konkursy dedykowane projektom dotyczącym migrantów lub takie, w których dofinansowane były projekty z tego obszaru) wstępnie wytypowano 19 projektów (wobec zakończonych przeprowadzono analizę o charakterze ewaluacji *ex-post*, a wobec trwających analizę o charakterze ewaluacji *on going*). Były to projekty, które w latach 2012–2014 pozyskały środki miejskie. Trzy z nich, jako niespełniające kryteriów (np. nie były skierowane do cudzoziemców, dotyczyły *de facto* innej tematyki niż w zakładano we wnioskach etc.), zostały ostatecznie wyłączone z badania. Analiza objęła łącznie 16 projektów, a pełny materiał udało się zebrać z 12 projektów – kolejne ograniczenie tej liczby wynikało z faktu, że nie udało się wyodrębnić w pełni niezależnych podmiotów działających w tym obszarze w badanym okresie.

W przypadku badania *ex-post* zastosowano:

- *desk-research* (analiza wniosku projektowego, analiza raportu końcowego, analiza strony internetowej projektu, analiza materiałów powstałych w trakcie projektu);
- wywiad pogłębiony z koordynatorem projektu;
- trzy wywiady swobodne z uczestnikami projektu;
- kartę obserwacji.

W przypadku badania *on-going* (m.in. w badaniu trwających wydarzeń) zastosowano:

- *desk-research* (analiza wniosku projektowego, analiza strony internetowej projektu, analiza materiałów powstałych w trakcie projektu);
- wywiad pogłębiony z koordynatorem projektu;

- od 6 do 10 wywiadów swobodnych z uczestnikami projektu (z przedstawicielami grup cudzoziemskich i z Polakami);
- obserwację uczestniczącą prowadzoną przez dwuosobowe zespoły badawcze.

2.3.6. Wywiady z przedstawicielami grup cudzoziemskich

Na podstawie informacji o miejscach spotkań i spędzania wolnego czasu przez zamieszkałych w Warszawie cudzoziemców¹⁷, w celu zidentyfikowania ich problemów i potrzeb zorganizowano 13 spotkań z przedstawicielami tych środowisk. Problemem okazała się rekrutacja cudzoziemców oraz ich znaczne rozproszenie w Warszawie. W przypadku Hindusów i Wietnamczyków w ogóle nie udało się przeprowadzić spotkań grupowych i zastąpiono je wywiadami indywidualnymi. Łącznie przeprowadzono rozmowy (grupowe lub indywidualne) z ponad stoma cudzoziemcami:

- z grupą migrantów z Europy Zachodniej oraz Kanady;
- z dwiema grupami Afrykańczyków (polskojęzyczną i z anglojęzyczną) – w spotkaniach uczestniczyli zarówno migranci z krajów arabskich, jak i pozostałych regionów Afryki;
- z cudzoziemskimi piłkarzami amatorami grającymi w Etnolidze;
- z Hindusami (wywiady indywidualne);
- z Gruzinami;
- z Czeczenami (tylko mężczyźni);
- z uchodźczyniami z Czeczenii i innych krajów Kaukazu oraz z Krymu mieszkającymi w Domu Samotnej Matki na Targówku;
- z beneficjentami WCPR na Bielanych (głównie Ukraińcy i Białorusini);
- z Wietnamczykami (wywiady indywidualne);
- z Tybetańczykami;
- z Ukraińcami.

Spotkania były prowadzone przez facylitatora, czasem ze wsparciem tłumacza, miały swobodny, dostosowany do oczekiwań uczestników charakter. Rozmowy nie były nagrywane, lecz ich przebieg był notowany przez uczestniczących w spotkaniach badaczy.

¹⁷ Informacje zostały zebrane przez partnera projektu, Stowarzyszenie VOX HUMANA w oparciu o rozmowy z liderami społeczności migranckich i wykorzystane także w mapowaniu migrantów, por. rozdział 4.

2.4. Problemy w realizacji badań

W trakcie realizacji badań zespół zetknął się z wieloma problemami istotnie wpływającymi na przebieg procesu zbierania danych i ich analizę.

- Poszukiwanie różnorodnych danych administracyjnych pokazało ich ograniczenia oraz brak porównywalności, co znacząco utrudniło mapowanie obecności migrantów w Warszawie¹⁸.
- Dane dotyczące aktywności warszawskiego ratusza w zakresie projektów kierowanych do cudzoziemców musiały zostać zebrane poprzez monitoring aktywności poszczególnych biur i dzielnic, ponieważ – jak się okazało – zbiorczych danych na ten temat nigdzie dotąd nie gromadzono. W efekcie działania badaczy skutkowały dużym poruszeniem wśród urzędników zmuszonych do sięgania do wielu różnych dokumentów. W zebranych w ten sposób i uzupełnionych przez pracowników poszczególnych biur oraz dzielnic Warszawy bazach danych dokonano podziału na działania oraz projekty, obie bazy zawierały wiele braków danych:
 - w bazie działań tylko ok. ¼ wpisów została uzupełniona w pełni, braki dotyczyły głównie kwot przeznaczonych na poszczególne działania (trudnych do oszacowania, ponieważ często są one wykonywane przez urzędników w ramach standardowych obowiązków) oraz rezultatów działań (urzędnicy ich nie znali);
 - w bazie projektów (dotacje przekazywane organizacjom pozarządowym w ramach konkursów miejskich) pełne dane udało się zgromadzić w odniesieniu do około połowy rekordów. Najwięcej trudności sprawiło urzędnikom skategoryzowanie prowadzonych działań (szkolenie, doradztwo, impreza/festyn, itp.) oraz grupy odbiorców (imigrant/uchodźca/osoba czasowo przebywająca w Warszawie/ /mniejszość narodowa i etniczna/ grupa większościowa – w efekcie najczęściej wskazywano wszystkie lub nie wskazywano żadnej).
- W realizacji studiów przypadku problemem było zebranie wszystkich pracowników w jednym terminie i przeprowadzenie dyskusji grupowej – wówczas zastępowano ją wywiadami indywidualnymi.

¹⁸ Por. podrozdział 2.3.1.

- Zarówno urzędnicy, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych generalnie byli gotowi do udziału w badaniu, jednak problemem okazała się niska świadomość problematyki – proponowane w badaniu wieloaspektowe podejście często okazywało się trudne, respondenci zasłaniali się swoją niewiedzą i odwoływali do braku doświadczeń, szczególnie gdy pytania wykraczały poza zakres ich codziennych obowiązków. Skutkowało to także trudnością w uzyskaniu metafor, a nawet porównań terminu „cudzoziemiec”¹⁹.
- W niektórych organizacjach ewaluacje projektów wiązały się z trudnościami w dotarciu do materiałów, co wynikało z konieczności kontaktu z beneficjentami-migrantami, czasowości zatrudnienia części koordynatorów, ale także po prostu niskiej jakości prowadzonej dokumentacji projektowej.
- Problemy pojawiły się na etapie założonych w projekcie konsultacji dotyczących wstępnych wyników badań oraz zmian polityki Warszawy na poziomie lokalnym (wspólnoty mieszkaniowe, osiedla, dzielnice). Konsultacje były prowadzone z urzędnikami miejskimi, przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz cudzoziemcami. Głównym problemem okazało się małe zainteresowanie tematem i trudności w rekrutacji uczestników.

2.5. Metody analizy materiału badawczego

2.5.1. Analiza zawartości i treści dokumentów

Analiza dokumentów²⁰ zebranych w ramach gromadzenia danych zastanych zgodnie z przewidywaniami ograniczona została niemal wyłącznie do analizy zawartości, jedynie w niewielkim stopniu udało się zastosować analizę treści w odniesieniu do sposobu postrzegania świata cudzoziemców w Warszawie przez wytwórców tych materiałów, a więc urzędników samorządowych opracowujących założenia do konkursów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych przygotowujących oferty konkursowe lub dokumenty projektowe.

Analiza zawartości, jako metoda w założeniu „ilościowa, fragmentaryczna, systematyczna, generalizująca”, skoncentrowana na „jawnych znaczeniach”

¹⁹ Por. podrozdział 5.4.

²⁰ Por. podrozdział 2.2.

i „obiektywna”²¹ dotyczyła zatem takich kwestii jak: rok i długość realizacji projektów; typ projektów (wg typologii wsparcia – np. edukacyjne, socjalne, kulturalne, antydyskryminacyjne); zasięg projektów (zarówno liczba odbiorców, jak i zasięg terytorialny) oraz donatora (biura warszawskie oraz dzielnice).

W odniesieniu do analizy świadomości autorów dokumentów znacznie bardziej przydatna jest analiza treści, której celem jest zredukowanie zawartości całego tekstu do jego najważniejszych znaczeń, bowiem jej celem jest odkrycie sensu komunikatu i intencji nadawcy²², ponieważ jest „jakościowa”, „holistyczna”, „selektywna”, „ilustracyjna”, poszukująca „ukrytych znaczeń” i „odnosząca się do czytelnika”²³. W konsekwencji analiza treści pozwala „opisać cechy przekazu”, wnioskować o „nadawcy przekazu lub przyczynach sformułowania przekazu” i „o skutkach, jakie dany przekaz wywiera na jego odbiorców”²⁴. Tego celu nie udało się w pełni osiągnąć, głównie ze względu na wysoki stopień sformalizowania i ograniczoną zawartość w dokumentach wątków analitycznych i refleksyjnych.

2.5.2. Metody analizy semantycznej

Podczas powstawania koncepcji badawczej uznano, że istotną kwestią rzutującą na praktykę społeczną w zakresie realizowanych działań na rzecz cudzoziemców w Warszawie ma sposób ich postrzegania zarówno przez urzędników, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych. W celu zbadania świadomości w tym zakresie, do analizy zebranego materiału zastosowano dwie metody semantyczne.

2.5.2.1. Analiza pola semantycznego

Metoda została zastosowana w wersji zaproponowanej przez Régine Robin, która jej cel formułuje jako „szukanie znaczenia tekstu, zdania, wyrazu” i podkreśla, że proces ten „wymaga pewnej pracy nad tekstem, pozornego rozłożenia

²¹ Por. M. Szpunar, *Analiza zawartości a analiza treści jako metody badawcze* – http://www.magdalenaszpunar.com/_dydaktyka/Analiza%20treści_metody_badań_1.pdf.

²² Por. między innymi: B. Dobek-Ostrowska (red.), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe informacje teoretyczne*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2001, s. 22; D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, przeł. M. Bucholc M., A. Szulżycka, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007, s. 111; S. J. Baran, D. K. Davis, *Teorie komunikowania masowego*, przeł. A. Sadza, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2007, s. 97.

²³ Por. M. Szpunar, dz. cyt.

²⁴ Tamże.

ciągu wypowiedzeniowego i porządku wypowiedzi po to, by złożyć je na powrót zgodnie z czytelnością znaczącą²⁵. To „pozorne rozłożenie ciągu wypowiedzeniowego i porządku wypowiedzi” polega na dokonaniu wyboru słów kluczy (podmiotów), a następnie utworzeniu dla nich – na podstawie analizowanego tekstu – sześciu osobnych sieci: ekwiwalentów (czyli wyrażen, które mogą zastępować podmiot, gdyż wskazują na pojęcia z nim tożsame), określeń (czyli epitetów, wyrażen charakteryzujących podmiot), działań podmiotu (czyli wskazań podejmowanej przez podmiot aktywności i jej skutków), asocjacji (czyli powiązań, skojarzeń i elementów z otoczenia podmiotu, działań na podmiot (czyli wpływów i relacji podejmowanych wobec podmiotu przez otoczenie) oraz opozycji (czyli wyrażen określających przeciwieństwa podmiotu, wskazujących, czym podmiot nie jest). Uporządkowane sieci składają się na pole semantyczne danego pojęcia, pole to stanowi zaś podstawę odnalezienia wspomnianej wyżej „czytelności znaczącej”. Słowem kluczem w przeprowadzonych analizach było pojęcie „cudzoziemiec”.

2.5.2.2. Temperatury emocjonalne

W ramach analizy poszczególnych sieci pola semantycznego zastosowano technikę polegającej na „określaniu temperatur emocjonalnych poszczególnych zwrotów”²⁶, wraz ze zliczaniem ich frekwencji, co pozwala na uchwycenie dominujących kontekstów, w których występują analizowane pojęcia oraz w obrębie analizowanego materiału określić stosunek badanych do prezentowanego zjawiska i jego otoczenia (odtworzyć jego pozytywny, neutralny lub negatywny wydźwięk).

2.5.2.3. Analiza porównań

Początkowo zakładano przeprowadzenie analizy metafor pojęcia „cudzoziemiec”. Niestety, ze względu na trudność, jaką badanym często sprawiało sformułowanie klasycznej metafory, analizie poddano zbiór wywołanych podczas wywiadów (za pomocą zdania: *cudzoziemiec jest jak...*) porównań. Ich sztuczne wywołanie często dopiero po długich namowach sprawia, że materiał może nie

²⁵ R. Robin, *Badanie pól semantycznych: doświadczenia Ośrodka Leksykologii Politycznej w Saint-Cloud*, w: red. M. Głowiński, *Język i społeczeństwo*, przeł. J. Arnold, Warszawa: Czytelnik 1980, s. 252.

²⁶ B. Fatyga, K. Górniak, P. Zieliński, *Dwie Europy. Młodzi Niemcy i Młodzi Polacy na przełomie wieków. Plemienny wróg – globalny kumpel*, Warszawa: Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej 2000, tom I, s. 12.

być do końca wiarygodny (wypowiedzi te bez zachęty badacza być może w ogóle by się nie pojawiły). W efekcie analiza polegała na utworzeniu najczęstszych kategorii porównań, a powstała typologia stanowi w stosunku do pozostałych analiz materiał uzupełniający.

ROZDZIAŁ 3

Od mitu wielokulturowości do „niewidzialności” cudzoziemców – zróżnicowanie kulturowe Warszawy w opiniach urzędników, pracowników organizacji pozarządowych i cudzoziemców

Piotr Majewski

Rozdział ten stanowi przede wszystkim analizę: a) sposobów, w jaki warszawscy urzędnicy i przedstawiciele organizacji pozarządowych definiują pojęcie wielokulturowości; b) sposobów, w jaki oceniają przyczyny oraz bieżące i długoterminowe efekty procesów migracyjnych zachodzących w Warszawie; c) konstruowanych przez obydwie grupy narracji tożsamościowych, w ramach których „opisywane/definiowane” i „porównane” są różne grupy (narodowe, etniczne, religijne); d) sposobów tworzenia i uzasadniania hierarchii grup, które „lepiej” lub „gorzej” się integrują ze społeczeństwem większościowym. W ostatniej części tego rozdziału pojawia się także kategoria „niewidzialności” cudzoziemców, do której analizy włączone zostały również wypowiedzi respondentów obcokrajowców biorących udział w badaniach, na podstawie których powstała niniejsza publikacja.

3.1. Zróżnicowanie etniczne i narodowe Polski w latach 1918–1989

Międzywojenna Polska była piątym państwem w powersalskiej Europie pod względem procentowego udziału mniejszości narodowych i etnicznych w strukturze społecznej¹. Według danych uzyskanych w Drugim Powszechnym

¹ Przed 1918 rokiem wielokulturowość na terenach, na których powstała II Rzeczpospolita, skrywała w sobie fundamentalne nierówności. Wywodziła się ona z koncepcji przednowoczesnego społeczeństwa, podzielonego etnicznie, klasowo, religijnie, językowo,

Spisie Ludności z 1931 roku mniejszość ukraińska stanowiła 16% ludności Polski, mniejszość żydowska 10%, białoruska 6%, a niemiecka 3%². Analizując strukturę narodowościową ówczesnej Polski, szczególnie tzw. Kresów Wschodnich³, trzeba także zauważyć, że niejednokrotnie nieposiadający

stanowo, a nawet „rasowo”: „Wielonarodowa Polska – dowodzi francuski historyk Daniel Beauvois, autor monumentalnej pracy pt. *Trójkąt ukraiński. Szlachta, carat i lud na Wołyniu, Podolu i Kijowszczyźnie 1793–1914*, przeł. K. Rutkowski, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej 2011 – w formie przedzaborowej czy międzywojennej nie miała szansy na przetrwanie. To było życie obok siebie, mijanie się różnych cywilizacji. Owszem – są jakieś wpływy litewskie czy ukraińskie w kulturze romantycznej. Ale nigdy nie dochodziło do prawdziwego porozumienia na gruncie – nazwijmy to – powszechnym” (zob. D. Beauvois, <http://m.newsweek.pl/historia/ukraina-historia-polskiej-kolonizacji-newsweek-pl,artykuly,286899,1,3.html>).

² Jak zauważa Lech M. Nijakowski: „Często zapominamy, że wiele mniejszości nie postrzegało II Rzeczypospolitej jako swojej ojczyzny. Zostały albo pozbawione szans na własny byt państwowy, do czego silnie dążyły (np. Ukraińcy), albo ojczyzna je »opuściła«, choć oni zamieszkiwali w tych samych odmach (np. Niemcy). Członkowie mniejszości, jeśli nie asymilowali się do kultury polskiej, tworzyli własny obieg kulturowy, z własnymi mitami przeszłości i symbolami dumy narodowej” (L. M. Nijakowski, *Polska polityka pamięci*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne 2008, s. 104).

³ Obecność osób polskojęzycznych na tzw. kresach była efektem rozpoczętej w XV wieku kolonizacji przez szlachtę i magnaterię etnicznych ziem litewskich i ruskich (białoruskich i ukraińskich): „Możemy – dowodzi Jan Sowa – zdecydowanie odrzucić mit, jakoby Kresy były ziemiami rdzennie lub kulturowo polskimi. Zamieszkiwały je ludy odrębne pod względem etnicznym (Rusini), językowym (mówiły dialektami języka ruskiego) oraz religijnym (wyznawcy prawosławia). [...] Wyobrażenie o tym daje struktura wyznaniowa kadry urzędniczej Ukrainy w latach 1569–1648. Wśród magnatów sprawujących urzędy na Kijowszczyźnie i Braclawszczyźnie na początku tego okresu (lata 1569–1595) prawosławni stanowili 95%, a katolicy tylko 5%, ale pod jego koniec (lata 1621–1648) katolików było już 67%, a prawosławnych 25%. Nieco inaczej wyglądała sytuacja wśród szlachty średniej. Tam w pierwszym okresie prawosławni stanowią 91% urzędników, a katolicy 8%, a w drugim odpowiednio 52% i 43%. Gdybyśmy mieli więc polski wzorzec kolonizacji porównywać pod względem zarządzania kadrą administracyjną do obcych, to przypomina on raczej model brytyjski (obsadzanie ważnych stanowisk Brytyjczykami przy zachowaniu lokalnego personelu na niższych szczeblach) niż np. francuski, w ramach którego cała administracja wywodziła się z kolonistów. [...] Kolonizacja Kresów była przedsięwzięciem wysoce dochodowym. [...] Na Ukrainie powstają dzięki temu w pierwszej połowie XVII wieku gigantyczne majątki, należące w tamtym okresie nie tylko do największych w Rzeczypospolitej, ale na pewno w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej, a być może również na całym kontynencie. [...] W I połowie XVII wieku ukształtował się w ten sposób wzorzec relacji niewolniczo-kolonialnych, który trwał do wieku XIX. [...] w momencie rozbiorów na Wołyniu, Podolu i Kijowszczyźnie około 3 milionów ukraińskich chłopów było własnością około 7 tysięcy polskich ziemian. [...] Na przełomie XVIII i XIX wieku prawobrzeżna Ukraina liczyła około 3,3 miliona mieszkańców, z czego Polacy stanowili 7–8%. Ani wtedy, ani nigdy później Kresy nie były

formalnego wykształcenia chłopci nie chcieli się określać w kategoriach narodowych bądź nie czuli potrzeby składania deklaracji narodowościowych⁴. Inni, w obawie przed represjami, podawali dane, które nie narażały ich na biurokratyczne szykany, lub byli wprowadzani w błąd przez polskich urzędników podczas wypełniania formularzy spisowych⁵.

Problem narodowościowy, w tym zwłaszcza kwestie relacji pomiędzy polską większością a autochtonicznymi mniejszościami słowiańskimi, należał do najtrudniejszych kwestii politycznych i społecznych II Rzeczypospolitej. Generalnymi założeniami polityki narodowościowej polskich władz były: a) asymilacja mniejszości (w tym zwłaszcza mniejszości słowiańskich); b) ograniczenie ich prawnego, ekonomicznego i kulturalnego stanu posiadania; c) umocnienie dominującej roli Kościoła katolickiego i języka polskiego w państwie; d) całkowita polonizacja tzw. Kresów Wschodnich⁶. Choć formalnie, na mocy odpowiednich ustaw, wszystkie uznane mniejszości narodowe i religijne posiadały takie same prawa jak reszta obywateli nowo powstałego państwa, do czego zresztą zmuszały Polskę postanowienia międzynarodowych traktatów, to jednak zarówno polityczna praktyka kolejnych rządów, jak i tworzące się wówczas nowoczesne imaginariusium narodowe nie przyznawały mniejszościom politycznego równouprawnienia⁷.

polskie. Jeśli ktoś upiera się przy używaniu tego epitetu, musi zdawać sobie sprawę, że ma on sens wyłącznie kolonialny [...]. Znajdowały się w orbicie politycznych i militarnych wpływów Rzeczypospolitej, zależały od niej społecznie i kulturowo, nie stały się jednak nigdy polskie w tym sensie, w jakim polskie było Mazowsze czy Małopolska” (J. Sowa, *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Kraków: Wydawnictwo Univeristas 2011, s. 324–329).

⁴ Zob. np. J. Obrębski, *Dzisiejsi ludzie Polesia i inne eseje*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN 2005.

⁵ J. Tomaszewski, *Rzeczpospolita Wielu Narodów*, Warszawa: Czytelnik 1985.

⁶ A. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1979.

⁷ Sposób myślenia o innych grupach etnicznych, narodowych i religijnych dużej części elit politycznych i intelektualnych oraz tzw. zwykłych obywateli międzywojennej Polski naznaczony był stereotypami, pogardą i mitami, które kształtowały wzajemne wielokulturowe relacje zarówno w przedrozbiorowej Rzeczypospolitej, jak i po 1795 roku: „To są fakty – komentuje Daniel Beauvois – zapisane w trybunałach polskich, przeniesione potem do archiwów rosyjskich! Statut Litewski, który powstał w XVI wieku, nadal wtedy [w połowie XIX wieku – P. M.] obowiązywał. Był niezwykle okrutny, pozwalał chłopów traktować jak niewolników, jak bydło. [...] A na Ukrainie pogarda była jeszcze większa. Bo prawosławnych uważano za schizmatyków, czyli najgorszy gatunek chłopstwa. [...] To był świat, którym

Po II wojnie światowej Polska stała się państwem niemalże mononarodowym. Podczas gdy w II Rzeczypospolitej ludność narodowości niepolskiej liczyła niemal 11,5 mln, co stanowiło ok. 35% populacji, to na początku lat 60. XX wieku liczbę obywateli polskich innej narodowości szacowano na 450 tys. Chociaż konstytucja PRL z 1952 roku gwarantować miała wszystkim obywatelom prawo do zachowania swojej narodowości, to w praktyce władze dążyły do pełnej asymilacji narodowych i etnicznych mniejszości (Białorusini, Ukraińcy, Łemkowie, Kaszubi, Górnoląscy) lub ich eliminacji/wysiedlenia (Niemcy, Żydzi, Mazurzy, Słowińcy, Warmiacy, po części także Ukraińcy i Górnolązacy). W efekcie, pomimo deklaracji o pełnym równouprawnieniu, za pomocą wszelkich dostępnych środków dążono do zunifikowania struktury etnicznej i stworzenia państwa jednolitego etnicznie: „Sytuacja mniejszości w PRL – dowodzi Hanna Bojar – zdeterminowana była przez podstawowe cechy systemu: projekt ideologiczny państwa, który zakładał homogeniczność zarówno w wymiarze społecznym, jak i politycznym, oraz różnorodne mechanizmy

Polacy z Warszawy po prostu gardzili. Chyba nigdzie nie było tak źle jak tutaj. Do przedednia rewolucji bolszewickiej stosunki między wsią a dworem nie zostały uregulowane i nie było w nich nic normalnego... Pod koniec XIX w. ziemia zaczęła przynosić większe zyski, więc liczyła się każda jej piędź. Wypędzono kogo się dało, a ziemię oddano warendę kolonistom – Niemcom i Czechom, bo płacili więcej. Zresztą zachłanność polskiego ziemiaństwa była tak wielka, że postępowali w ten sposób nie tylko z chłopstwem. Tak samo zachowywali się wobec zdeklasowanej części własnego stanu szlacheckiego. [...] właściciele ziemscy jako dobrzy katolicy chcieli samych siebie przekonać, że żywią do ludu pewien sentyment, uznanie i ludzkie uczucia. Ale gdy widzimy, jak naprawdę byli traktowani chłopci, trochę trudno w to uwierzyć. Przeczytałem mnóstwo pamiętników ziemiańskich. I tam każdy jest przekonany o swojej szlachetności – nie ma żadnego poczucia winy ani wątpliwości. Każdy święcie wierzy, że strzegł polskości na Wschodzie, że budował wielkość swego narodu. [...] Bratanie się z ludem najczęściej sprowadzało się do jednego: że pan brał sobie kochankę z ludu dla – jak to wtedy nazywano – »podrasowania« chłopstwa. Dla panów to było normalne. Hrabia Mieczysław Potocki miał w pałacu w Tulczynie harem złożony z urodziwych ukraińskich chłopek. Krótko mówiąc – nie ma sensu szukać prawdy w ziemiańskiej pamięci i ziemiańskich pamiętnikach. Nienawiść ludu, która przejawiała się w ciągu wieków, nie wzięła się znikąd. [...] Żeby wyjść z dzikiego świata poddaństwa, nie było dla Ukraińców innego sposobu, niż bić się i mordować w sposób okrutny. Oczywiście po polskiej stronie byli ludzie, którzy krzyczeli, że tak dłużej nie można, że czas już zaprzestać wyzysku. [...] Ale generalnie nienawiść między chłopstwem a dworem narastała aż do roku 1917. I rozruchy w latach 1905–1906, w czasie pierwszej rewolucji, stanowiły próbę generalną finalnej katastrofy” (D. Beauvois, dz. cyt.). Zob. także: J. S. Bystron, *Megalomania narodowa*, Wydawnictwo Warszawa: Książka i Wiedza 1995, J. Leder, *Prześlona rewolucja. Ćwiczenie z logiki historycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej 2014.

prawnopaństwowe, które umożliwiały rugowanie różnorodności z życia społecznego i politycznego. Oficjalna propaganda popularyzowała pogląd o wyższości państwa jednonarodowego nad wielonarodowym i dowodziła, że Polska dzięki korzystnym zmianom terytorialnym osiągnęła jedność etniczną⁸.

Zazwyczaj dyskryminacyjne działania władz komunistycznych w stosunku do mniejszości spotykały się z aprobatą, a nawet współudziałem dużej części społeczeństwa polskiego. Niewątpliwie ogromny wpływ na powojenne postawy społeczeństwa większościowego miały tragiczne doświadczenia z okresu okupacji niemieckiej i sowieckiej. Warto jednak zauważyć, że ważną rolę w szerzeniu nienawiści wobec nie-Polaków odegrały także dominujące w dwudziestoleciu międzywojennym narracje antymniejszościowe, które „odżyły” po zakończeniu wojny i restytuowały wszystkie przedwojenne wyobrażenia, fobie i uprzedzenia (np. powojenny antysemityzm, którego elementem był mit żydokomuny, nie był bynajmniej produktem systemu komunistycznego ani indoktrynacji hitlerowskiej z okresu okupacji, lecz stanowił dorobek „myśli politycznej” i stereotypów społecznych silnie kształtujących nastroje społeczeństwa większościowego II Rzeczypospolitej): „Powojenny chaos i anarchia, poczucie tymczasowości – pisze Marcin Zaremba – skłaniały do jednoczenia się w opozycji do Żydów, Niemców, Ukraińców czy Białorusinów. [...] Przesycony trwogą klimat emocjonalny w połączeniu z zanikiem kontroli społecznej tworzył motywację do uczestnictwa w aktach nienawiści i przemocy lub ich popierania. [...] Olbrzymie znaczenie miała również lekcja przemocy wyniesiona przez Polaków z wojny oraz wcześniejsze uprzedzenia, zresztą również bazujące na lęku”⁹.

W 1976 roku, na mocy uchwały II Plenum PZPR „O moralno-politycznej jedności narodu polskiego”, ówcześni decydenci zadeklarowali, że państwo polskie posiada „jednolity charakter”. Uchwale tej towarzyszyły dalsze działania dyskryminacyjne, w wyniku których mniejszości narodowe i etniczne zostały niemalże całkowicie wyeliminowane ze sfery publicznej. Ich aktywność została ograniczona jedynie „do wąskiego i kontrolowanego przez państwo obszaru działalności folklorystycznej”¹⁰. Podsumowując, praktycznie w całym

⁸ H. Bojar, *Mniejszości narodowe - nowe formy uczestnictwa w życiu III Rzeczypospolitej*, w: *Elementy nowego ładu*, red. H. Domański, A. Rychard, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN 1997, s. 404.

⁹ M. Zaremba, *Wielka trwoga. Polska 1944-1947*, Kraków: Wydawnictwo Znak Kraków 2015, s. 16–17.

¹⁰ H. Bojar, dz. cyt., s. 404.

okresie funkcjonowania PRL-u, polityka państwa skierowana była na asymilację mniejszości¹¹, a władze komunistyczne skutecznie realizowały model polityki narodowościowej zbliżony do koncepcji przedwojennych narodowych demokratów.

Po przełomie 1989 roku nastąpiły dwa procesy, które zasadniczo wpłynęły na ponowne zróżnicowanie narodowe i etniczne współczesnej Polski. Z jednej strony, dzięki stworzeniu odpowiednich warunków prawno-instytucjonalnych umożliwiających mniejszościom podejmowanie działalności publicznej¹², wzrosła ich społeczna aktywność. Z drugiej zaś strony, pojawiło się nowe zjawisko, którym jest stała i czasowa migracja cudzoziemców (do okresu transformacji ustrojowej Polska była tzw. krajem emigracji zerowej). Choć, zwłaszcza na tle innych państw Unii Europejskiej, ilość obcokrajowców w Polsce pozostaje na stosunkowo niskim poziomie, to liczba cudzoziemców mieszkających okresowo lub na stałe wciąż wzrasta. Migranci pochodzą głównie z państw byłego ZSRR (Ukraina, Białoruś i Rosja), krajów wysoko rozwiniętych (USA, Niemiec, Francji) oraz Wietnamu i Chin. Zdecydowanie najwięcej migrantów przebywa na terenie województwa mazowieckiego, w tym zwłaszcza w Warszawie.

3.2. Warszawa i nieuchronność wielokulturowości

W opinii większości respondentów zajmujących się problematyką cudzoziemską, a więc przedstawicieli instytucji samorządowych i centralnych oraz pracowników organizacji pozarządowych, Warszawa nie jest miastem wielokulturowym¹³: *Jak przyjeżdżają do nas ludzie z innych stolic europejskich, szczególnie zachodnich, to mówią »ale u was biało na ulicy«* [URZ]. Najczęściej uznawano zróżnicowanie kulturowe Warszawy za marginalne, zwłaszcza w porównaniu do dużych miast zachodnioeuropejskich, które dla części respondentów

¹¹ Por.: *Mniejszości narodowe w Polsce. Państwo i społeczeństwo polskie a mniejszości narodowe w okresach przełomów politycznych (1944–1989)*, red. P. Madajczyk, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN 1998.

¹² Por.: *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, red. S. Łodziński, K. Warmińska, G. Gudaszewski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2016.

¹³ Jednocześnie niemal wszyscy rozmówcy deklarowali, że w przypadku Warszawy, zwłaszcza na tle innych polskich miast, można mówić o pewnym zróżnicowaniu kulturowym: *Na pewno Warszawa jest dużo bardziej wielokulturowa niż wiele innych miejsc w Polsce* [NGO/PL]; *Dla mnie [Warszawa – P. M.] jest w porównaniu do innych miast, czuje się, że jest tam obok nas, Polaków są inne kultury. Płytko, ale dobrze, że są* [NGO/PL].

stanowią wzór cywilizacyjnego postępu¹⁴: *wróciłam teraz z Berlina, to mając skalę porównawczą, to słabo wypadamy* [NGO/PL]; [Warszawa jest – P. M.] *jakoś w połowie między wsią a Nowym Jorkiem* [NGO/PL]. Jednocześnie wielu respondentów jest przekonanych, że w bliższej lub dalszej przyszłości nastąpi widoczne zróżnicowanie kulturowe, religijne i etniczne mieszkańców Warszawy. Wskazywano następujące przyczyny tego zjawiska:

- postępująca globalizacja;
- światowa sytuacja geopolityczna (w tym zwłaszcza konflikty zbrojne w Europie Wschodniej i na Bliskim Wschodzie);
- procesy demograficzne (ujemny przyrost naturalny w Polsce, emigracja Polaków do krajów Europy Zachodniej);
- integracja Polski ze strukturami europejskimi, a w konsekwencji jej rosnąca atrakcyjność wśród różnych grup migrantów.

Część respondentów postuluje odpowiednie wykorzystanie sytuacji, w której znajduje się Warszawa i państwo polskie, dla przygotowania się na skutki, które mogą wynikać z masowych migracji, których celem będzie Polska. Wśród tych strategicznych działań, które wciąż nie są podejmowane, najważniejsze miejsce zajmują:

- stworzenie spójnej polityki integracyjnej;
- prowadzenie edukacji międzykulturowej na masową skalę;
- wprowadzenie korzystnych dla cudzoziemców zmian w regulacjach prawnych;
- przystosowanie instytucji publicznych do potrzeb obcokrajowców;
- stworzenie skutecznych systemowych rozwiązań pomocowych wspierających migrantów.

Taka argumentacja opiera się na założeniu, że Polacy (warszawiacy i warszawianki) oraz państwo polskie może i powinno uczyć się na cudzych błędach,

¹⁴ Marian Golka wskazuje – jego opinia wydaje się zbieżna z przykładami podawanymi przez większość respondentów – że współczesna „wielokulturowość przejawia się w zasadzie w obrębie miast i wszystkie jej problemy przede wszystkim są widoczne w ich perspektywie. Nie zamyka się ona oczywiście tylko w miastach: jest widoczna na wszelkich pograniczach, jest też obecna w niewielkich miejscowościach turystycznych oraz w wieloetnicznych państwach. Wielokulturowość dużego miasta jest jednak najbardziej wyraźna z powodu powszechności skali zjawiska” (M. Golka, *Imiona wielokulturowości*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie Muza 2010, s. 12).

czyli wciągać wnioski z doświadczeń państw Europy Zachodniej: *Włączyć ich [cudzoziemców – P. M.] do nurtu życia miejskiego, by nie doprowadzić do antagonizmów, jak na Zachodzie* [URZ]. W tym kontekście jako negatywne przykłady przywoływano najczęściej relacje panujące pomiędzy różnymi grupami narodowymi, etnicznymi i religijnymi, które mają występować we Francji, Holandii, Republice Federalnej Niemiec i Wielkiej Brytanii: [...] *musimy być na te polityki migracyjne otwarci. Chciałabym uniknąć tej sytuacji berlińskiej, amsterdamskiej. Nie chciałabym tych gett* [URZ].

3.3. Tożsamość niezmienna i uniwersalna – dyskurs wielokulturowości

Wypowiedzi respondentów pozwoliły zaobserwować dwojakie rozumienie przez nich pojęcia tożsamości zbiorowej¹⁵, co ma poważne konsekwencje także dla sposobów, w jaki definiują i interpretują termin „wielokulturowość”¹⁶.

¹⁵ Jak zauważa Wojciech Kalaga: „Problem tożsamości i inności – oraz stanowiącej podstawę tej dychotomii wielorakiej i złożonej różnicy – nabiera szczególnego znaczenia w kontekście przemian zachodzących w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu. Załamała się podtrzymywana przez dekady totalitaryzmu idea państwa jednonarodowego i monokulturowego, do którego obcy/inny nie miał wstępu, a więc nie mógł być przedmiotem wykluczenia. Otwarcie granic – także rozumianych metaforycznie – zaowocowało usankcjonowaniem czynnej obecności Innego. Miejsce kulturowej monoglosji zajęła wieloobecność i wielogłosowość. Własnej przestrzeni kulturowej domagają się mniejszości narodowe, społeczności etniczne i grupy nomadyczne; uchodźcy, emigranci i przybysze wymuszają swą obecnością przekonstruowanie esencjalnej dotychczas tożsamości na tożsamość formułowaną wobec Innego. Jednocześnie wielokulturowość i heterogeniczność społeczna, owa wszechobecność różnicy i inności, zderzają się z zakorzenioną i kultywowaną w zbiorowej świadomości odrębnością jako nadwartością pozytywną, w rezultacie czego Różnica niejednokrotnie nadal pozostaje motorem wykluczenia, a nie akceptacji i tolerancji, wypchnięcia w sferę nieobecności, a nie krytycznej choćby afirmacji” (W. Kalaga, *Wstęp*, s. 8, w: *Dylematy wielokulturowości*, red. Wojciech Kalaga, Kraków: Wydawnictwo Universitas 2004).

¹⁶ W literaturze przedmiotu wielokulturowość opisywana jest zazwyczaj jako zjawisko funkcjonujące na trzech poziomach: a) poziomie deskryptywnym, gdzie wielokulturowość definiowana jest jako zjawisko demograficzne polegające na zróżnicowaniu kulturowym/etnicznym/narodowym populacji zamieszkującej dany obszar (np. państwo czy region); b) poziomie ideologicznym, gdzie respektuje się prawa różnych grup do zachowania i rozwijania swej kultury; c) poziomie politycznym, gdzie działania polityczne zmierzają do zabezpieczenia poziomu ideologicznego, a więc także ochrony wielokulturowości przed kulturą większościową/dominującą (por. W. J., Burszta, *Ideologia różnicy i tożsamość zbiorowa*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 2000, z. 14–15, s. 51–60). Warto zauważyć, że zbyt często wielokulturowość utożsamiana jest przede wszystkim ze zróżnicowaniem

W ramach pierwszego podejścia (reprezentowanego przez większość badanych) tożsamość zbiorowa (nazywana zamiennie *naszą kulturą*, *ich kulturą*, *kulturą narodową* lub *kulturą etniczną*) jest właściwością charakteryzującą homogeniczne grupy społeczne, w których dominować mają jednolite wzory myślenia i zachowań. Tak wyobrażona tożsamość jest postrzegana statycznie i konserwatywnie, jako byt autonomiczny, ponadczasowy i niezależny od relacji społecznych, politycznych czy ekonomicznych¹⁷: *bo różne kultury mają większą umiejętność, wykształciły coś. [...] Dziadek opowiadał, że nigdy nie był tak dobrze obsłużony jak w żydowskich sklepach. [...] Gdyby wziąć każdą kulturę, to ma jakieś kody, które wprowadza [NGO/PL]. Tym samym każda zmiana kulturowa, zarówno ta wynikające z wewnętrznych przeobrażeń struktury społecznej, jak i wywołana zjawiskami pochodzącymi z zewnątrz, może być postrzegana jako zagrożenie dla tożsamości: Przykład niemiecki – sztuczne forsowanie multikulti: jest dobre, a nie wychodzi. Jeżeli te grupy zamykają się w gettach, nie otwierają się, a społeczeństwo zaczyna postrzegać je jako zagrożenie [...]. O ile szczypta tej wielokulturowości pomaga budować wizerunek miasta, o tyle jeśli jest tego za dużo zaczyna być problemem [NGO/PL].*

W ten sposób postrzegana tożsamość zbiorowa definiowana jest zazwyczaj poprzez enumeratywne wymienianie jej „trwałych” i „powszechnych” składowych (wzorów kultury), takich jak tradycja, muzyka, tańce, język, religia, styl ubioru i potrawy, które mają tworzyć inwentarz kulturowy danej grupy etnicznej lub narodowej: *W nich [cudzoziemcach – P. M.] jest bogactwo, bogactwo kultury. Patrząc przez pryzmat swojej placówki [...] bogactwo jak przychodzą osoby rdzenne z danej kultury. [...] urozmaicają, wnoszą swoje pierwiastki w naszą kulturę, więc ją pobudzają [NGO/PL].* Jeśli więc Polacy chcą poznać i bezkonfliktowo współżyć z przybyszami, powinni w jak największym stopniu poznać i zaakceptować te konstytutywne elementy ich tożsamości. Przybysze zaś, analogicznie, muszą zapoznać się z inwentarzem kultury polskiej, co ma pozwolić im na pokojowe współżycie ze społeczeństwem większościowym. Wielokulturowość wydaje się tutaj definiowana jako system społeczny, w którym obowiązujące normy polityczne i prawne umożliwiają grupom i jednostkom podtrzymanie odziedziczonych po przodkach tożsamości. Taki system akceptuje, a nawet niekiedy

etnicznym. Tymczasem istnieje wiele różnych wymiarów wielokulturowości: płciowy, zawodowy, ekonomiczny, religijny, pokoleniowy, językowy, subkulturowy czy związany z wyborem określonych stylów życia.

¹⁷ Por. M. Buchowski, *Antropologiczne kłopoty z multikulturalizmem*, w: *Czy klęska wielokulturowości*, red. H. Mamzer, Poznań: Wydawnictwo Fundacji Humaniora 2008.

wspiera, istnienie granic kulturowych pomiędzy różnymi grupami, utrwalając zastane tożsamości w izolacji od innych kultur. Jednocześnie system ten podtrzymuje dominację kultury większościowej: gwarancje dla praw mniejszości w praktyce stanowią w jego ramach narzędzia dyscyplinujące relacje pomiędzy społeczeństwem dominującym a grupami mniejszościowymi. W ten właśnie sposób społeczeństwo większościowe buduje swoją pozycję „silniejszego” podmiotu. „Przyznając” określone prawa grupom mniejszościowym oraz uznając wybrane elementy ich kultury, jednocześnie odrzuca te, które nie są przez większość akceptowane: *Wielokulturowość to dla mnie funkcjonowanie wielu kultur razem na w miarę uprawnionych zasadach. Czasem kultura dominująca może narzucić normy społeczne, na podstawie których tworzy się prawo, a w przypadku wielokulturowości musi obowiązywać wiele norm* [URZ].

Takie definiowanie tożsamości zbiorowej najczęściej można odnaleźć w wypowiedziach urzędników oraz przedstawicieli tych organizacji pozarządowych, którzy w swej działalności koncentrują się na prezentowaniu kultur cudzoziemskich warszawiakom. Niesie ono za sobą nie tylko kilka milcząco przyjętych założeń, lecz także pewne zagrożenia:

- upraszcza tożsamości grupowe, nie oddając ich złożonego charakteru;
- różnym kulturom przypisuje stabilne i niezmiennie znaczenie, nie dostrzegając faktu, że każda kultura (tożsamość) jest tworem zmiennym i dynamicznym;
- nie pozwala dostrzec indywidualności i wyjątkowości każdej jednostki, a wspiera wyobrażone byty zbiorowe, które stają się głównymi podmiotami społecznymi. Jednostki przestają być postrzegane jako indywidualni aktorzy społeczni, a zaczynają funkcjonować jedynie jako przedstawiciele danej grupy narodowej, etnicznej czy religijnej oraz „nosiciele” – mniej lub bardziej rzeczywistych, a przede wszystkim przypisywanych im przez członków społeczeństwa większościowego i ich instytucje – tożsamości.

3.4. Tożsamość jako proces – narracja międzykulturowości

W ramach drugiego podejścia, cechującego się większą socjologiczną realnością, tożsamość zbiorowa postrzegana jest procesualnie: wynika nie tylko z tradycji czy historii, lecz również stanowi efekt oddziaływania różnych procesów globalizacyjnych, politycznych, medialnych i społecznych – w efekcie jest wciąż

na nowo negocjowana i konstruowana. Z zasobu dostępnych inwentarzy kulturowych indywidualni i zbiorowi aktorzy społeczni wybierają te elementy, które są dla nich użyteczne i którym nadają najbardziej odpowiadający im w danej sytuacji sens, co w efekcie może i często prowadzi do zmiany tożsamości. Dla respondentów postrzegających tożsamość procesualnie nieuzasadnione jest postrzeganie cudzoziemców jedynie jako reprezentantów monolitycznych kultur, którzy po przyjeździe do stolicy Polski tworzą homogeniczne, spójne i zwarte grupy migrantów, zazwyczaj postrzegane przez pryzmat narodowości¹⁸: *Naszym błędem jest postrzeganie, że są to grupy monolityczne kulturowo, przekonaniowo, wspierające [się – P. M.], to się zdarza, ale nie dotyczy to całych grup narodowościowych [NGO/PL]; Warto nie podchodzić do nich [cudzoziemców – P. M.] jak do zwartych grup [NGO/PL].* Ten nieuprawniony sposób postrzegania cudzoziemców, oparty jest zazwyczaj na komercjalizacji¹⁹, egzotyzacji

¹⁸ Dostrzec tu także można odrzucenie przez respondentów tradycyjnego sposobu definiowania pojęcia kultury, która: „jest koncepcją różnicującą i wyodrębniającą, bo ujmuje kulturę w sposób homogeniczny. Jako taka nie opisuje ona adekwatnie współczesnego świata, gdyż nie radzi sobie z wewnętrznym zróżnicowaniem współczesnych kultur. Nie tylko jest nieadekwatna poznawczo, ale także ryzykowna normatywnie [...], jako że prowadzi do separatyzmu, przyczynia się do powstawania gett kulturowych, konfliktów politycznych i wojen. [...] Często przypomina się, że kultury nie mają dziś struktury wyspowej, gdyż w istocie utraciły swą jednorodność i odrębność [o ile kiedykolwiek ją posiadały – P. M.]. [...] kultury przekształcają się w złożone, splątane, acz powiązane ze sobą sieci kulturowe za sprawą procesów migracyjnych, złożonych światowych i lokalnych systemów komunikacyjnych, relacji gospodarczych i politycznych. W konsekwencji prowadzi to przede wszystkim do hybrydyzacji kultury” (M. Golka, dz. cyt., s. 57–58).

¹⁹ Wielu badaczy twierdzi, że proces komercjalizacji kultur etnicznych, będący częścią „gospodarek tożsamościowych” (określanych także jako „przemysły etniczne” lub „przemysły tożsamościowe”), prowadzi do takich zjawisk, jak utowarowienie różnicy i odmienności kulturowych oraz banalizacji i esencjalizacji tożsamości kulturowych, a w ostatecznym efekcie do zamierania ich tradycyjnych oraz „autentycznych” elementów. Jednocześnie jednak, o czym przekonująco piszą John L. Comaroff i Jean Comaroff, gospodarka tożsamościowa coraz częściej staje się głównym bodźcem do procesu rekonstrukcji tożsamości: kultury „skazane na wymarcie” zaczynają uzyskiwać „podmiotowość” i „historię”, są w stanie zachować spójność społeczną i reprodukować swą odmienną kulturę, a wielu ludzi żyjących do tej pory w skrajnie trudnych warunkach ekonomicznych zdobywa niezależność finansową. Jak piszą autorzy, odwołując się do argumentacji Tswagare Namane i Philipa F. Xie: „Komercjalizacja tożsamości [...] niekoniecznie obniża jej jakość lub redukuje ją do zwykłego towaru. Wręcz przeciwnie [...], stanowi również sposób na refleksję, na autokreację [...] ponieważ: (a) utowarowienie niekoniecznie niszczy wytwory kultury, a zarazem [...] to (b) utowarowienie kultury jest często pozytywnym mechanizmem poszukiwania autentyczności, środkiem dążenia do prawdziwego ja indywidualnego i zbiorowego” (J. L. Comaroff, J. Comaroff, *Etniczność sp. z o.o.*, przeł. W. Usakiewicz, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2011, s. 16–17).

[URZ] i folkloryzacji [NGO/PL] ich kultury: Mam wrażenie, że egzotyzujemy tych cudzoziemców, patrzymy przez pryzmat tego, że jest cudzoziemcem, nie może to definiować go jako człowieka [NGO/PL]; pytanie, czy jak oglądamy tancerzy samby na przykład czarnoskórych, czy te nasze postawy, nie wiem jak to powiedzieć, rasistowskie, dużo uprzedzeń, czy one się zmieniają czy pogłębiają: »ale ci murzyni fajnie tańczą«²⁰.

Taki sposób postrzegania cudzoziemców prowadzi często – zdaniem respondentów – do niewłaściwych działań instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych, które polegają na prezentowaniu warszawiakom „kultur cudzoziemskich” w uproszczonej i stereotypowej formie: *Zdania jeśli chodzi o powstawanie tego centrum [Centrum Wielokulturowe w Warszawie – P. M.] są podzielone, jeśli chodzi o środowisko działające z cudzoziemcami. [...] z jednej strony fajnie, że różni ludzie mogą mieć sale, spotykać się i to jest niekwestionowane i to jest super. Ale jeśli chodzi o tworzenie miejsca, gdzie prezentują się różne kultury, to jest dla mnie problematyczne [...] ja jednak bardzo wierzę w to, że to powinno pójść w taką stronę jakby takiego nie podkreślania różnic, tego, że my tu jesteśmy tacy, a wy tacy, tylko skupieniu się na tym, co możemy razem zrobić, że wiadomo, że jesteśmy z różnych szerokości geograficznych i mamy różne podejścia, religia itd., że różnych rzeczy możemy się od siebie dowiedzieć i jakby ważne, żeby zdawać sobie z tego sprawę i wiedzieć o sobie nawzajem dużo, ale jednocześnie jakby nie tak, że my wam pokażemy, wy nam pokażcie. W momencie, kiedy ktoś jest właśnie, nie wiem... z Kenii, a żyje tu od dwudziestu lat, powinien czuć się już w jakiś sposób... no nie wiem, nie może przez dwadzieścia lat pokazywać folkloru Kenii ze względu na to, że już żyje tutaj i jest częścią tego społeczeństwa, więc powinien jakby też stworzyć taką przestrzeń, która mu umożliwi bycie takim na granicy... [NGO/PL].*

Jednocześnie niektórzy respondenci postrzegający tożsamość zbiorową procesualnie wskazują na negatywne konsekwencje obecności w dyskursie

²⁰ Powyższe stwierdzenia respondenta zdają się niezwykle trafne, zwłaszcza w kontekście takich fenomenów jak „polityki prezentyzmu”, „butikowy multikulturalizm” czy „inscenizowanie wielokulturowości”. Jak bowiem zauważa Rafał Pankowski, współczesny rasizm „zazwyczaj nie odwołuje się wprost do ideologii rasistowskiej ani do kulturowego nacjonalizmu”. Przejawia się jednak w postaci pełniących funkcję „porządkującą” stereotypów „naturalizujących podziały rasowe, przypisujących im sztywne korelaty kulturowe”. Synonimami dla pojęcia „rasy” stają się takie kategorie jak „kultura”, „mentalność” czy „styl życia”: „Rasizm często funkcjonuje bez odwołania się do biologicznych idei różnicy – kultura ujmowana jest według etnicznie absolutnych granic, jako sztywna własność grup społecznych” (R. Pankowski, *Rasizm a kultura popularna*, Warszawa: Wydawnictwo Trio 2006, s. 18 i 36).

publicznym pojęcia wielokulturowości, które może prowadzić ich zdaniem do procesu etniczacji, tj. wzmocnienia etnicznej tożsamości migrantów oraz ich stygmatyzacji²¹: *Wielokulturowość – taka sytuacja, kiedy wiele kultur mieszka na jednym obszarze [...], gdzie różne społeczności żyją obok siebie. Ja wolę pojęcie międzykulturowości, które kładzie nacisk na to, co się dzieje pomiędzy tymi grupami, to mnie bardziej interesuje, na to kładziemy nacisk w naszych projektach, żeby nie było tylko tak, że Polacy poznają cudzoziemców, a cudzoziemcy Polaków [NGO/PL]. Sugerują oni zastąpienie go terminem „międzykulturowość”, który oznaczać ma współistnienie i współpracę różnych jednostek i grup, które opierają się na ich komunikacji i codziennych interakcjach: Z hasłem wielokulturowość mam wewnętrzny kłopot, nie lubię tego słowa. Wydaje mi się, że często wielokulturowość jest mylona z międzykulturowością. Sama nie czuję się, żebym pracowała w temacie wielokulturowości. My [...] bardziej pracujemy w obszarze międzykulturowości, budowania relacji międzykulturowych. Wielokulturowość kojarzy mi się z Polską międzywojenną albo ze swojego rodzaju jarmarkiem, cepelią [NGO/PL]. W takim podejściu grupy i tworzące je jednostki nie tylko funkcjonują obok siebie w ramach jednej przestrzeni, ale dochodzi między nimi do wymiany i przenikania się różnych wzorów kulturowych. „Międzykulturowość” jest także terminem, który – zdaniem respondentów – nie wyklucza sytuacji, w której wytworzona zostanie nowa, wspólna dla obu tych grup tożsamość*

²¹ Jak twierdzą Krzysztof Jaskułowski i Marek Pawlak, powołując się przy tym na badania prowadzone przez Etienne’a Balibara i Immanuela Wallersteina (E. Balibar, I., Wallerstein, *Race, nation, class: Ambiguous identities*, London 2002: Verso), zjawisko etniczacji polega także na wykorzystywaniu ekonomicznych migrantów należących do grup mniejszościowych, którym przypisywany jest niski status ekonomiczny i społeczny: „Ujmując rzecz w wielkim skrócie: niektórzy pracownicy najemni eksploatowani są bowiem bardziej niż inni i cieszą się znacznie niższym statusem. Właśnie analizując tę eksploatację w skali globalnej, Wallerstein wprowadza pojęcie etniczacji: na samym dole hierarchii znajdują się robotnicy definiowani w kategoriach etnicznych. Etnicyzacja jest korzystna z punktu widzenia kapitalizmu, pozwala bowiem robotnikom na przekazywanie norm, umiejętności niezbędnych do wykonywania »niższych« zawodów jako swojej »kultury«, sposobu życia, tożsamości. funkcji takiej nie mogą pełnić szkoły ze względu na egalitaryzm narodowych ideologii, głoszących równe prawa i szanse dla wszystkich obywateli. W ten sposób etniczność rozwiązuje jedną z sprzeczności kapitalizmu: deklaratywną równość i praktyczną nierówność” (K. Jaskułowski, M. Pawlak, *Główne teorie migracji międzynarodowych: przegląd, krytyka, perspektywy*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 2016, z. 48, s. 136). Warto odnieść te rozważania do stosunku polskiego społeczeństwa wobec osób pochodzących z byłego ZSRR, w tym zwłaszcza z Ukrainy, którzy podejmują się określonych, zazwyczaj postrzeganych przez społeczeństwo większościowe jako „gorszych” i słabiej płatnych, prac.

oparta na przetworzonych elementach kulturowych składających się na ich pierwotne inwentarze kulturowe: *przenikanie się wielu kultur, wielu sposobów myślenia, tolerancja, otwartość, że są inne oceny, osoby, które inaczej myślą, nie oceniamy, przyjmujemy, a nie oceniamy. Przenikanie się mentalności – relacja między ludźmi* [NGO/PL]²².

Tak rozumiana międzykulturowość powinna być celem polityki różnych instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, ponieważ sprzyja współegzystowaniu wielu odmiennych stylów życia, myślenia i różnych norm społecznych, a nie zastępowania norm społecznych i elementów tożsamości grup mniejszościowych przez wzory kultury konstytuujące tożsamość grupy większościowej: [Międzykulturowość – P. M.] *to jest takie życzliwe, otwarte współistnienie – ale właśnie współistnienie, a nie istnienie obok. Niektóre rzeczy nas dzielą, OK, ale są też rzeczy, które są dla nas wspólne, a tam, gdzie się różnimy, możemy się pięknie różnić i dyskutować na ten temat [...] Współistnienie, ale też w takiej rzeczywistości, gdzie wszystkie te grupy różne mają te same prawa i te same szanse, żeby był równy dostęp do wszelkich dóbr i usług; myślę, że to jest dosyć istotne, żeby to dodać. Wtedy jest ta spójność społeczna, o którą nam chodzi* [NGO/PL].

Jej istotą byłoby zagwarantowanie wszystkim grupom oraz ich członkom takich samych praw i szans rozwojowych, przy jednoczesnym wspieraniu podstaw wspólnotowych, co może sprawić, że cudzoziemcy będą współtworzyć Warszawę jako aktywni społecznie i odpowiedzialni za dobro wspólne obywatele, którzy identyfikują się ze stolicą i innymi jej mieszkańcami: *Chyba wolę określenie międzykulturowość niż wielokulturowość, bo w tej wielokulturowości*

²² Jak zauważa Marian Golka, o ile pojęcie wielokulturowości odzwierciedlać ma i opisywać współwystępowanie dwóch lub więcej kultur na danym terytorium, o tyle pojęcie multilateralizmu przynależy raczej do sfery aksjologicznej i oznaczać ma: „ideologię, politykę i wynikającą z nich praktykę zmierzającą do harmonijnej wielokulturowości [...] polityka multilateralizmu dąży do uznania w mniejszym lub większym stopniu równości poszczególnych grup oraz ich cech kulturowych. Mając przy tym mniej lub bardziej oficjalny charakter, przekłada się na odpowiednie działania prawne i edukacyjne z jednoczesnym dążeniem do zachowania lojalności poszczególnych grup wobec państwa” (M. Golka, dz. cyt., s. 8–9). Jak jednak widać na przykładzie wypowiedzi respondentów, w praktyce społecznej podział, w którym pojęcie wielokulturowości ma tylko i wyłącznie charakter opisowy, nie jest wcale oczywisty. Co więcej, zagrożenia związane z polityką multikulturalizmu, które wymienia Golka – wskazując na jej propagandowe, a nie rzeczywiste działania zmierzające do poprawienia prawnych, społecznych, kulturowych i ekonomicznych warunków funkcjonowania grup mniejszościowych oraz nieeliminowania negatywnych konsekwencji funkcjonowania różnych grup w ramach jednego społeczeństwa – respondenci przypisują dominacji w dyskursie publicznym pojęcia „wielokulturowości”.

jest zawsze takie zagrożenie, że istnieją różne kultury obok siebie, jest ich wiele, ale są właśnie obok siebie i się nie kontaktują, a w tej międzykulturowości jest ten potencjał komunikacyjny – jesteśmy nie tylko obok siebie, ale też się jakoś miesza, jakiś dialog ze sobą prowadzimy [NGO/PL].

Na podstawie opinii respondentów można spróbować zrekonstruować w następujący sposób definicję społeczeństwa międzykulturowego. Jest ono: a) zbiorem dynamicznych grup społecznych, w którym poszczególne jednostki w ciągu swojego życia mogą utożsamiać się z wieloma grupami (ich identyfikacja z tymi grupami ma charakter zmienny, dobrowolny i inkluzyjny); b) federacją kultur i tożsamości, która dąży do zachowania równowagi pomiędzy szacunkiem dla społeczności zakorzenionych już w danym społeczeństwie a gotowością do przyjęcia nowych członków do tego społeczeństwa, które jednoczy ludzi o różnym pochodzeniu kulturowym, narodowym i etnicznym, których status społeczny i poczucie przynależności ulegać może zmianom²³.

3.5. Cudzoziemcy w Warszawie – szansa, wyzwanie, zagrożenie

Zdecydowana większość respondentów biorących udział w badaniu postrzegала zróżnicowanie kulturowe jako zjawisko pozytywne. Według tych opinii trwała obecność cudzoziemców powinna stać się *warszawską codziennością* [URZ], a cudzoziemcy potrzebni są Warszawie *jak tlen do wdychania* [URZ].

Wśród korzyści, jakie mają płynąć z nieuchronnie powiększającej się liczby cudzoziemców w Warszawie, respondenci wskazują rozwój rynku pracy i złagodzenie negatywnych konsekwencji niżu demograficznego. Proces ten ma umożliwić, z jednej strony, pojawienie się wykwalifikowanej *taniej siły roboczej* [URZ] (przede wszystkim z krajów Europy Wschodniej), która zapełni lukę po polskich migrantach przebywających w „starych” krajach Unii Europejskiej²⁴, a z drugiej, przybycie wysokiej klasy specjalistów (z Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych),

²³ Współcześni badacze migracji coraz częściej posługują się takimi pojęciami jak transmigracja czy migracja transnarodowa. Jak zauważają Jaskułowski i Pawlak, implikują one „procesualność, relacyjność i dynamikę zjawiska migracji. Perspektywa transnarodowa zakłada więc, iż migranci – za sprawą swych praktyk – łączą przestrzenie dwóch państw narodowych, które nie mogą już być traktowane jako odizolowane od siebie jednostki polityczne, ale jako wspólne pole działań i znaczeń społecznych, kulturowych, ekonomicznych i politycznych” (K. Jaskułowski, M. Pawlak, dz. cyt., s. 139).

²⁴ Por. przypis nr 21.

którzy posiadać mają zachodnie „know-how” i mogą współtworzyć warszawską „klasę kreatywną”: *Cudzoziemiec w Warszawie [...] przynosi te trzy T floridańskie: talent, tolerancja i technologia. Dla rozwoju miasta są po prostu potrzebni* [URZ]²⁵. Obydwie grupy – warto zaznaczyć, iż jest to wizja skrajnie „zachodniocentryczna” i praktycznie nie dotyczy osób z innych kontynentów niż Europa i Ameryka Północna – mogą więc oferować kompetencje, które pozytywnie wpłyną na konkurencyjność, kreatywność i rozwój polskiej gospodarki, a w ostatecznym efekcie, wzrost zamożności całego społeczeństwa. Ich obecność sprawić ma jednocześnie, że stolica Polski stanie się prawdziwym centrum regionalnym i najważniejszym ośrodkiem miejskim w Europie Środkowo-Wschodniej: *trochę spełnienie aspiracji światowych. Duże aglomeracje są wielokulturowe i jest to wyzwanie, ale i taka nobilitacja, że u nas też jest światowo [...]. Warszawa jako stolica Środkowej Europy, tego regionu musi spełnić tę aspirację wielokulturową* [NGO/PL].

Cudzoziemcy wnoszą mają nie tylko nowe umiejętności, wiedzę i głębokie zaangażowanie, ale także przyczynić się do szeroko pojętego rozwoju społeczeństwa przyjmującego: *Badania pokazują, że społeczeństwa, które są bardziej wielokulturowe, które akceptują odmienności, są pod wieloma względami bogatsze. Ci ludzie wnoszą doświadczenia, których my nie mamy, mogą wnieść kreatywne, niekonwencjonalne rozwiązania pewnych problemów, jak różne rzeczy można rozwiązywać w ich krajach. Często te osoby mają umiejętności, których my nie mamy* [URZ]. W ten sposób postrzegani są zwłaszcza migranci dobrowolni, chociaż pojawiły się również głosy, że także osoby decydujące się na ucieczkę ze swojego kraju z powodów politycznych czy ekonomicznych są często bardzo dynamiczne,

²⁵ Richard Florida, twórca pojęcia „klasy kreatywnej”, wśród jej przedstawicieli wymienia najczęściej: naukowców i wykładowców uniwersyteckich, dziennikarzy, poetów i pisarzy, przedstawicieli branży ITI, ludzi tradycyjnych i nowych mediów, filmowców, ekspertów ds. finansów, prawników, celebrytów, artystów, aktorów, projektantów, architektów oraz wszystkich tych, którzy są „kreatywni” i „innowacyjni” albo za takich są postrzegani. Krytycy Floridy wskazują nie tylko na fakt, że jego teoria niezbyt często znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości, ale dowodzą również, że ewentualne pojawianie się na danym obszarze „klasy kreatywnej” wiąże się z procesem gentryfikacji, czyli wypychania poza coraz bardziej modne i droższe dzielnice tych, których nie stać, aby w nich mieszkać, co w ostatecznym efekcie prowadzi do pogłębiających się nierówności społecznych i wykluczenia, często żyjących w tego typu dzielnicach, biedniejszych migrantów. Paradoksalnie więc, choć Florida uznaje obecność przedstawicieli różnych kultur za jeden z ważniejszych czynników sprzyjający rozwojowi kreatywności, to jego teoria, zastosowana w praktyce przez np. samorządy, może przyczynić się do izolacji wielu grup, w tym także grup migrantów (por. R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, przeł. T. Krzyżanowski, M. Penkala, Warszawa: Narodowe Centrum Kultury 2010).

odważne i ambitne, czego potwierdzeniem ma być podjęte przez nich ryzyko związane z porzuceniem swojego dotychczasowego życia: *to są zazwyczaj ci, którzy miastu coś dają, a niekoniecznie zabierają [...] Jeśli ktoś na przykład decyduje się na ucieczkę ze swojego kraju, to to jest taka jednostka, która jest ponadprzeciętna* [URZ]²⁶.

W kontekście korzyści płynących z obecności cudzoziemców osobnym wątkiem jest walor edukacyjny – dzięki cudzoziemcom mieszkańcy Warszawy zmieniają swoje postawy i otwierają się na inne kultury: *Zamykanie się w skorupie i nieinteresowanie się, jak wygląda cała reszta świata, jest zwyczajnym ograniczaniem się. Kontakt z cudzoziemcami jest czasami bardzo odświeżający, pouczający, może być oknem na świat* [NGO/PL]. Obecność cudzoziemców umożliwiać ma więc dialog międzykulturowy, stając się jednocześnie ważnym pretekstem dla działań skierowanych do społeczeństwa większościowego. Działania te mają: *wzbogacać wiedzę mieszkańców i kulturę polską* [URZ], *promować tolerancję jako postawę* [URZ] oraz *budować społeczeństwo obywatelskie* [URZ]. Tak wyobrażeni cudzoziemcy postrzegani są jako inicjatorzy zmian, które miałyby nastąpić w społeczeństwie polskim. Są więc oni w tej narracji jednocześnie „narzędziami” i „zasobami”, które odpowiednio wykorzystane mogą przyczynić się do głębokich przemian cywilizacyjnych: *Dla społeczeństwa polskiego korzyści wynikają z możliwości uczenia się od siebie nawzajem, rozwijania kompetencji, które są uznawane przez Komisję Europejską za kluczowe (porozumiewanie się międzykulturowe). Praca w zespołach międzykulturowych, przyszłość naszego rynku pracy. Obecność cudzoziemców w Polsce jest ćwiczeniem tych kompetencji* [NGO/PL].

Kolejnym pozytywnym elementem związanym z pojawieniem się cudzoziemców w Warszawie ma być odtworzenie historycznej wielokulturowości stolicy. Te nostalgiczne narracje służyć mają podkreśleniu wielowiekowej tradycji tolerancji, której kontynuacją ma być pozytywny stosunek do współcześnie przebywających w Polsce cudzoziemców²⁷: *Warszawa jest miastem wielokulturowym. [...] Warszawa ma korzenie wielokulturowe. Nasze dziedzictwo jest wielokulturowe*

²⁶ „Ludzie – zauważają Jaskułowski i Pawlak – dotknięci przemocą polityczną, zmuszeni do ucieczki przed konfliktem lub wojną, prześladowani ze względu na religię, wyznanie czy orientację seksualną bardzo rzadko podtrzymują głębsze relacje i powiązania z krajem pochodzenia. Ich działania skierowane są raczej na procesy integracji w kraju przyjmującym” (K. Jaskułowski, M. Pawlak, dz. cyt., s. 141).

²⁷ Innym używanym – trzeba przyznać, że jednak nie tak często – argumentem „historycznym” przywoływanym jako uzasadnienie dla społecznej potrzeby akceptacji cudzoziemców są polskie doświadczenia migracyjne: *My sami pracowaliśmy za głodowe stawki [w krajach zachodnich – P. M.], więc zamknijmy się i nie pouczajmy* [URZ].

[NGO/PL]. Jednocześnie pełnią one także funkcję racjonalizującą i „oswajającą” obecność innych/obcych. Poprzez wpisanie ich w opowieść o długim trwaniu respondenci wskazują, że jeśli w przeszłości możliwe było współżycie różnych grup etnicznych, narodowych czy religijnych w ramach jednego państwa, to jest ono także możliwe współcześnie: *Jeśli straciliśmy tę wielokulturowość, to jest teraz możliwość, aby odbudować tę wielokulturowość, przywracanie tożsamości tego miasta. Poznawanie nowości, nowych ludzi, którzy są inni, większa tolerancja, szersza oferta kulturalna, miasto staje się bardziej »kolorowe«, nie jest odbierane jednoznacznie* [NGO/PL]. Ponowne zróżnicowanie kulturowe (etniczne, narodowe i religijne), a zatem także rosnąca liczba cudzoziemców, miałyby przywrócić Warszawie jej „prawdziwą”, przedwojenną, tożsamość. Wielokulturowość i tolerancja są więc postrzegane, przynajmniej w warstwie deklaratywnej, jako autoteliczne cechy polskiej kultury: *Powrót do przedwojennej narodowości, wielokulturowości polskiej. Każdy człowiek ma swoją kulturę i tradycję, możemy się od siebie uczyć nawzajem, poszerza to nasze horyzonty, się wzbogacamy* [URZ].

Trzeba jednak zauważyć, że są to opowieści w dużym stopniu ahistoryczne i mitologizujące przeszłość. Przedstawiają one relacje międzykulturowe i międzyreligijne w kategoriach bezkonfliktowej koegzystencji i współpracy: stanowią więc nie tyle adekwatny opis skomplikowanej przeszłości, lecz raczej jej interpretację dokonaną za pomocą współczesnych ideałów i postulatów. Tego typu społeczne wyobrażenia niewiele mówią o faktycznie zachodzących relacjach i stosunkach panujących między Polakami a grupami mniejszościowymi przed 1945 rokiem. Raczej stanowią mogą dowód na to, że przedstawiciele historycznych mniejszości oraz cudzoziemcy są akceptowani o tyle, o ile wpisują się w schemat wyobrażeń społeczeństwa większościowego o samym sobie. Obcy są akceptowani, o ile podzielają podobną wizję przeszłości i konstytuującą je mity, mówią tylko to, co owa większość chce usłyszeć, jeśli nie zaburzają jej własnego obrazu samej siebie. Respondenci opowiadający o wielokulturowej arkadii, współtworzą narrację uniemożliwiającą dokonanie krytycznej refleksji nad przeszłością, która – oprócz wielu dowodów współpracy jednostek i grup wywodzących się z różnych kultur, przenikania się wzorów kultury, integracji (a czasami asymilacji) – naznaczona była także dyskryminacją, przemocą symboliczną i fizyczną, antysemityzmem oraz rasizmem²⁸.

²⁸ Por. E. Janicka, T. Żukowski, *Przemoc filosemicka? Nowe polskie narracje o Żydach po roku 2000*, Warszawa: Instytut Badań Literackich PAN 2016.

Na zagrożenia, jakie mają lub miałyby wynikać z obecności cudzoziemców w Warszawie rozmówcy wskazywali w zdecydowanie mniejszym stopniu. Większość obaw związanych z rosnącym zróżnicowaniem kulturowym nie odnosiła się bezpośrednio do samych cudzoziemców, lecz raczej do społeczeństwa większościowego: [...] *widzę zagrożenia ze strony Polaków, a nie cudzoziemców. Konkretnym środowiskom potrzeba jeszcze wiele pracy, żeby zdjąć stereotypy [NGO/PL].* Choć w opinii respondentów obecność cudzoziemców może i powinna wzbogacić stolicę, to zdają sobie oni sprawę, że dla wielu mieszkańców Warszawy jest ona swoistym wyzwaniem: generuje wśród nich negatywne stereotypy i wynikające z nich postawy, które każą widzieć w cudzoziemcach ludzi gorszej kategorii, mogących stanowić dla większości zagrożenie (rozumiane zarówno jako zagrożenie dla jednolitej narodowej tożsamości, jak i zagrożenie fizyczne, ekonomiczne czy socjalne).

Obserwowana i/lub prognozowana zwiększająca się liczba cudzoziemskich mieszkańców Warszawy wiąże się więc ze wzrostem postaw ksenofobicznych i nietolerancją wśród Polaków (już teraz zresztą część respondentów wskazywała na przypadki ostracyzmu grupy większościowej względem osób, które zawarły związek małżeński z obcokrajowcem): *Spółeczeństwo polskie często reaguje na pojawienie się cudzoziemców niechęcią, wzrostem negatywnych nastawień, może to prowadzić do konfliktów (brak przygotowania społeczeństwa na przyjazd obcokrajowców, potrzeba bardziej elastycznego myślenia z naszej strony o tym, że Polska jest krajem otwartym i mamy obowiązek przyjmowania obcokrajowców).* W efekcie, jeśli prognozowane zagrożenia okażą się rzeczywiste, obcokrajowcy będą się izolowali i rekonstruowali swoje tożsamości w opozycji do społeczeństwa większościowego²⁹, jednocześnie utrwalając wzory kulturowe, które mogą być nieakceptowane przez Polaków. Te negatywne postawy cechujące część członków społeczeństwa przyjmującego oraz wynikające z nich zjawiska, które mogą pojawić się w niedalekiej przyszłości, są efektem braku przemyślanej i skutecznej polityki integracyjnej oraz obecności w przestrzeni publicznej dyskursów antymigranckich wykorzystywanych w bieżącej walce politycznej: *Zagrożeniem jest brak sensownej polityki migracyjnej i wywoływanie u ludzi poczucia zagrożenia wywołanego obecnością cudzoziemców [NGO/PL].*

²⁹ „Rasizm, ksenofobia i dyskryminacja – dowodzą cytowani już Jaskułowski i Pawlak – przyczyniają się do niepewności ekonomicznej i politycznej migrantów, a tym samym wzmacniają znaczenie zależności i powiązań w życiu migrantów z krajem pochodzenia” (K. Jaskułowski, M. Pawlak, dz. cyt., s. 139).

3.6. Od relacji międzykulturowych do „niewidzialności”

Zdaniem części respondentów, cudzoziemcy są w Warszawie „jedynie” tolerowani, a owa tolerancja ma charakter pasywny, co oznacza, że nie są oni włączani w życie społeczne, nie są partnerami w decyzjach ich dotyczących, nie partycypują ani w ustalaniu zasad polityki wobec obcokrajowców, ani w jej realizacji: *Warszawa, uogólniając, bardziej aspiruje do mówienia o sobie jako o mieście tolerancyjnym, ale nie współdecydowaniu, tolerancja może być pasywna [NGO/PL]; Nie odczuwają rasizmu czy dyskryminacji, ale czują się jak powietrze [NGO/PL].*

Tego typu opinie odnoszą się zazwyczaj do osób, które swym wyglądem nie wyróżniają się z otoczenia. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku osób, które posiadają cechy fizyczne wyraźnie odróżniające je od większości: *Generalnie są to osoby, które w dużym stopniu spotykają się z dyskryminacją, to straszne uogólnienie, ale jak się lepiej pozna te osoby i posłucha doświadczeń życiowych, to w każdej historii pojawia się albo wątek rasistowski, albo ksenofobiczny czy szowinistyczny [...] Miałem wiele takich doświadczeń, że chodząc z Afrykańczykami po ulicach, byliśmy atakowani, byliśmy też poszturchiwani (raczej nie było to skierowane do mnie). Komentarze rasistowskie są prawie na porządku dziennym, dość często się zdarzają [NGO/PL].*

Jednocześnie respondenci podkreślali, że relacje cudzoziemców z polskim społeczeństwem w znacznym stopniu nie zależą jedynie od cech antropofizycznych tych pierwszych, lecz także od ich statusu (np. wykonywany zawód), prestiżu społecznego, jakim cieszy się kraj ich pochodzenia, oraz – często opartych na stereotypowych wyobrażeniach – cech, jakie są im przypisywane przez społeczeństwo większościowe.

Relacje pomiędzy osobami, które zdecydowały się na zamieszkanie w Warszawie z własnej woli i posiadają – lub przypisywany im jest – wysoki kapitał ekonomiczny, kulturowy i społeczny (studenci pochodzący z krajów Europy Zachodniej, pracownicy międzynarodowych korporacji, przedsiębiorcy czy naukowcy), a społeczeństwem przyjmującym rzadko, zdaniem respondentów, naznaczone są konfliktami. Co więcej, ta cudzoziemska „klasa wyższa i średnia” jest nie tylko coraz bardziej akceptowana przez społeczeństwo większościowe, ale znajomości i bliskie interakcje z jej przedstawicielami często są elementem budowania jednostkowego i grupowego prestiżu autochtonów.

Cudzoziemcy przybywający z zachodniego kręgu kulturowego są postrzegani jako bardziej wartościowi i interesujący, a ich obecność w stolicy jest pożądana

w znacznie większym stopniu niż pobyt przedstawicieli innych kultur. Mają oni jednak posiadać także pewne wady. Zdarza się bowiem, że są zadufani w sobie oraz nie widzą potrzeby poznania kultury gospodarzy i uczenia się języka polskiego: *Anglosasi to są trochę bufony, mają świadomość, że angielski jest językiem światowym i rzadko znają na dobrym poziomie inny język. Osoby znające angielski sobie odpuszczają – mamy kilka takich osób, które mieszkają tutaj wiele lat, a bardzo słabo mówią po polsku* [NGO/PL].

Tymczasem, według respondentów, przybysze ze „Wschodu”, przede wszystkim z byłych republik ZSRR, są na tle cudzoziemców pochodzących z „Zachodu” niepewni siebie, wycofani, zakompleksieni i wystraszeni: *Osoby ze Wschodu są bardziej niepewne, Zachód ma lekkość w relacjach, kontaktach, ta pewność od nich bije, nie ma kompleksu* [NGO/PL]. Z analizowanych tu wypowiedzi wyłania się zatem niewypowiedziane wprost przekonanie, że o ile tzw. Zachód reprezentuje wyższy poziom cywilizacyjny: [przybywać do Warszawy będą – P. M.] *nie zawsze Amerykanie, cenione narodowości, ale takie narodowości, jakich mamy sąsiadów* [NGO/PL], o tyle, przynajmniej dla części badanych, w codziennych relacjach międzyludzkich przyjemniejsi są zdecydowanie cudzoziemcy pochodzący ze „Wschodu”. Ten stan rzeczy wynikać ma przede wszystkim z ich „pokrewieństwa kulturowego” z Polakami: *Nam jest o wiele bliżej do Wschodu, bliższe są mi osoby ze wschodniej strony globu* [NGO]; *Osoby z bloku wschodniego są bardziej otwarte na pomoc. Nie ma też tej bariery językowej, bo nasze języki są jednak podobne i łatwiej dla nich jest jednak się nauczyć* [URZ].

Jednocześnie jednak wielu respondentów podkreśla, że warszawska „wielokulturowość”, czy jak chcieliby inni „międzykulturowość”, która ma być kształtowana przez wzajemne – najlepiej codzienne i głębokie relacje i kontakty pomiędzy społeczeństwem przyjmującym a różnymi grupami cudzoziemskimi – pozostaje wciąż niezrealizowanym postulatem ze względu na swoiście i różnie pojmowaną „niewidzialność” migrantów. Owa „niewidzialność” to kategoria niejednorodna i niejednoznaczna, a do tego różne jej wymiary są znacznie częściej dostrzegane przez pracowników organizacji pozarządowych i samych obcokrajowców niż przez pracowników instytucji publicznych³⁰.

³⁰ Złożony i wieloaspektowy fenomen „niewidzialność” migrantów dla członków społeczeństwa większościowego, w tym zwłaszcza cudzoziemców wywodzących się z krajów Europy Środkowo-Wschodniej i repatriantów z krajów byłego ZSRR, może być także interpretowany za pomocą kategorii analitycznej „człowieka marginesu” zaproponowanej, w latach 20. XX wieku, przez amerykańskiego socjologa Roberta Ezrę Parka. Według Parka bowiem „człowiekiem marginesu” należy określić osobę, która żyje pomiędzy

Wypowiedzi urzędników wskazują na brak podstawowych danych o cudzoziemcach, a zarazem potrzebę ich posiadania – zwłaszcza w zakresie liczby cudzoziemców przebywających w Warszawie, ich pochodzenia, wykonywanych zawodów, statusu materialnego, ale także tego, jakie mają potrzeby, plany i problemy. Wiedza urzędników ma zwykle charakter intuicyjny lub zasłyszany, co widać między innymi we wskazywaniu skupisk cudzoziemców w Warszawie; powszechnie mówi się o Osiedlu za Żelazną Bramą, Ochocie (Szczęśliwice, ulica Grójecka), ale także Wólce Kosowskiej, ulicy Marywilskiej, Targówku, czasem o ulicy Bakalarskiej czy Bemowie (osiedle Przyjaźń, gdzie mieszkać mają studenci cudzoziemscy). Najbardziej wyrazistą (a niekiedy jedyną) grupą, którą rozmówcy są w stanie zlokalizować na mapie Warszawy, są Wietnamczycy. Powszechna jest także wśród przedstawicieli urzędów opinia o rozproszeniu migrantów ekonomicznych ze Wschodu. Pojedynczy głos wskazuje na „zaopiekowanie się” przez państwo jedynie uchodźcami – pozostali cudzoziemcy są dla pracowników administracji „niewidoczni”.

W odróżnieniu od urzędników, organizacje pozarządowe do sytuacji prawnej cudzoziemców podchodzą w mniej formalny sposób – stanowi ona jedynie swoiste tło, a nie czynnik decydujący w kwestii udzielenia wsparcia. Jak zauważa jeden z respondentów: *To, co się dzieje, to NGO o kilka dystansów wyprzedza instytucje publiczne czy nawet prawo [NGO/PL].* Osoby „niewidzialne” można podzielić na kilka kategorii, a klasyfikacja ta, chociaż oparta została na narracjach respondentów, ma charakter umowny. Zawarte w niej kategorie pełnią funkcję typów idealnych: a) „cudzoziemcy bezproblemowi” (np. pracownicy korporacji, studenci, pracownicy umysłowi); b) cudzoziemcy przebywający w Polsce nielegalnie; c) osoby, które formalnie posiadają obywatelstwo polskie lub inny status prawny umożliwiający im oficjalny pobyt w Polsce, ale nie są zintegrowane ze społeczeństwem większościowym (np. uchodźcy przebywający w ośrodkach dla uchodźców, repatrianci, osoby posiadające Kartę Polaka, osoby pozostające w związkach z obywatelami polskimi).

kilkoma kulturami, z których żadna w sposób całościowy nie definiuje jego tożsamości. To uczestnictwo czy egzystowanie pomiędzy lub na styku różnych kultur sprawia, że „człowiek marginesu” posiada dystans do otaczających go rzeczywistości, potrafi płynnie przemieszczać się pomiędzy nimi i funkcjonować wykorzystując wiele różnych wzorów kultury i kodów kulturowych. Zob. R. E. Park, *Race and Culture*, Michigan: Free Press 1950, R. E. Park, *Human migration and the marginal man*, „American Journal of Sociology”, Vol. 33, No. 6, 1928, s. 881–893; E. V. Stonequist, *The marginal man: a study in personality and culture conflict*, New York: Charles Scribner's Sons 1937.

Przez respondentów reprezentujących organizacje pozarządowe „niewidzialność” cudzoziemców jest też określana jako „marginalizacja” i wynika, ich zdaniem, przede wszystkim z przyczyn systemowych – jest efektem polityki (lub jej braku) instytucji publicznych różnego szczebla³¹. Tak rozumiana „niewidzialność” przybiera co najmniej dwa wymiary. Wymiar „bezpośredni” odnosi się przede wszystkim do cudzoziemców gorzej sytuowanych ekonomicznie i pochodzących zazwyczaj z tzw. Wschodu (Wietnamu, Chin, byłych republik Związku Radzieckiego); przebywających w Polsce nielegalnie (są oni widzialni dla części społeczeństwa, ale już nie dla instytucji); których pobyt został zarejestrowany, w tym przede wszystkim uchodźców lub osób oczekujących na ten status (są oni widzialni dla instytucji, ale już nie dla społeczeństwa). W tym ostatnim przypadku „niewidzialność”/„marginalizacja” związana jest z naznaczeniem migrantów oraz przypisaniem im – także na poziomie systemu prawnego – określonych praw, obowiązków i poddaniu ich pobytu w Polsce istotnym ograniczeniom. Z kolei wymiar „niebezpośredni”, w którym marginalizacja przybiera formę zaniechania działań i dotyczy osób, które określono jako cudzoziemców „bezproblemowych” (dotyczy to także repatriantów oraz posiadaczy Karty Polaka), polegać ma na tym, że instytucje państwowe i miejskie nie poczuwają się do obowiązku realizowania jakiegokolwiek polityki skierowanej do tych cudzoziemców, w tym także polityki prowadzącej do ich integracji ze społeczeństwem większościowym.

Pozostawieni przez polskie państwo „sami sobie” cudzoziemcy „bezproblemowi” to najczęściej osoby o dobrym lub wysokim statusie ekonomicznym, które pochodzą z krajów „Zachodu”. Ich status prawny jest uregulowany, pracują i nie mają problemów mieszkaniowych, nie są więc postrzegani jako osoby wymagające wsparcia – w rezultacie nie kieruje się do nich żadnych działań instytucjonalnych. „Niewidzialność” sprawia, że nie są wykorzystywane ich

³¹ Także respondenci pracujący w organizacjach pozarządowych podkreślają, że jednym z największych problemów w ich pracy jest brak wiarygodnych danych na temat cudzoziemców przebywających w Warszawie. Sytuacja ta dotyczy zwłaszcza osób przebywających w Polsce nielegalnie, chociaż odnosi się także do cudzoziemców, których status jest uregulowany. Brak wiarygodnych danych utrudnia planowanie projektów – trudno jest sformułować cele i zakres prowadzonych działań, które często finansowane są ze środków europejskich i uzależnione od obecności cudzoziemców określonego typu (np. migrantów ekonomicznych lub uchodźców) i wiążą się z koniecznością weryfikacji statusu danej osoby. Z kolei w ramach programów miejskich obowiązują sztywne regulaminy wydatkowania i realizacji projektów, które utrudniają pracę oraz nie są dostosowane do zmiennych potrzeb cudzoziemców oraz ich niestabilnego statusu.

kompetencje, a oni sami żyją często w zamkniętych, postrzeganych jako elitarne, kręgach cudzoziemskich, tworząc swoiste mentalne i fizyczne *gated communities*. Ten brak polityki nakierowanej na integrację, w tym przede wszystkim akulturację „bezproblemowych” cudzoziemców, sprawia, że postrzegają oni Polskę jedynie jako miejsce pobytu tymczasowego lub/i jako kraj tranzytowy: nie tylko nie mają kontaktu z obcokrajowcami, którzy znajdują się w gorszej sytuacji ekonomicznej, prawnej i społecznej, lecz także ich relacje ze społeczeństwem większościowym są ograniczone: *Niekoniecznie chcą się integrować – są szefami, kwestia hierarchii, bardzo często są na kontraktach, potem wysyłają ich gdzieś. Nie uczą się języka, nie są nastawieni na integrację [NGO/PL]*.

Z kolei „niewidzialność” osób przebywających w ośrodkach dla uchodźców – zdaniem respondentów – wynika przede wszystkim ze specyfiki funkcjonowania tych instytucji i obowiązujących w nich regulaminów. Ich mieszkańcy są izolowani przestrzennie (ośrodki najczęściej znajdują się na obrzeżach dużych miast) i czasowo (ograniczona możliwość swobodnego przebywania poza ośrodkami i obowiązek meldowania się w nich o określonych godzinach). Jednocześnie nie mogą oni podjąć legalnej pracy nie tracąc świadczeń socjalnych i możliwości zamieszkiwania w ośrodku. W zestawieniu z nieznajomością języka polskiego i polskiej kultury prowadzi to do agresji, która – zdaniem respondentów pracujących z tą grupą – wynika przede wszystkim z poczucia niskiej wartości, podtrzymywanego poprzez upokarzające ich gesty i zachowania nielicznych przedstawicieli społeczeństwa większościowego, z którymi mają styczność. W efekcie, zdaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych, wielu z nich od pierwszego dnia pobytu w Polsce planuje wyjazd do krajów Europy Zachodniej (przybysze z Kaukazu), a jedynie mniejszość dąży do integracji ze społeczeństwem większościowym (migranci z Ukrainy): *Problemem jest wszystko. Są po stronie polskiej, [to są problemy – P. M.] socjalne, obiektywne z wynagrodzeniami, z uczeniem jednego z najtrudniejszych języków świata, użytecznym tylko tutaj. Decyzje cudzoziemców są racjonalne – mając wybór między polskim a angielskim, to wybierają angielski. [...] Jeśli Polska jest wyborem jako kraj docelowy, to mają dość pozytywny pomimo problemów formalnych, z pracą, wynajmem mieszkań – bardzo pozytywny stosunek do Polski. [...] Gorszy mają te osoby, które wylądowały w Polsce, a chciałyby dotrzeć na Zachód, ich stosunek do Polski jest znacznie gorszy, nie mają poczucia zakorzenienia [NGO/PL]*. Na marginesie warto zauważyć, że w pewnych grupach (chodzi tu zwłaszcza o migrantów pochodzących z Europy Wschodniej i Kaukazu) w zdecydowanie większym stopniu „niewidzialni” dla systemu i społeczeństwa są mężczyźni, co wynikać

ma z faktu, że to głównie kobiety zajmują się dziećmi i dzięki nim mają kontakt z takimi instytucjami jak szkoły, miejskie ośrodki pomocy społecznej czy organizacje pozarządowe.

Zdaniem respondentów pracujących w organizacjach pozarządowych kwestia „niewidzialności” repatriantów, w tym także osób posiadających Kartę Polaka oraz obywateli polskich niemówiących w języku polskim, nie jest odmienna od sytuacji migrantów „bezproblemowych”, chociaż oczywiście posiadają oni inny status społeczny oraz więcej praw i ułatwień systemowych: *Repatrianci w sensie formalnym nie są cudzoziemcami, ale bardzo często są to osoby, które przyjeżdżają z odmiennym bagażem kulturowym i muszą przejść tę samą ścieżkę, co wszyscy inni cudzoziemcy. Jak nie zna języka, to musi uczyć się wszystkiego od nowa. Jak zna, to można szybciej przejść [NGO/PL].* Potwierdza to wypowiedź jednego z migrantów: *Polski znałem już dość dobrze [...] chodziłem na kursy z polskiego, dostałem certyfikat B2, zanim przeprowadziłem się do Polski. To było moim wielkim atutem, w porównaniu do kogoś, kto przyjeżdża tak od razu, że dostaje tam jakąś wizę i wpada do Polski po raz pierwszy w życiu, on jest niezaadaptowany, wszystkiego się boi [CUDZ].*

Jeden z respondentów, który posiada Kartę Polaka, chociaż nie jest etnicznym Polakiem, wskazuje, że państwo polskie nie prowadzi działań systemowych (polityki integracyjnej) skierowanych do cudzoziemców i społeczeństwa większościowego, w tym zwłaszcza promocji „widzialności” innych/obcych: *Poprosiłabym, aby stworzyli [urzędnicy – P. M.] bardziej otwarte środowisko dla ludzi, którzy przyjeżdżają z zewnątrz. To pozwoli tym ludziom poczuć się częścią Warszawy, kiedy będą tu mieszkać. Tak więc poprzez reklamę i media, również trzeba uświadamiać całą populację, że są tu też obcokrajowcy. Ludzie tutaj powinni tolerować osoby z innej kultury. Częścią szerszego procesu politycznego jest to, że zapraszają ludzi z innych krajów. Odpowiedzialność jest większa po stronie zapraszającego niż po stronie gościa. Więc jeśli Polska zaprasza ludzi z zewnątrz do naukowych, politycznych lub innych celów, to państwo przyjmujące powinno być bardziej otwarte w akceptowaniu inności, w przyjmowaniu tych ludzi i ich kultury. Państwo powinno szanować przybyszów [CUDZ].* Jak podkreślają sami obcokrajowcy, w tym także ci pochodzący z Europy Wschodniej, dla których integracja, przynajmniej teoretycznie, ma być łatwiejsza, taka sytuacja powoduje, że stają się oni „niewidzialni”, a owo spychanie w sferę „niewidzialności” interpretują często jako wielowymiarowy proces gettoizacji: *Dobrze by było, żeby Polska już zaczynała się nad tym zastanawiać, bo osób ze Wschodu jest naprawdę coraz więcej. [...] A tam sytuacja jest strasznie skomplikowana i nie ma jak żyć.*

[...] *Sporo osób chce stamtąd tutaj wyjechać. [...] Polska musi za tym nadążyć, bo mi się wydaje, że wśród nas tworzy się jakaś wspólnota zamknięta, że jest trochę czegoś, co ja bym nazwał miejskim getto [CUDZ.]*

„Niewidzialność” migrantów i repatriantów z Europy Wschodniej wynika także z kilku innych przyczyn, w tym również z posiadanego przez nich, szeroko rozumianego, kapitału kulturowego i ekonomicznego. Po pierwsze, jak wskazuje jeden z ukraińskich respondentów, dużym problemem, który hamuje ich proces integracji, jest fakt, że wielu z nich – w tym także osoby młode (np. studenci) – nie znają języka angielskiego, która to umiejętność, zwłaszcza w początkowej fazie ich pobytu w Warszawie, mogłaby w dużym stopniu umożliwić im nawiązanie kontaktu z Polakami oraz przedstawicielami innych grup cudzoziemskich: *Polacy spotykają się gdzieś na jakichś imprezach z Hiszpanami, Włochami [...] przechodzą jakoś na angielski i dla nich jest zupełnie spoko rozmawiać po angielsku w obecności kogoś. Ukraińcy, z reguły, z angielskim to mają problem, jak tutaj nie studiowali, to mają problem z angielskim [CUDZ.]*. Po drugie, „niewidzialność” wielu osób z Europy Wschodniej wynika z ich dużej liczby, co pozwala funkcjonować im w zamkniętym, homogenicznym świecie swoich tożsamości grupowych oraz silnego poczucia przynależności do postradzieckiej wspólnoty językowo-kulturowej (podobny proces można obserwować wśród pierwszego pokolenia migrantów pochodzących z Wietnamu): *My wolimy ze sobą rozmawiać w swoim języku, nasza kultura jest na tyle mocna, na tyle taka wilgotna, wiesz, kleista, jeśli tak mogę powiedzieć, my jakby jesteśmy między sobą sklejeni w tej kulturze [...] Strasznie ciężko jest się wkręcić w nasze grono, jeżeli nie jesteś jednym z nas. Nie dlatego, że my jesteśmy zamknięci, tylko że mamy taką kulturę. To może za jakiś czas spowodować problem. Ja nie mówię teraz o Ukrainie, nie mówię tylko o Białorusi ani tylko o Rosji. Ja mówię o co najmniej tych trzech narodach, bo my naprawdę jesteśmy podobni do siebie, mimo tego, że tam teraz próbują wmówić, że Ukraina jest bardziej europejska. [...] więc my jesteśmy jakby odrębną cywilizacją... [CUDZ.]*

Z wypowiedzi respondentów, w tym przede wszystkim cudzoziemców, którzy sami siebie postrzegają jako okresowo lub stale „niewidzialnych” dla społeczeństwa większościowego, ta „niewidzialność” może zostać przekraczana przede wszystkim dzięki projektom integracyjnym. Główną bowiem cechą tych projektów nie jest prezentowanie kultur cudzoziemskich Polakom, lecz wspólne działania w zróżnicowanej narodowo i kulturowo grupie: *Dla mnie takie projekty [...] powodują, że cudzoziemcy i Polacy robią coś wspólnie. Dla mnie dużo to zdziałało, chociażby swoją dziewczynę poznałem przez kolegę stąd.*

*Kiedyś jedna dziewczyna, jak przyszła, to powiedziała, że nigdy wcześniej, będąc tu [w Warszawie – P. M.] przez 10 lat, nie poznała tak dobrze żadnego Polaka, ograniczała się do relacji – znajomy z pracy [CUDZ]. Znaczenie tego rodzaju działań podkreśla także inny respondent: *Ja tam przyszedłem i od pierwszego warsztatu mnie to zachwyciło. Super, mega... w Polsce coś takiego robić. [...] Wow, tyle nowych osób i są Polacy i nasi i to tacy nasi, którzy już tu dłużej mieszkają i fajnie by było ich zapoznać, dowiedzieć się, jak im się tutaj mieszka. I to wszystko naraz tyle było dobrego, że zadecydowałem, że muszę tam chodzić. I tak się stało, że [działalność w projekcie – P. M.] stała się częścią mojego życia tutaj. Ja sobie w tej chwili nie za bardzo wyobrażam życie poza Warszawą, bo nie za bardzo sobie wyobrażam życie poza tym kołem [znajomych poznanych dzięki udziałowi w projekcie – P. M.], bo to są mega fajni ludzie i zawsze są chętni do pomocy i my się wspieramy i my jesteśmy rodziną w pewnym sensie [CUDZ].**

ROZDZIAŁ 4

Cudzoziemcy w Warszawie: mapa obecności

Aleksandra Winiarska

4.1. Wprowadzenie

Warszawa jest jednym z najbardziej wielokulturowych miast w Polsce i jednocześnie miejscem, w którym w skali kraju mieszka najwięcej cudzoziemców. Wielokulturowość stolicy jest budowana przez różnorodne grupy etniczne, których przedstawicieli charakteryzują odmienne potrzeby i zasoby związane z funkcjonowaniem w Warszawie, a także odmienne wzory integracji – co w połączeniu ze zróżnicowaniem kulturowym daje bogatą mozaikę, na temat której bardzo trudno jest formułować jakiegokolwiek uniwersalne sądy. Mając jednak na celu opisanie tej mozaiki w sposób mniej lub bardziej systematyczny, należy wyróżnić kilka kategorii osób:

- migranci krótkoterminowi – w tym studenci, ekspaci (pracownicy firm zagranicznych przyjeżdżający na kontrakty terminowe) oraz migranci ekonomiczni przebywający na podstawie zezwoleń na pobyt czasowy czy dokumentów wizowych (osoby z państw trzecich) lub rejestrujący pobyt w Polsce (obywatele UE);
- migranci mieszkający w Warszawie na stałe – na podstawie zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, przebywający w Polsce zarówno w związku z celami ekonomicznymi, jak i rodzinnymi¹;
- turyści oraz osoby przebywające na podstawie wiz (krótkoterminowych bądź długoterminowych) wydanych w polskich placówkach konsularnych,

¹ Do tych pierwszych dwóch kategorii zaliczam również osoby posiadające prawo pobytu w Polsce na podstawie statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, pobytu humanitarnego czy tolerowanego.

z czego część faktycznie czasowo mieszka i pracuje na terenie Polski (wszystkich wiz w roku 2015 wydano poza terytorium RP ponad 1,5 mln²);

- osoby, które nabyły polskie obywatelstwo (często w wyniku małżeństwa z Polką/Polakiem), formalnie niebędący zatem cudzoziemcami, ale często zachowujący pewien stopień odmienności kulturowej od większości społeczeństwa przyjmującego;
- inne osoby o korzeniach migracyjnych – np. dzieci małżeństw dwunarodowych lub kolejne pokolenia migrantów urodzone w Polsce bądź osoby posiadające polskie obywatelstwo, ale urodzone i wychowane za granicą.

Tekst ten będzie się skupiał przede wszystkim na cudzoziemcach, czyli osobach, które nie posiadają polskiego obywatelstwa, i należą do dwóch pierwszych kategorii osób – migrantów stałych lub czasowych. Mając świadomość, że stosowanie pojęć „migrant” czy „cudzoziemiec” prowadzi w sposób nieunikniony do uogólnień, a także budowania opozycji względem przedstawicieli „społeczeństwa przyjmującego”, trzeba jednocześnie stwierdzić, że osoby te są w szczególnej sytuacji prawnej, istotnie odmiennej od obywateli polskich. Należy też podkreślić, że choć część tych osób jest w dużym stopniu zintegrowana w polskim społeczeństwie, to jednak w wielu przypadkach odmiennosc kultury, religii czy wreszcie wyglądu, może generować trudności w codziennych kontaktach z Polakami³.

4.2. Próba szacowania

W kontekście działań wspierających wzajemną integrację mieszkańców Warszawy ważne wydaje się oszacowanie przybliżonej liczby cudzoziemców mieszkających stale lub czasowo w stolicy, a także zmapowanie miejsc ich pobytu oraz potencjalnych codziennych kontaktów z innymi rezydentami miasta. Jest to jednak zadanie niezwykle trudne, a wręcz niemożliwe, nawet przy wykorzystaniu dostępnych danych statystycznych i administracyjnych oraz istniejących badań naukowych. Wynika to z kilku czynników:

² *Raport konsularny 2015* https://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/raport_konsularny_2015. Według danych UdsC wiz wydanych cudzoziemcom na terytorium RP w roku 2015 było ok. 2500.

³ Dane MSWiA wskazują, że przestępstwa motywowane nienawiścią najczęściej dotyczą pochodzenia narodowego i etnicznego, wyznania, a także koloru skóry. Liczba tych przestępstw w ostatnim czasie rośnie. Zob. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Analiza przestępczości z nienawiści*, Warszawa, maj 2016, http://www.społeczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/analiza_mswia_policja.pdf.

- migranci (szczególnie przybywający w celach ekonomicznych) są grupą bardzo mobilną, często przemieszczającą się i zmieniającą miejsce pobytu;
- część osób wykorzystuje istniejące w Polsce sieci społeczne, inni dopiero tworzą załączki grup i organizacji migranckich;
- istniejące dane zbierane są z wykorzystaniem różnych metodologii i oparte często na zróżnicowanych definicjach i kategoryzacjach. Niekompletny, a niekiedy również rozłączny charakter różnych klasyfikacji powoduje, że część osób nie jest ujmowana w poszczególnych statystykach, inne są ujmowane błędnie, a jeszcze inne pojawiają się w statystykach wielokrotnie.
- dane są często niepełne, ponieważ część osób z różnych względów nie jest objęta istniejącymi rejestrami, poza tym dane administracyjne nie obejmują osób o nieuregulowanym statusie.

Biorąc powyższe pod uwagę, podjęto działania mające na celu dotarcie do różnorodnych danych administracyjnych, z odmiennych źródeł, które zostaną teraz przedstawione i przeanalizowane, uwzględniając również ich ograniczenia. Trzeba przy tym zaznaczyć, że opracowanie to odnosi się *stricte* do m.st. Warszawy (nie metropolii warszawskiej), nie obejmuje zatem powiatów i gmin poza jej granicami (choć z nią sąsiadujących), gdzie obecność cudzoziemców jest często bardzo wyraźna, jak w przypadku gmin Lesznówola, Raszyn, Nadarzyn czy Piaseczno. Część migrantów zamieszkujących te gminy z dużym prawdopodobieństwem pracuje w Warszawie.

4.2.1. Dane Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku, dane Urzędu ds. Cudzoziemców oraz dane meldunkowe miasta

Z danych Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011⁴ wynika, że ponad 80% wszystkich cudzoziemców mieszkających na terenie województwa mazowieckiego przebywa w miastach, a 61,7% w samej Warszawie, zaś na każde 10000 osób mieszkających w m.st. Warszawie przypada

⁴ *Ludność w województwie mazowieckim. Stan i struktura demograficzno-społeczna, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2013, s. 71–72.*

62 cudzoziemców⁵, czyli około 0,6% populacji (10,5 tys. osób)⁶. Przytoczone dane liczbowe wydają się jednak istotnie zaniżone, poza tym są to dane przybliżone, z uwagi na metodologię ich zbierania (badanie reprezentacyjne).

Zakładając jednak, że trafne są wskazane w danych NSP 2011 relacje procentowe dotyczące rozlokowania cudzoziemców w ramach województwa mazowieckiego, to odnosząc je do danych UdsC dotyczących liczby ważnych kart pobytu wydanych przez wojewodę mazowieckiego na koniec 2012 roku⁷ (42 533) i traktując to jako podstawę obliczeń, możemy przyjąć, że na terenie Warszawy przebywało wtedy około 26 240 cudzoziemców, co stanowi ok. 1,5% populacji miasta⁸, zaś w roku 2013⁹ już 1,9% populacji. Przyglądając się jednocześnie relacjom pomiędzy różnymi przytoczonymi wyżej danymi statystycznymi, można w dużym przybliżeniu stwierdzić, że w Warszawie mieszka ok. 25% cudzoziemców przebywających w Polsce¹⁰. Oznaczałoby to, że w roku 2015 cudzoziemcy stanowili ok. 3% populacji stolicy (około 53 tys. osób)¹¹. Dane te dotyczą jednak tylko cudzoziemców o uregulowanym statusie, i nie obejmują osób przebywających na innej podstawie niż karty pobytu (na przykład dokumentów wizowych), zatem faktyczna liczba obcokrajowców jest

⁵ Wskaźnik ten jest wyższy w powiecie piaseczyńskim – 94 cudzoziemców na 10000 mieszkańców.

⁶ Liczone według danych NSP 2011 dotyczących populacji Warszawy (1 700 612 os.)

⁷ Jest to rok najbliższy daty przeprowadzenia NSP, gdzie dostępne są dane Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące ważnych kart pobytu w podziale na województwa (wg organu wydającego). Zob. *Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2012 r.* <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/>.

⁸ Według danych Urzędu Statystycznego w Warszawie na koniec 2012 roku (*Panorama Dzielnic Warszawy 2012*) populacja Warszawy wynosiła 1 715 517 osób.

⁹ Liczba ważnych kart pobytu wydanych przez wojewodę mazowieckiego w roku 2013 wyniosła 52273 (dane UdsC), zaś populacja Warszawy 1 724 404 (dane GUS).

¹⁰ Biorąc pod uwagę na przykład liczbę pozytywnych decyzji pobytowych wydanych przez wojewodę mazowieckiego w stosunku do wszystkich pozytywnych decyzji pobytowych w roku 2014 czy liczbę ważnych kart pobytu wydanych przez wojewodę mazowieckiego w stosunku do wszystkich ważnych kart pobytu w roku 2013 (w obu przypadkach nieco ponad 40%) i zestawiając to z szacunkami dotyczącymi proporcji cudzoziemców na Mazowszu, którzy mieszkają w Warszawie (ok. 60%).

¹¹ Liczba wszystkich ważnych kart pobytu na koniec 2015 roku wyniosła 211 869 (dane UdsC), zaś populacja Warszawy została tu oszacowana na 1 745 500 osób (brak jeszcze danych GUS na rok 2015, wzięto zatem pod uwagę populację w roku 2014 powiększoną o 10 000 osób, zgodnie z szacowanym w ostatnich latach trendem wzrostowym).

prawdopodobnie dużo wyższa. Należy tu podkreślić, że w opinii ekspertów migracja do Warszawy ma w dużej mierze charakter czasowy, związany z pracą zarobkową, studiami bądź poszukiwaniem ochrony (uchodźcy). Część tej migracji ma charakter niezarejestrowany (z różnych względów), a niekiedy również nieuregulowany¹².

Z danych Urzędu m.st. Warszawy wynika, że w końcu 2015 roku na terenie stolicy zameldowanych było w sumie 21 794 cudzoziemców, co stanowi prawie 1,3% liczby wszystkich meldunków (zdecydowana większość na pobyt czasowy)¹³, przy czym cudzoziemcy posiadali łącznie 142 różne obywatelstwa. Liczby te mogą być niepełne, na co wskazują dane GUS¹⁴, wg których populacja Warszawy w 2014 roku wynosiła ok. 1 735,4 tys. osób¹⁵. Trzeba też podkreślić, że przytaczane dane dotyczą osób mieszkających *stricto* na terenie miasta, a nie wszystkich jego użytkowników. Faktyczna populacja Warszawy jest szacowana nawet na około 2,5 mln, gdyż obejmuje dodatkowo osoby, których praca bądź centrum aktywności życiowych są zlokalizowane na terenie stolicy, choć ich miejsce zamieszkania leży poza jej granicami.

Wiarygodność danych meldunkowych jest ograniczona, ponieważ część mieszkańców Warszawy (nie tylko obcokrajowców) nie posiada formalnego zameldowania na terenie miasta¹⁶. Biorąc pod uwagę przytoczone wcześniej liczby kart pobytu można przypuszczać, że w stolicy mieszka ponad dwa razy więcej cudzoziemców niż wynika z danych meldunkowych (co najmniej 50 tys.), zaś niektórzy urzędnicy oraz analitycy szacują, że faktyczna liczba cudzoziemskich mieszkańców miasta może być nawet trzy razy większa (ponad 60 tys.). Część ekspertów jest zdania, że cudzoziemców w Warszawie mieszka jeszcze więcej, można jednak zastanawiać się, czy jest to rzeczywiście możliwe, jeśli weźmiemy pod uwagę, że różnica między populacją stolicy według danych GUS,

¹² A. Górny, S. Toruńczyk-Ruiz, *Integration of migrants from the perspective of social ties and neighbour relations*, "CMR Working Paper" 2011, nr 48 (106), s. 6.

¹³ Populacja miasta jest tu liczona według ogólnej liczby meldunków (stałych i czasowych) na koniec 2015 roku (łącznie 1 679 710 osób), aby zapewnić porównywalność danych. Meldunków na pobyt stały było 1 630 144, zaś meldunków na pobyt czasowy 49 566.

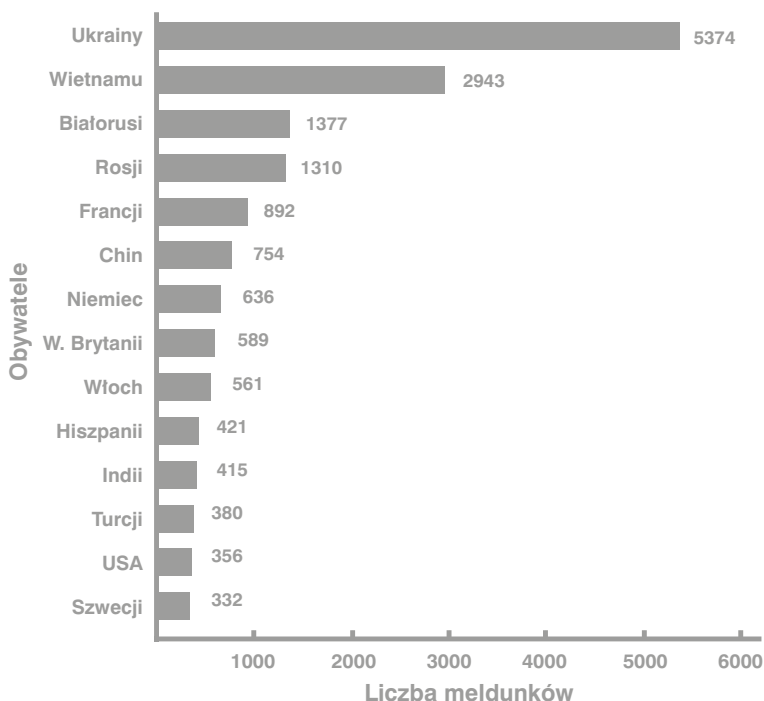
¹⁴ Na podstawie danych NSP, aktualizowanych przy uwzględnieniu m.in. danych dotyczących ruchu naturalnego oraz migracji ludności.

¹⁵ Urząd Statystyczny w Warszawie: *Panorama Dzielnic Warszawy 2014*.

¹⁶ Dane te będą jeszcze mniej adekwatne w momencie zniesienia obowiązku meldunkowego z dniem 1 stycznia 2018 r. (zgodnie z ustawą z dn. 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności Dz. U. z 2015 r. poz. 1337).

a faktyczną liczbą meldunków, wynosi około 56 tys. osób¹⁷. Może się również zdarzyć, że jedna osoba posiada zarówno meldunek czasowy, jak i stały, choć w przypadku cudzoziemców jest to mało prawdopodobne.

Niezależnie od zastrzeżeń co do trafności danych meldunkowych, warto przyjrzeć się proporcjom poszczególnych grup na podstawie tych danych. Najliczniej zameldowane grupy cudzoziemców na terenie Warszawy to przede wszystkim osoby zza wschodniej granicy Polski oraz Wietnamczycy. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że dane meldunkowe, podobnie jak dane dotyczące kart pobytu czy inne dane administracyjne, zbierane są w podziale na obywatelstwa, nie zaś pochodzenie etniczne. Warto mieć zatem na względzie, że wśród osób wskazanych jako obywatele Federacji Rosyjskiej będą np. Czeczeni, wśród osób wskazanych jako obywatele Chin będą np. Tybetańczycy, a wśród obywateli Turcji np. Kurdowie.

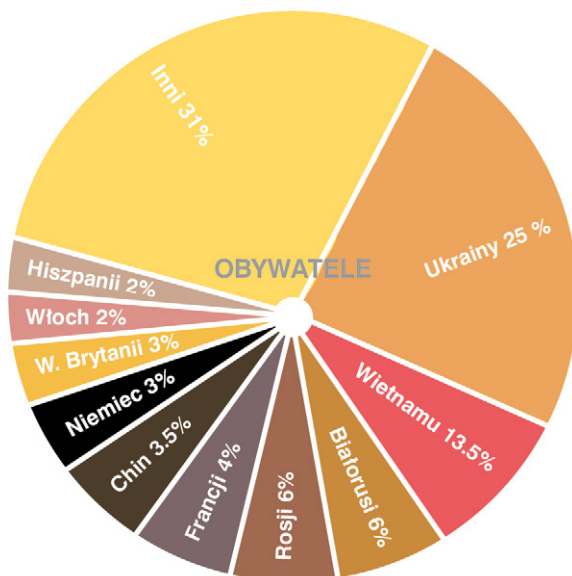


WYKRES 1

Najliczniej zameldowane grupy cudzoziemców w Warszawie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy, stan na dzień 31.12.2015.

¹⁷ Zakładając, że szacunki GUS trafnie odzwierciedlają rzeczywistą populację Warszawy, można w ten sposób obliczyć ogólną liczbę osób bez meldunku w stolicy – wśród których są zarówno cudzoziemcy, jak i Polacy.



WYKRES 2

Najliczniej zameldowane grupy cudzoziemców w Warszawie – podział procentowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy, stan na dzień 31.12.2015 (łączna liczba meldunków cudzoziemców N=21 794).

4.2.2. Dane dotyczące zatrudnienia

Kolejnym wskaźnikiem dotyczącym obecności cudzoziemców w Warszawie jest zatrudnienie. Wiele osób podejmuje zatrudnienie na podstawie zezwoleń na pracę¹⁸, które są wydawane na poziomie wojewódzkim, część osób natomiast pracuje na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi (w przypadkach, gdy praca cudzoziemców jest dopuszczalna bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę) i te dane są rejestrowane na poziomie powiatu. W roku 2015 wojewoda mazowiecki wydał w sumie ok. 32,5 tys. zezwoleń na pracę dla cudzoziemców. Zakładając, że w przypadku danych dotyczących pracy cudzoziemców relacje procentowe będą zbliżone do tych dotyczących zamieszkania cudzoziemców, możemy przyjąć, że ok. 61% tych osób pracuje na terenie Warszawy (niecałe 20 tys. osób).

¹⁸ Dane na ten temat są zbierane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i dostępne na poziomie wojewódzkim: *Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki*, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>.

W roku 2014 na terenie całego województwa mazowieckiego zarejestrowano w sumie prawie 203 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, zaś tylko w pierwszej połowie 2015 roku prawie 194 tys. oświadczeń. Na podstawie tych danych trudno jednak wnioskować w sposób jednoznaczny o faktycznej liczbie osób pracujących, ponieważ oświadczenia wystawiane są najczęściej na okres 3–6 miesięcy (trudno zatem szacować ile osób faktycznie pracuje w konkretnym momencie oraz w skali roku), zaś w przypadku części oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi do faktycznego podjęcia pracy w istocie z różnych względów nie dochodzi, w innych przypadkach dla tej samej osoby wystawianych jest kilka oświadczeń.

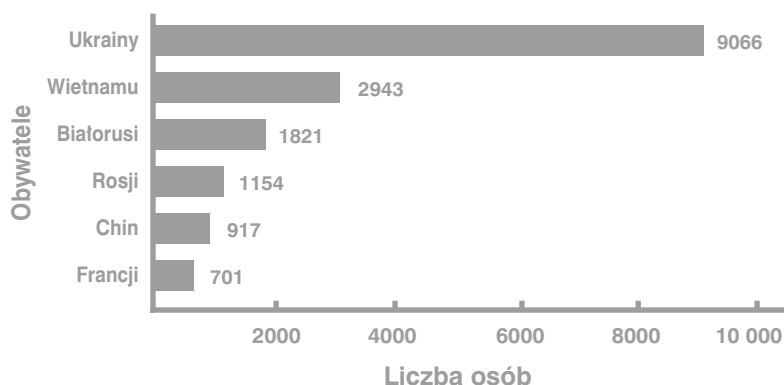
Niektórzy cudzoziemcy zakładają własną działalność gospodarczą, na koniec maja 2014 było ich w Warszawie w sumie 2,5 tys.¹⁹ Najwięcej z tych przedsiębiorców rejestrowało działalność w zakresie handlu detalicznego (292), działalności centrali firm międzynarodowych (*head offices*), doradztwa związanego z zarządzaniem (291), handlu hurtowego (274), edukacji (263) oraz działalności usługowej związanej z wyżywieniem (208). Z powyższych danych wynika, że cudzoziemców pracujących tylko na podstawie zezwolenia na pracę oraz prowadzących działalność gospodarczą mogło być na przełomie roku 2014 i 2015 w Warszawie ponad 22,5 tys. Należy do tego doliczyć jeszcze osoby pracujące na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi oraz osoby uprawnione do pracy na innych podstawach, a także cudzoziemców pracujących w sposób niezarejestrowany bądź nieudokumentowany.

4.2.3. Dane dotyczące ubezpieczeń społecznych

Ważnym źródłem wiedzy na temat populacji miasta – w tym cudzoziemców mieszkających i pracujących w Warszawie – są również dane statystyczne gromadzone w ramach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obejmujące informacje na temat struktury ubezpieczeń emerytalno-rentowych oraz zdrowotnych. Do ubezpieczenia w ZUS zgłoszone są w większości osoby wykonujące pracę lub inną działalność zarobkową, przy czym druga z wymienionych kategorii (ubezpieczenie zdrowotne) jest bardziej pojemna i obejmuje również np. studentów czy emerytów²⁰. Liczba cudzoziemców (osób fizycznych) zgłoszonych do

¹⁹ Według danych rejestru Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).

²⁰ Szczegółowe informacje dotyczące podlegania ubezpieczeniu społecznemu oraz zdrowotnemu można znaleźć m.in. w poradniku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pt. *Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu, ustalenia podstawy*



WYKRES 3

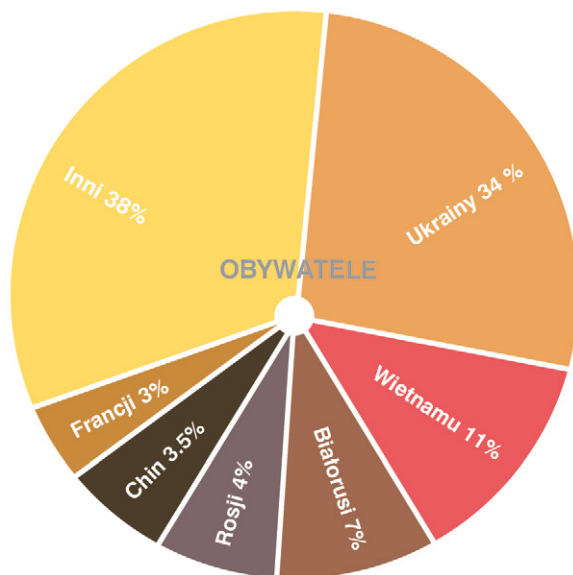
Najliczniejsze grupy cudzoziemców, zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, zamieszkałych w Warszawie (łącznie liczba cudzoziemców N = 26 577)

Źródło: Na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, według Centralnego Rejestru Ubezpieczonych, stan na dzień 31.12.2015.

powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, którzy jako adres zameldowania lub zamieszkania wskazali m.st. Warszawę w 2015 r. wyniosła 26 577 osób, podczas gdy w całym województwie mazowieckim zgłoszono do tego ubezpieczenia 44 500 cudzoziemców²¹. Ta proporcja potwierdza przytoczone wcześniej relacje procentowe dotyczące rozlokowania migrantów na Mazowszu – prawie 60% cudzoziemców zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego na terenie województwa mazowieckiego mieszka na terenie Warszawy. Jednocześnie liczba osób, które jako miejsce zamieszkania lub zameldowania (jeśli nie ma adresu zamieszkania) wskazali Warszawę, jest wyższa niż łączna liczba meldunków cudzoziemców (choć w przypadku poszczególnych grup narodowych liczba ubezpieczonych względem liczby meldunków jest zróżnicowana). Cudzoziemcy stanowią 2,25% ogółu osób fizycznych zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego mieszkających w Warszawie. W ramach tej grupy jest nieznaczna przewaga mężczyzn – 56% (przy czym wśród ubezpieczonych Polaków jest dokładnie taka sama przewaga kobiet). Wśród cudzoziemców najwięcej jest osób w wieku 25–29 lat i 30–34 lata (łącznie ponad 34% ubezpieczonych), dalej w wieku

wymiaru oraz rozliczania i opłacania składek na te ubezpieczenia oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, publikacja dostępna pod linkiem www.zus.pl/pliki/poradniki/porad1.pdf (ostatnia data dostępu 26.01.16).

²¹ Dane statystyczne udostępnione przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stan na dzień 31.12.2015.



WYKRES 4

Najliczniejsze grupy cudzoziemców, zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, zamieszkałych w Warszawie – podział procentowy (łączna liczba cudzoziemców N = 26 577)

Źródło: Na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, według Centralnego Rejestru Ubezpieczonych, stan na dzień 31.12.2015.

35–39 i 40–44 lata (łącznie prawie 27% ubezpieczonych). Najliczniejsze grupy wśród ubezpieczonych cudzoziemców (osób fizycznych zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego) mieszkających w Warszawie to, podobnie jak w przypadku innych danych, osoby zza wschodniej granicy Polski oraz Wietnamczycy.

4.3. Próba mapowania

W literaturze naukowej istnieje kilka opracowań dotyczących mapowania miejsc zamieszkania migrantów w Warszawie, niestety opierają się one na nieaktualnych już danych pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego 2002 roku²². Niemniej można wyróżnić kilka obszarów na terenie Warszawy, gdzie

²² A. Piekut, *Visible and Invisible Ethnic 'Others' in Warsaw: Spaces of Encounter and Places of Exclusion.*, w: *Chasing Warsaw Socio-Material Dynamics of Urban Change since 1990*, red. M. Grubbauer, J. Kusiak, Campus. Frankfurt, New York 2012, s. 189–212; A. Piekut, P. Rees, G. Valentine, M. Kupiszewski, *Multidimensional diversity in two European cities:*

dostrzegalne są tendencje do tworzenia skupisk miejsc zamieszkania cudzoziemców. Należy przy tym pamiętać, że w związku z bardzo niewielką liczbą cudzoziemców w Warszawie nie można mówić o istnieniu enklaw etnicznych, jedynie o relatywnej koncentracji pewnych grup wśród dominującego liczebnie społeczeństwa polskiego²³.

Badacze wyróżniają trzy podstawowe grupy czynników, które mogą wpływać na tworzenie skupisk migranckich w stolicy²⁴:

- cechy społeczno-ekonomiczne migrantów oraz typy i miejsca ich aktywności ekonomicznej;
- cechy kulturowe i dystans między migrantami a przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego;
- uwarunkowania strukturalne, takie jak sytuacja na rynku mieszkaniowym czy dostęp do komunikacji miejskiej.

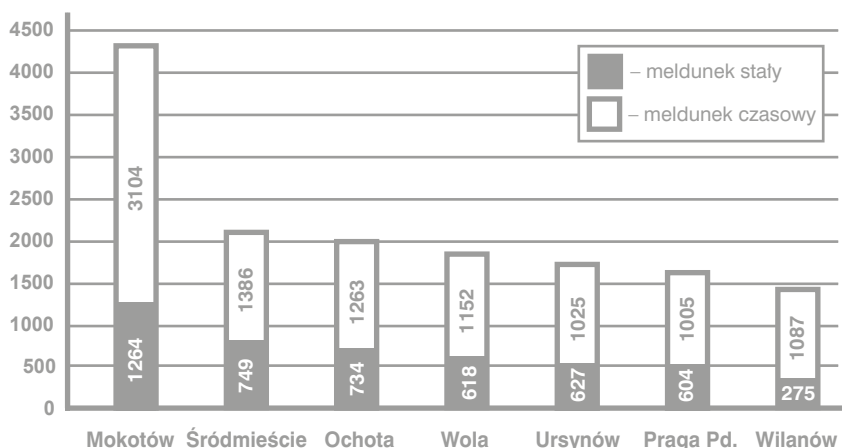
Istnienia większych zbiorowości migranckich można się zatem spodziewać w pobliżu miejsc pracy cudzoziemców, w lokalizacjach z dobrym dostępem do komunikacji miejskiej oraz tam, gdzie nie występuje dyskryminacja na rynku mieszkaniowym (tzn. właściciele mieszkań nie ograniczają możliwości wynajmu lokali cudzoziemcom). Opracowania wskazują również, że tendencje do koncentracji przestrzennej wykazują przede wszystkim migranci czasowi oraz osoby o nieuregulowanym statusie, a także grupy odmienne kulturowo od społeczeństwa polskiego.

Spis powszechny 2011 roku nie dostarcza niestety tak dokładnych danych dotyczących zamieszkania, jak ten z roku 2002. W przypadku NSP 2011 podstawowe informacje na temat cudzoziemców mieszkających w Polsce są możliwe do uzyskania na poziomie województwa (mazowieckiego) i powiatu (m.st.

thinking beyond ethnicity, "Environment and Planning A" 2012, nr 44 (12), s. 2988–3009; A. Grzymała-Kazłowska, A. Piekut, *Mała Ukraina' czy polskie Viettown? Społeczno-przestrzenne wzory zamieszkiwania imigrantów w metropolii warszawskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 4 (30), s. 77–99; A. Górny, A. Grzymała-Kazłowska, E. Kępińska, A. Fihel, A. Piekut, *Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedleńcych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce*, „CMR Working Papers, Seria: Prace Migracyjne” Warszawa: OBM 2007, nr 27/85.

²³ A. Piekut, dz. cyt.; A. Górny, S. Toruńczyk-Ruiz, dz. cyt.; T. Halik, *Wietnamczycy w Warszawie – kontynuacja i zmiana*, w: *Metropolie mniejszości, mniejszości w metropoliach*, red. B. Jałowiecki, E.A. Sekuła, Warszawa: Scholar 2011.

²⁴ A. Górny, A. Grzymała-Kazłowska, E. Kępińska, A. Fihel, A. Piekut, dz. cyt., s. 52.



WYKRES 5

Meldunki cudzoziemców w Warszawie – dzielnice powyżej 1000 meldunków cudzoziemców

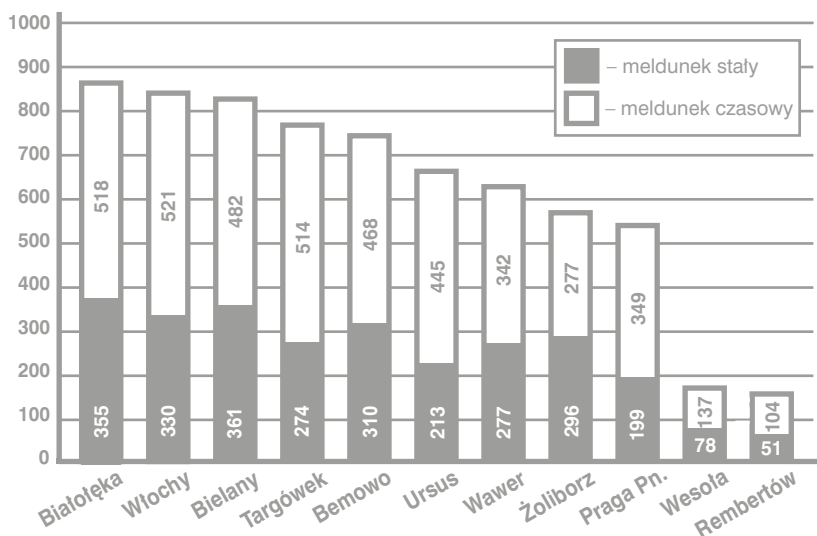
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy, stan na dzień 31.12.2015.

Warszawa), jednak na poziomie niższych jednostek podziału terytorialnego (takich jak dzielnice czy regiony statystyczne), dane te są niedostępne, co wynika z metodologii prowadzenia spisu (metoda reprezentacyjna). Trzeba w tej sytuacji przyrzeć się innym źródłom informacji – w szczególności rejestrom meldunkowym.

Na podstawie danych meldunkowych, udostępnionych na poziomie dzielnic, możemy stwierdzić, że skala warszawskiej wielokulturowości jest nadal niewielka, bowiem cudzoziemcy stanowią bardzo niski procent populacji poszczególnych dzielnic. Należy przy tym zwrócić uwagę na istotne rozróżnienie – pomiędzy bezwzględną liczbą migrantów zamieszkałych na danym terenie (zdecydowanie najwięcej meldunków cudzoziemców jest w dzielnicy Mokotów – łącznie ponad 4300), a procentem cudzoziemców względem liczby Polaków (w tym aspekcie największą wielokulturowością charakteryzuje się dzielnica Wilanów, gdzie cudzoziemcy stanowią ponad 4% populacji osób zameldowanych)²⁵. Szczegółowe informacje na ten temat zostały przedstawione na wykresach i mapach.

Trzeba podkreślić, że dane meldunkowe na poziomie dzielnic nie pozwalają na stwierdzenie, czy w konkretnych obszarach na terenie tych dzielnic istnieje

²⁵ Dane dotyczące całkowitej liczby meldunków (stałych i czasowych) w poszczególnych dzielnicach Warszawy, udostępnione przez m.st. Warszawę, stan na dzień 31.12.2015.



WYKRES 6

Meldunki cudzoziemców w Warszawie – dzielnice poniżej 1000 meldunków cudzoziemców

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy, stan na dzień 31.12.2015.

koncentracja miejsc zamieszkania migrantów – a zatem czy istnieją załączki skupisk migranckich – o czym świadczą informacje pochodzące zarówno od badaczy i ekspertów, jak i środowisk cudzoziemców. W celu przyjrzenia się tej kwestii bardziej szczegółowo, wykorzystano dane dotyczące miejsca zamieszkania lub zameldowania cudzoziemców zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, według kodów pocztowych. W tym celu stworzono bazę kodów pocztowych obejmującą dzielnice: Ochota, Mokotów, Wilanów oraz Włochy, czyli te obszary, w których procent zameldowanych cudzoziemców jest najwyższy względem liczby meldunków ogółem, oraz gdzie zdaniem badaczy istnieją miejsca największej koncentracji cudzoziemców. Do bazy dodano również kody pocztowe obejmujące obszar Osiedla za Żelazną Bramą – miejsca zamieszkałego według danych naukowych (oraz wiedzy potocznej) przez dużą grupę migrantów Wietnamskich. Uzyskane dane obejmują liczbę cudzoziemców ogółem według wskazanych kodów pocztowych, a także w podziale na wybrane obywatelstwa – najliczniej reprezentowane przez migrantów w Polsce²⁶.

²⁶ W kolejności alfabetycznej: armeńskie, austriackie, białoruskie, bułgarskie, chińskie, francuskie, hiszpańskie, indyjskie (dla tego obywatelstwa nie uzyskano danych), japońskie,



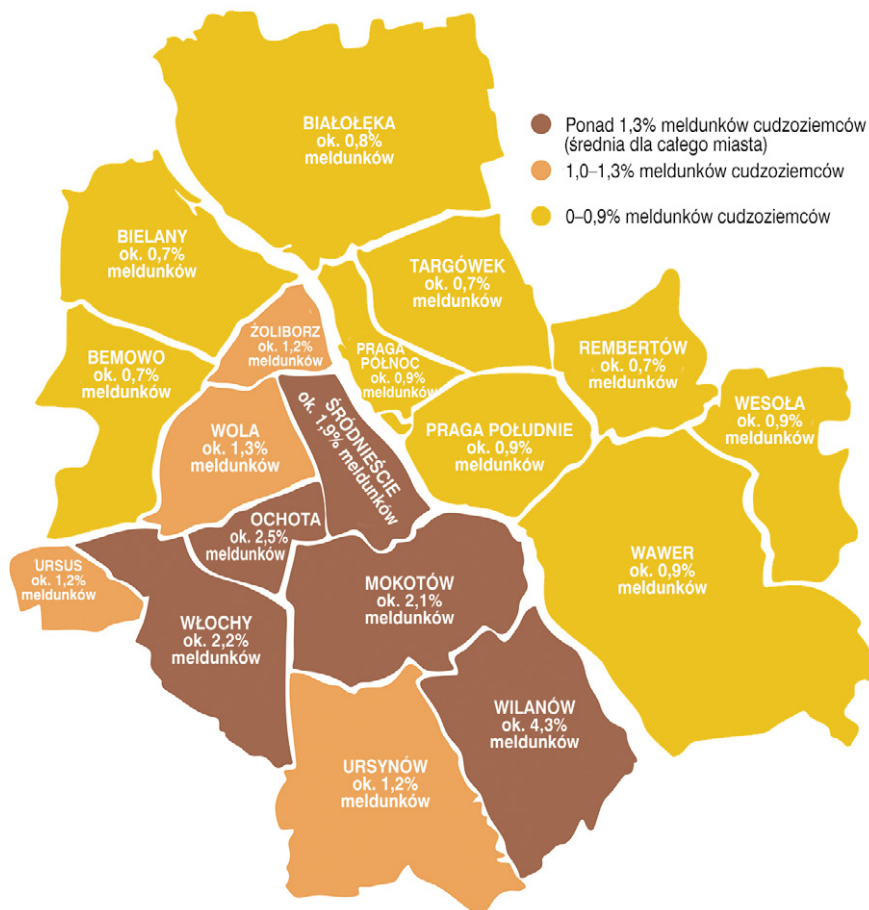
MAPA 1

Zameldowanie cudzoziemców w Warszawie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy, stan na dzień 31.12.2015.

Na podstawie tych danych można wskazać pewne punkty miasta, w których istnieje względna koncentracja miejsc zamieszkania cudzoziemców w Warszawie, trzeba jednak podkreślić, że są to najczęściej miejsca wielokulturowe – tzn. osiedla czy rejony, w których rezydują różne grupy obcokrajowców. Tendencje do koncentracji przestrzennej są najbardziej widoczne w przypadku migrantów z Wietnamu i Chin. Trzeba przy tym podkreślić, że dane na poziomie kodów pocztowych wskazują na obszar wyznaczony przez określone ulice (niekiedy dość rozległy), nie

koreańskie, litewskie, niemieckie, rosyjskie, Stanów Zjednoczonych Ameryki, szwedzkie, tureckie, ukraińskie, Wielkiej Brytanii, wietnamskie, włoskie.



MAPA 2

Zróżnicowanie kulturowe w dzielnicach według meldunków

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy, stan na dzień 31.12.2015.
Liczby zostay zaokrąglone do 0,1%.

umożliwiają natomiast bardziej precyzyjnej identyfikacji adresów. Analiza danych wskazuje, że największa koncentracja miejsc zamieszkania cudzoziemców²⁷ występuje na nowych osiedlach (zazwyczaj zamkniętych) na Ochocie i Mokotowie²⁸,

²⁷ Chodzi tu o cudzoziemców zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Trzeba przy tym dodać, że średnia liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego zamieszkałych na terenie m.st. Warszawy wynosi ok. 2,25% wszystkich ubezpieczonych, zaś na terenie którego dotyczą dane średnio 3,4% (dzielnice Ochota, Mokotów, Wilanów, Włochy oraz Osiedle za Żelazną Bramą).

²⁸ W obszarach takich jak Ksawerów i Wyględów.

przy czym są takie miejsca, gdzie procent cudzoziemców sięga nawet 25% populacji osób ubezpieczonych. Są to zazwyczaj osoby w dobrej sytuacji ekonomicznej.

Dane potwierdzają również informacje zawarte zarówno w literaturze, jak i wiedzy potocznej, że miejsca takie jak okolice Parku Szczyliwskiego na Ochocie, a także Osiedle za Żelazną Bramą na Woli stanowią przestrzeń koncentracji w szczególności migrantów z Wietnamu i Chin. W przypadku lokalizacji na Ochocie, liczba cudzoziemców sięga nawet ponad 20% populacji ubezpieczonych, w tym drugim przypadku zaś (Osiedle za Żelazną Bramą) około 9% populacji ubezpieczonych, jednak według danych pochodzących od ekspertów i badaczy faktyczna liczba migrantów jest na tym terenie istotnie wyższa.

4.4. Wybrane grupy migrantów w Warszawie

4.4.1. Migranci zza wschodniej granicy: Ukraińcy, Rosjanie, Białorusini

Mieszkańcy Warszawy przybywający zza wschodniej granicy są zazwyczaj migrantami krótkoterminowymi lub wahadłowymi (którzy pewien czas spędzają w Polsce, a następnie wracają na jakiś czas do domu i znów przyjeżdżają), zaś ich miejsca zamieszkania są rozproszone na terenie całego miasta, nie mają oni bowiem tendencji do koncentracji przestrzennej²⁹. Miejscem ich spotkań w Warszawie mogą być cerkwie (grekokatolicka i prawosławna). W przypadku obywateli Ukrainy, najliczniejszej grupy wśród migrantów czasowych, należy pamiętać, że duża część tych osób przebywa w Polsce na podstawie dokumentów wizowych (które nie figurują w przytaczanych wcześniej danych UdsC). Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Ambasadę Rzeczypospolitej Polskiej w Kijowie, w 2014 roku na Ukrainie wydano 833 tys. wiz do Polski (z czego 556 tys. wiz Schengen i 277 tys. wiz krajowych)³⁰, przy czym zdecydowanie najwięcej wiz wydaje urząd konsularny we Lwowie³¹. Statystyki konsularne wskazują również, że liczba wiz wydawanych na Ukrainie w ostatnich latach rośnie w skali ponad 10% rocznie (przede wszystkim ze względu

²⁹ S. Toruńczyk-Ruiz, *Neighbourhood Ties and Migrant Networks: The Case of Circular Ukrainian Migrants in Warsaw, Poland*, "Central and Eastern European Migration Review" 2014, vol.3, nr. 1, s. 56-57; A. Piekut, dz. cyt., s. 195.

³⁰ http://www.kijow.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/konferencja_prasowa.jsessionid=DFD86FC193F0ADD46B39E7F47DF254CF.cmsap1p.

³¹ *Raport konsularny 2015*, s. 27, https://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/raport_konsularny_2015.

na wzrost liczby wiz krajowych wydawanych w celu wykonywania pracy sezonowej)³². Warto odnotować, że spośród zgód pobytowych wydanych w roku 2014³³ dla obywateli Ukrainy, ok. 36% wydał wojewoda mazowiecki.

Informacje o rozproszeniu przestrzennym Ukraińców w Warszawie znajdują potwierdzenie w opiniach urzędników i specjalistów zajmujących się wsparciem cudzoziemców, a także w danych meldunkowych miasta, chociaż trzeba zaznaczyć, że zdecydowanie najwięcej osób jest zameldowanych na Mokotowie, zaś rozłożenie meldunków w pozostałych dzielnicach jest bardziej równomierne. Dane ZUS dotyczące osób ubezpieczonych w czterech wybranych dzielnicach (Ochota, Mokotów, Wilanów, Włochy) również wskazują, że miejsca zamieszkania cudzoziemców są rozłożone względnie równomiernie.

Wśród Ukraińców, którym w 2014 r. wojewoda mazowiecki wydał zgodę na pobyt czasowy / zamieszkanie na czas oznaczony, pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz zgodę na pobyt stały / osiedlenie się, dominują kobiety (łącznie około 59%)³⁴, choć wśród zgód pobytowych wydanych na terenie całego kraju ta przewaga jest niższa (ok. 52,5%)³⁵. Podobne proporcje rysują się w odniesieniu do Ukraińców zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego w 2015r., mieszkających w Warszawie – mężczyźni stanowią ok. 41%. W tej ostatniej grupie najwięcej jest osób w wieku 25–29 lat (łącznie ponad 22%)³⁶. Duża część osób z Ukrainy przebywających w Warszawie to kobiety zatrudnione w sektorze usług domowych (do sprzątanía lub opieki nad osobami starszymi lub dziećmi)³⁷, a zatem ich kontakty z przedstawicielami społeczeństwa

³² *Raport konsularny 2015*, s. 26 https://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/raport_konsularny_2015

³³ Uwzględniono tu zgody na pobyt czasowy / zamieszkanie na czas oznaczony, zgody na pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz zgody na pobyt stały / osiedlenie się.

³⁴ Dane Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące wydanych przez wojewodę mazowieckiego w 2014 roku pozytywnych decyzji pobytowych. Trzeba jednocześnie pamiętać, że w połowie tego roku weszła w życie nowa ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. (w tym zgoda na osiedlenie się została zastąpiona przez pobyt stały, a zezwolenie na czas oznaczony zostało zastąpione przez pobyt czasowy).

³⁵ Co ciekawe również, wśród zgód pobytowych wydanych na terenie całej Polski w roku 2015 dla obywateli Ukrainy (zgoda na pobyt czasowy, zgoda na pobyt stały oraz rezydenta długoterminowego UE) jest obecnie dominacja mężczyzn – ok. 59% – zob. dane UdsC dotyczące wydanych decyzji pobytowych.

³⁶ Przy czym kobiet w tym przedziale wieku jest ok. 16%.

³⁷ Obszerne opracowania na ten temat zob. M. Kindler, *A Risky Business? Ukrainian Migrant Women in Warsaw's Domestic Work Sector*, Amsterdam: Amsterdam University Press

przyjmującego w dużej mierze mają miejsce w przestrzeniach prywatnych. Mężczyźni przyjeżdżają głównie do prac w sektorze budowlano-remontowym oraz do prac sezonowych. Ta druga tendencja jest wyraźnie widoczna w danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, gdzie wśród ogółu cudzoziemców w Polsce, którym wydawane są zezwolenia na pracę oraz oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy, Ukraińcy stanowią zdecydowanie największe grupy (w pierwszej połowie 2015 roku odpowiednio 74% i 98%), zaś dominujące branże to budowlana (zezwolenia na pracę) i rolnicza (oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy)³⁸. Część migrantów ukraińskich przyjeżdża również do pracy jako nauczyciele, dziennikarze czy lekarze³⁹. Rodziny migrantów i migrantek ukraińskich pozostają zazwyczaj w kraju pochodzenia, niektórzy posiadają związki rodzinne z Polską i Polakami, zawierają również związki małżeńskie z obywatelami polskimi. Większość Ukraińców dobrze porozumiewa się po polsku i łatwo integruje się z polską kulturą. Jedną z najbardziej aktywnych organizacji ukraińskich jest Związek Ukraińców w Polsce, miejscem spotkań jest Ukraiński Dom w Warszawie prowadzony przez Fundację Nasz Wybór, zaś przy ambasadzie Ukrainy działa Centrum Kultury i Informacji.

Wśród Białorusinów i Rosjan można dostrzec przewagę kobiet, jeśli chodzi o osoby, którym wojewoda mazowiecki w 2014 wydał zezwolenie na pobyt czasowy (odpowiednio 56 i 61%)⁴⁰, w przypadku zezwoleń na pobyt stały proporcje są wyrównane⁴¹. Należy jednocześnie pamiętać, że dane te dotyczą zezwoleń pobytowych, zaś bardzo duża liczba cudzoziemców z trzech wymienionych grup przebywa w Polsce na podstawie dokumentów wizowych. Co również istotne, dane m.st. Warszawy wskazują na spadek w ostatnim czasie

2012; A. Kordasiewicz, *Etniczny wymiar funkcjonowania rynku usług domowych w Warszawie*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2010.

³⁸ *Cudzoziemcy pracujący w Polsce*, dz. cyt.

³⁹ Szczegółowe informacje na temat migracji Ukraińców do Polski zob. Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, „CMR Working Paper” 2012, nr 60 (118). Zob. też A. Desponds, *Aktywizacja społeczna i kulturalna cudzoziemców mieszkających w Warszawie w ramach pilotażu Warszawskiego Centrum Wielokulturowego: badanie potrzeb szkoleniowych liderów społeczności cudzoziemskich oraz diagnoza potrzebnych działań prowadzących do aktywizacji społecznej i kulturalnej cudzoziemców*, Warszawa 2010, http://cw.org.pl/eimages/raport%20z%20badan_A_Desponds.pdf.

⁴⁰ Dodatkowo, w przypadku zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony było to odpowiednio prawie 60% i 55%.

⁴¹ Dane Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące wydanych przez wojewodę mazowieckiego w 2014 roku pozytywnych decyzji pobytowych.

liczby meldunków osób obywatelstwa rosyjskiego i białoruskiego, zaś wzrost liczby meldunków osób obywatelstwa ukraińskiego. Wśród Białorusinów i Rosjan zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (w 2015r.) zamieszkałych w Warszawie jest wyraźna przewaga kobiet (prawie 62%), w przypadku Białorusinów najwięcej osób jest w wieku 25–29 lat (łącznie ok.24%), zaś w przypadku Rosjan grupy wieku są rozłożone bardziej równomiernie pomiędzy 25 a 45 lat⁴². Trzeba też pamiętać, że część osób figurujących w rejestrach jako obywatele Rosji, to w istocie osoby narodowości czeczeńskiej.

4.4.2. Wietnamczycy

Wietnamczycy w Polsce posiadają zróżnicowane statusy, zarówno prawne, jak i ekonomiczno-społeczne, wyraźne są również niekiedy różnice polityczne między nimi. Badacze wyróżniają kilka grup⁴³:

- osoby przybyłe w ramach pierwszej fali migracyjnej lat 70.–80. XX wieku (w ramach wymian studenckich), dobrze zintegrowane ze społeczeństwem polskim, posiadające wysokie wykształcenie, znajomość języka i kultury polskiej;
- migranci ekonomiczni z „klasy średniej”, których sytuacja ekonomiczna i prawna w Polsce jest ustabilizowana, są to często osoby posiadające własne przedsiębiorstwa, które zatrudniają niekiedy Polaków;
- osoby przybyłe do Polski niedawno, często migranci o nieuregulowanym statusie, bez znajomości języka polskiego, korzystający ze wsparcia w ramach wietnamskich sieci migracyjnych.

Przebywający obecnie w Warszawie Wietnamczycy to przede wszystkim migranci ekonomiczni, którzy do Polski przyjeżdżają od końca lat 90. (tzw. trzecia fala migrantów wietnamskich). Stanowią oni zbiorowość migrantów długoterminowych (choć czasowych), opartą w dużej mierze na silnych więzach wewnętrznych i zamkniętą w obrębie własnej grupy (zarówno w kwestiach

⁴² Na podstawie danych statystycznych ZUS, stan na dzień 31.12.2015.

⁴³ K. Wysieńska, *Sprzedawać, gotować, budować? Plany i strategie Chińczyków i Wietnamczyków w Polsce*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2012, s. 75. Zob. też T. Halik, *Migrancka społeczność Wietnamczyków w Polsce w świetle polityki państwa i ocen społecznych*, Poznań: Wydawnictwo UAM 2006, s. 17–55; T. Halik, E. Nowicka, *Wietnamczycy w Polsce. Integracja czy izolacja?*, Warszawa: Instytut Orientalistyczny UW 2002, s. 18–21.

zawodowych, jak i rodzinnych)⁴⁴. Charakterystyka ta odnosi się w szczególności do pierwszego pokolenia migrantów, bowiem ich wychowane w Polsce dzieci stopniowo oddalają się od wietnamskich korzeni i zwracają bardziej ku kulturze polskiej, a także szerzej: europejskiej⁴⁵.

Wśród Wietnamczyków jest nieznaczna przewaga mężczyzn (niecałe 58%)⁴⁶, co potwierdzają dane dotyczące Wietnamczyków zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Według tych ostatnich danych, najwięcej osób jest w wieku 30–34 lata (ok.17%), przy czym w sumie 60% osób jest w wieku 25–45 lat⁴⁷. Z kolei z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w ostatnim czasie można zaobserwować spadek liczby wydawanych zezwoleń na pracę, jeśli chodzi o obywateli Wietnamu, co może wskazywać na fakt, że przyjeżdża ich obecnie mniej niż w poprzednich latach. Znajduje to potwierdzenie w danych Urzędu ds. Cudzoziemców, gdzie w ostatnim czasie nastąpił istotny spadek ogólnej liczby ważnych kart pobytu wśród obywateli tej grupy w Polsce (z 13404 na koniec 2013 roku do 9130 na koniec 2015 roku). Z drugiej strony, badacze szacują, że duża część migrantów wietnamskich posiada nieuregulowany status pobytu w Polsce (w granicach 30-50%)⁴⁸. Warto odnotować, że spośród zgód pobytowych wydanych obywatelom Wietnamu w roku 2014 na terenie Polski, ponad 86% wydał wojewoda mazowiecki⁴⁹.

Dane meldunkowe m.st Warszawy wskazują, że zdecydowanie najwięcej Wietnamczyków mieszka na Ochocie, a w dalszej kolejności na Woli, Włochach i Mokotowie. Jako miejsca koncentracji przestrzennej Wietnamczyków

⁴⁴ Na temat charakterystyki tej grupy zob. też A. Desponds, dz. cyt.

⁴⁵ Obszerne opracowania na ten temat, zob. E. Grabowska, *Raport z badań jakościowych i ilościowych dotyczących poczucia tożsamości i trudności młodych Wietnamczyków zamieszkałych w Warszawie i okolicach*, Warszawa: Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” 2010; G. Szymańska-Matusiewicz, *Tożsamość narodowa w całokształcie tożsamości jednostki. Portrety czterech studentów wietnamskich wychowanych w Polsce*, w: *Blaski i cienie migracji*, red. E. Nowicka, Warszawa: WUW 2011.

⁴⁶ Dane Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące wydanych przez wojewodę mazowieckiego w 2014 roku pozytywnych decyzji pobytowych – wzięto tu pod uwagę zgody na pobyt czasowy / zamieszkania na czas oznaczony, zgody na pobyt stały / osiedlenie się oraz zgody na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

⁴⁷ Na podstawie danych statystycznych ZUS, stan na dzień 31.12.2015.

⁴⁸ K. Wysieńska, dz. cyt., s. 65–67; T. Halik, dz. cyt., s. 161.

⁴⁹ Dane Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące wydanych przez wojewodę mazowieckiego w 2014 roku decyzji pobytowych – wzięto tu pod uwagę zgody na pobyt czasowy / / zamieszkania na czas oznaczony, zgody na pobyt stały / osiedlenie się oraz zgody na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

w Warszawie zarówno badacze, jak i urzędnicy oraz specjaliści zajmujący się wsparciem cudzoziemców wskazują Osiedle za Żelazną Bramą oraz inne lokalizacje na Woli i w Śródmieściu (które stopniowo zaczynają tracić na znaczeniu i obecnie skupiają migrantów o niższym statusie ekonomicznym)⁵⁰, a także Szczęśliwice oraz inne bardziej prestiżowe lokalizacje na terenie Ochoty oraz południowego Mokotowa (osiedla grodzone)⁵¹. Znajduje to również potwierdzenie w danych ZUS, z których wynika, że największe grupy Wietnamczyków zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego jako miejsce zamieszkania (lub zameldowania) wskazały okolice Parku Szczęśliwickiego oraz inne lokalizacje na obszarze Szczęśliwic i Rakowca na Ochocie oraz Osiedle za Żelazną Bramą na Woli⁵².

W ostatnich latach wielu migrantów wietnamskich wyprowadziło się poza teren Warszawy (do okolicznych gmin – m.in. Raszyna, Lesznowoli, Piaseczna), w związku ze zmianami miejsca pracy (m.in. zamknięcie targowiska na dawnym Stadionie Dziesięciolecia oraz rozwój przestrzeni handlowej w Wólce Kosowskiej). Spadek ogólnej liczby Wietnamczyków w Warszawie (o ok. 20%) widać wyraźnie na podstawie analizy danych meldunkowych, gdzie w roku 2013 na terenie miasta zameldowanych było 3710 osób obywatelstwa wietnamskiego, zaś w 2015 tylko 2943 osób. Szczególnie wyraźnie widać ten trend na Ochocie (spadek o 238 meldunków), na Woli (spadek o 181 meldunków), na Mokotowie (spadek o 92 meldunki) i w Śródmieściu (spadek o 83 meldunki).

Do codziennych kontaktów pomiędzy Polakami a Wietnamczykami dochodzi przede wszystkim w miejscach handlu, takich, jak Centrum Hal Targowych *Marywilska*⁵³, targowisko przy ul. Bakalarskiej, a także w punktach oferujących usługi gastronomiczne (bary i restauracje etniczne) oraz w miejscu zamieszkania, przy czym badania pokazują, że migranci utrzymują kontakty przede wszystkim

⁵⁰ T. Halik, *Wietnamczycy w Warszawie...*: 163–165, 171–174.

⁵¹ A. Piekut, *Visible and Invisible Ethnic 'Others' in Warsaw...*, s. 195–198; A. Górny, S. Toruńczyk-Ruiz, dz. cyt. s. 5.

⁵² Dla porównania wzorów integracji oraz rozmieszczenia przestrzennego migrantów ukraińskich i wietnamskich, zob. m.in. *Między wielością a jednością. Integracja odmiennych grup i kategorii migrantów w Polsce*, red. A. Grzymała-Kazłowska, Warszawa: OBM UW 2008.

⁵³ Opis funkcjonowania i relacji migrantów wietnamskich z Polakami oraz przedstawicielami innych narodowości (Turcy, Ormianie) w ramach Centrum Hal Targowych „Marywilska”, zob.: A. Piłat, *Budda przyjmuje dolary. Obserwacja uczestnicząca w Centrum Hal Targowych „Marywilska 44”*, w: *Sprzedawać, gotować, budować? Plany i strategie Chińczyków i Wietnamczyków w Polsce*, red. K. Wysieńska, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2012, s. 119–140.

z przedstawicielami własnych grup etnicznych w ramach sąsiedztwa⁵⁴. Migranci wietnamscy lubią spędzać wolny czas w centrach handlowych⁵⁵, a ich dzieci w większości chodzą do polskich szkół, co stanowi kolejną możliwą przestrzeń kontaktów międzykulturowych⁵⁶.

4.4.3. Chińczycy

Migracje chińskie do Europy Środkowo-Wschodniej (w tym również do Polski) mają przede wszystkim charakter eksploracyjny, jak dotąd brak jest rozbudowanych chińskich sieci migracyjnych na tym obszarze. Obecnie w Polsce są to głównie migranci ekonomiczni, przybywający od drugiej połowy lat 90. XX wieku, są wśród nich również pracownicy kontraktowi⁵⁷. Wielu Chińczyków prowadzi własną działalność gospodarczą⁵⁸, zajmują się przede wszystkim handlem (tekstylami, obuwiem i elektroniką), a także gastronomią, zaś ich pobyt zwykle ma charakter krótkoterminowy. Co istotne, dane administracyjne wskazują na spadek liczebności tej grupy migrantów w Polsce⁵⁹.

Migranci chińscy przebywają w Polsce w dużej mierze w sposób udokumentowany, część z nich to studenci, z których większość zamierza po studiach wrócić do Chin lub wyjechać do krajów Europy Zachodniej, inni przyjeżdżają jako pracownicy kontraktowi i skupieni są przede wszystkim w lokalizacjach, gdzie prowadzone są duże inwestycje chińskie⁶⁰. Przyglądając się wydawanym decyzjom pobytowym można stwierdzić, że wśród Chińczyków jest nieznaczna przewaga mężczyzn (ok. 56%)⁶¹. Przewaga ta jest bardziej wyraźna wg danych

⁵⁴ Zob. A. Górny, S. Toruńczyk-Ruiz, dz. cyt., s. 92.

⁵⁵ T. Halik, *Wietnamczycy w Warszawie...*, s. 176

⁵⁶ Obszerne opracowanie zob. T. Halik, E. Nowicka, W. Połec, *Dziecko wietnamskie w polskiej szkole: zmiana kulturowa i strategie przekazu kultury rodzimej w zbiorowości Wietnamczyków w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo ProLog 2006.

⁵⁷ K. Wysieńska, *Organizacje wietnamskie i chińskie w Polsce. Wstępna analiza instytucjonalnej kompletności społeczności wschodnioazjatyckich w Polsce*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2011: 12.

⁵⁸ A. Piłat, *Spółeczność chińska w Polsce oraz w wybranych krajach regionu i świata, w: Sprzedawać, gotować, budować? Plany i strategie Chińczyków i Wietnamczyków w Polsce*, red. K. Wysieńska, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2012: 35.

⁵⁹ Wg. danych Urzędu Pracy i Polityki Społecznej spada liczba zezwoleń na pracę wydawanych dla obywateli Chin, wg danych UdsC nieznacznie spadła liczba ważnych kart pobytu.

⁶⁰ K. Wysieńska, dz. cyt., s. 10–12.

⁶¹ Dane Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące wydanych przez wojewodę mazowieckiego w 2014 roku pozytywnych decyzji pobytowych – wzięto tu pod uwagę zgody na pobyt

dotyczących osób zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego – mężczyźni stanowią prawie 69%, z czego najwięcej osób jest w wieku 30-34 lata (prawie 30%).⁶²

Chińskich migrantów w Polsce cechuje niski stopień integracji społeczno-kulturowej, wynikający m.in. z braku znajomości języka oraz braku wiedzy na temat polskiej kultury. Ich relacje społeczne opierają się w dużej mierze na grupach nieformalnych, bowiem organizacje chińskie działające w Polsce w niewielkim stopniu odpowiadają na potrzeby chińskich migrantów⁶³.

Z danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy wynika, że najwięcej obywateli Chin mieszka na Mokotowie, Ochocie i Ursynowie. Część Chińczyków, podobnie jak Wietnamczycy, zamieszkuje gminy wokół Warszawy, w związku z bliskością miejsc pracy, w szczególności hal targowych w Wólce Kosowskiej. Niniejsze opracowanie zawiera jednak wyłącznie dane dotyczące obszaru m.st. Warszawy⁶⁴.

4.4.4. Obywatele krajów Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych

Cudzoziemcy z krajów zachodnich to zazwyczaj migranci krótkoterminowi, osoby o wysokich kwalifikacjach, posiadające specjalistyczną wiedzę, oddelegowane do pracy w Polsce (zazwyczaj na stanowiskach kierowniczych) w międzynarodowych instytucjach – tzw. ekspaci. Wysoki kapitał ludzki i kulturowy tej grupy nie jest jednak wykorzystywany poza bezpośrednim miejscem

czasowy / zamieszkania na czas oznaczony, zgody na pobyt stały / osiedlenie się oraz zgody na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

⁶² Na podstawie danych statystycznych ZUS, stan na dzień 31.12.2015.

⁶³ K. Wysieńska, dz. cyt., s. 14–15.

⁶⁴ Informacje na temat funkcjonowania migrantów w gminie Raszyn oraz z Wólce Kosowskiej – zob. m.in. A. Piłat, *Obcokrajowcy mieszkający w gminie Raszyn – wzory integracji i relacje za społecznością lokalną*, w: *Mała Azja w Polsce. Plany i strategie imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu*, red. I. Jóźwiak, A. Piłat, J. Frelak, K. Wysieńska, M. Bieniecki, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2013; N. Klorek, *Centra handlowe w Wólce Kosowskiej jako przestrzeń interakcji społecznych*, w: *Mała Azja w Polsce. Plany i strategie imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu*, red. I. Jóźwiak, A. Piłat, J. Frelak, K. Wysieńska, M. Bieniecki, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2013; N. Klorek, M. Szulecka, *Migrant Economic Institutions and Their Environmental Influence: A Case Study of Trade Centres Located in Wólka Kosowska. Research Report*, Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Seria ARE 2013 nr 3.

TABELA 3

Charakterystyka demograficzna migrantów z Europy Zachodniej i USA, zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego w Warszawie (w kolejności od najliczniejszych grup).

Obywatelstwo	Struktura płci	Struktura wiekowa
Francuskie	83% mężczyzn 17% kobiet	Najwięcej osób w wieku 35–44 lat (37%).
Niemieckie	Ponad 75% mężczyzn Niecałe 25% kobiet	Najwięcej osób jest w wieku 45–49 lat (ponad 17%), przy czym osób w wieku 30–44 jest w sumie ok. 40%.
Brytyjskie	Prawie 85% mężczyzn Nieco ponad 15% kobiet	Najwięcej osób w wieku 45–49 lat (prawie 17%), przy czym osoby w wieku 40–54 lata stanowią w sumie prawie połowę grupy mężczyzn.
Włoskie	Ponad 86% mężczyzn Niecałe 14% kobiet	Najwięcej osób w wieku 30–39 lat (40%).
Hiszpańskie	Prawie 80% mężczyzn Nieco ponad 20% kobiet	Większość osób w wieku 25–34 lat (prawie 55%).
Amerykańskie (USA)	Prawie 72% mężczyzn Nieco ponad 28% kobiet	Najwięcej osób w wieku 45–49 lat (16%), choć grupy wieku są rozłożone dość równomiernie (pomiędzy 30 a 59 lat), wśród kobiet najwięcej jest osób w wieku 25–34 lat (niecałe 37%) oraz powyżej 65 lat (niecałe 27%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych ZUS, stan na dzień 31.12.2015.

pracy⁶⁵. Wybór miejsca zamieszkania tych osób jest często uwarunkowany bliskością międzynarodowych szkół oraz innych ważnych dla nich instytucji. W efekcie mają tendencję do zamieszkiwania na terenach Mokotowa (m.in. Sadyby) i Wilanowa, często na zamkniętych osiedlach o wysokim standardzie. Potwierdzają to dane meldunkowe Urzędu m.st. Warszawy, z których wynika, że najwięcej Francuzów, Brytyjczyków, Włochów, Hiszpanów, Niemców czy Amerykanów mieszka właśnie w tych dzielnicach (oraz w Śródmieściu). Często nie znają języka polskiego i sporadycznie wchodzą w codzienne kontakty z przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego⁶⁶, dodatkowo ich kontakt z Polakami jest bardzo ograniczony m.in. ze względu na dużą mobilność i czasowy charakter ich pobytu w Polsce, a także różnice w statusie

⁶⁵ Obszerne opracowanie zob. A. Piekut, *Wysoko wykwalifikowani wewnątrzunijni migranci w Warszawie – w przestrzeni społecznej czy w transnarodowej przestrzeni przepływów?*, „CMR Working Paper” 2013, nr 63 (121).

⁶⁶ A. Piekut, *Visible and Invisible Ethnic ‘Others’ in Warsaw*, s. 190.

społeczno-ekonomicznym oraz standardzie życia. Mężczyźni zazwyczaj pracują w międzynarodowych instytucjach oraz dużych centrach biznesowych, zaś kobiety często pozostają nieaktywne zawodowo, zajmują się domem i podtrzymują relacje społeczne w ramach kręgu *ekspatów*, przy czym miejscami spotkań są zazwyczaj restauracje lub domy prywatne. W przypadku kobiet można mówić o niewykorzystanym kapitale ludzkim, gdyż osoby te często posiadają wysokie kompetencje zawodowe. Do przelotnych spotkań tej grupy migrantów z Polakami, często o charakterze „usługowym” dochodzi najczęściej w miejscach rozrywki, sportu i konsumpcji. Dzieci zazwyczaj chodzą do szkół międzynarodowych⁶⁷.

4.4.5. Obywatele Indii

Migranci z Indii to często osoby młode, aktywne zawodowo i dobrze wykształcone, pracujące niejednokrotnie na stanowiskach eksperckich lub prowadzące własną działalność. Ocenia się, że grupa ta jest dobrze sytuowana i samowystarczalna. Wiele osób posiada wcześniejsze doświadczenia migracyjne oraz prowadzi własną działalność gospodarczą w zakresie gastronomii i handlu⁶⁸. W grupie tej widać zdecydowaną przewagę mężczyzn (ok. 75%)⁶⁹.

W ostatnich dwóch latach można zauważyć ogólny spadek liczby meldunków obywateli Indii w Warszawie. Według danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy najwięcej osób mieszka na Mokotowie, Ursynowie i Ochocie. Trzeba podkreślić, że wiele osób mieszka w podwarszawskiej gminie Raszyn, w granicach Warszawy zlokalizowana jest natomiast świątynia Gurudwara oraz związek wyznaniowy Singh Saba Gurudwara w Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶⁷ A. Piekut, *Visible and Invisible Ethnic 'Others' in Warsaw*, s. 206; A. Piekut, *Wysoko wykwalifikowani wewnątrzni migranci w Warszawie – w przestrzeni społecznej czy w transnarodowej przestrzeni przepływów?*, „CMR Working Paper” 2013, nr 63 (121), s. 45–46.

⁶⁸ I. Józwiak, A. Piłat, J. Frelak, K. Wysieńska., M. Bieniecki, *Migracje społeczności azjatyckich na świecie i do Polski – stan badań i opracowania na temat wybranych krajów*, w: *Mała Azja w Polsce. Plany i strategie imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu*, red. I. Józwiak, A. Piłat, J. Frelak, K. Wysieńska, M. Bieniecki, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2013, s. 18–19. Informacje na temat społeczności indyjskiej zob. też. A. Desponds, dz. cyt.

⁶⁹ Dane Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące wydanych przez wojewodę mazowieckiego w 2014 roku pozytywnych decyzji pobytowych – wzięto tu pod uwagę zgody na pobyt czasowy / zamieszkania na czas oznaczony, zgody na pobyt stały / osiedlenie się oraz zgody na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

4.4.6. Turcy

Polsko-tureckie kontakty handlowe zostały zapoczątkowane w latach 70. XX wieku (przy czym rozwijały się szczególnie w branży tekstylnej), zaś od lat 80. do Europy Środkowo-Wschodniej zaczęli przyjeżdżać przedsiębiorcy tureccy posiadający kapitał i inwestujący szczególnie w branży tekstylnej i budowlanej. Od lat 90. XX wieku do Polski przyjeżdżają przedsiębiorcy tureccy (w ramach tzw. drugiej fali migracji), korzystający często z powstałych wcześniej sieci migracyjnych. Prowadzą działalność przede wszystkim w branży tekstylnej, budowlanej i deweloperskiej, elektronicznej, usług, branży gastronomicznej i turystycznej. Przyjeżdżają również specjaliści oraz osoby zatrudniane przy realizacji tureckich inwestycji w Polsce⁷⁰.

W ostatnich latach w Warszawie przebywa wielu tureckich przedsiębiorców, a także studentów, Turcy zasiadają we władzach szkół międzynarodowych, działają również tureckie organizacje takie jak: Dunaj Instytut Dialogu, Centrum Kultury Tureckiej im. Yunusa Emre czy Polsko-Turecka Izba Gospodarcza.

Przyglądając się decyzjom pobytowym wydanym w 2014 przez wojewodę mazowieckiego można stwierdzić, że wśród obywateli Turcji przeważają mężczyźni (ok. 78%)⁷¹, dominacja ta jest jeszcze bardziej wyraźna w przypadku statystyk ZUS (mężczyźni stanowią prawie 92%)⁷². Według tych ostatnich danych, prawie połowa migrantów tureckich w Warszawie jest w wieku 25–35 lat. Generalnie w ostatnich dwóch latach można zauważyć istotny spadek liczby meldunków obywateli Turcji w Warszawie, m.in. wyprowadzkę przedstawicieli tej grupy z terenów dzielnicy Ursynów i Śródmieście. Według danych meldunkowych Urzędu m.st. Warszawy, najwięcej Turków mieszka obecnie na Ursynowie i Ochocie.

4.4.7. Inne grupy cudzoziemców

W Warszawie funkcjonują też inne, mniej liczne grupy migrantów. Obecność niektórych z nich jest zauważalna ze względu na odmienną religijną oraz

⁷⁰ I. Koryś, O. Żuchaj, *Turkish migratory flows to Poland: General Description*, „Seria Prace Migracyjne” 2000, nr 37, Warszawa: Instytut Studiów Społecznych UW; I. Józwiak, A. Piłat, J. Frelak, K. Wysieńska, M. Bieniecki, dz. cyt., s. 38–45. Informacje na temat społeczności tureckiej zob. też. A. Desponds, dz. cyt.

⁷¹ Dane Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące wydanych przez wojewodę mazowieckiego w 2014 roku pozytywnych decyzji pobytowych – wzięto tu pod uwagę zgody na pobyt czasowy / zamieszkania na czas oznaczony, zgody na pobyt stały / osiedlenie się oraz zgody na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

⁷² Na podstawie danych statystycznych ZUS dotyczących osób zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego, zamieszkałych na terenie Warszawy, stan na dzień 31.12.2015.

cech fizycznych. Przede wszystkim są to osoby pochodzące z krajów arabskich oraz afrykańskich. W Warszawie jest zameldowanych ok. 200 obywateli różnych krajów afrykańskich, co stanowi mniej niż 1% wszystkich meldunków cudzoziemców w Warszawie, przy czym największą grupę stanowią tu Nigeryjczycy (63 osoby). Z kolei obywatele różnych państw arabskich jest zameldowanych ok. 500 osób, co stanowi ok. 2,3% wszystkich meldunków cudzoziemców, przy czym najwięcej jest obywateli Syrii (99 osób), Egiptu (78 osób), Tunezji (73 osoby) oraz Iraku (70 osób).⁷³ Jak widać, grupy te są bardzo nieliczne, jednak badania wskazują, że właśnie te osoby są w szczególności narażone na uprzedzenia, dyskryminację, a niekiedy również działania rasistowskie oraz przestępstwa z nienawiści⁷⁴.

4.5. Inne dane o cudzoziemcach w Warszawie

W ostatnich latach w Warszawie następuje wzrost liczby małżeństw zawieranych przez cudzoziemców (w których obie osoby są obcokrajowcami). Od roku 2009 liczba ta wzrosła dwukrotnie i w roku 2013 przekroczyła 100. W roku 2012 liczba małżeństw cudzoziemców stanowiła około 1,3% wszystkich związków małżeńskich zawartych w Warszawie⁷⁵.

Istotnym wskaźnikiem jest również liczba małżeństw zawieranych przez cudzoziemców z obywatelami Polskimi, gdyż może świadczyć o bliskiej integracji jakiejś części migrantów z przedstawicielami społeczeństwa polskiego. W roku 2012 liczba małżeństw dwunarodowych stanowiła 5,5% wszystkich małżeństw zawartych w Warszawie⁷⁶.

Również jeśli chodzi o liczbę dzieci cudzoziemców urodzonych w Warszawie można zaobserwować trend wzrostowy. Od roku 2009 do 2013 liczba ta powiększyła się trzykrotnie, chociaż nadal stanowi tylko około 0,3% wszystkich dzieci urodzonych w stolicy.⁷⁷ W warszawskich szkołach i przedszkolach publicznych w 2014 roku uczyło się w sumie 1198 dzieci niebędących obywatelami polskimi

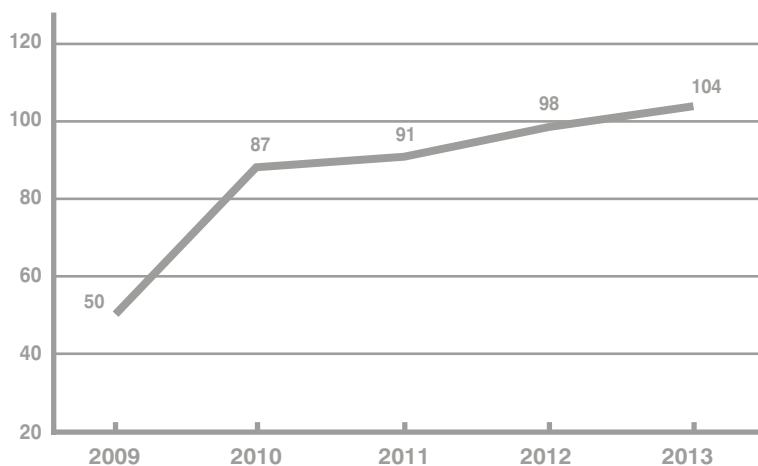
⁷³ Dane meldunkowe Urzędu m.st. Warszawy, stan na dzień 31.12.2015.

⁷⁴ Zob. m.in. badania Instytutu Spraw Publicznych czy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

⁷⁵ Dane Urzędu Stanu Cywilnego udostępnione przez m.st. Warszawę. Dane dotyczące wszystkich związków małżeńskich zawartych w Warszawie za: *Rocznik Statystyczny Warszawy 2013...*, s. 133.

⁷⁶ Dane dotyczące wszystkich związków małżeńskich zawartych w Warszawie za: *Rocznik Statystyczny Warszawy 2013...*, s. 133.

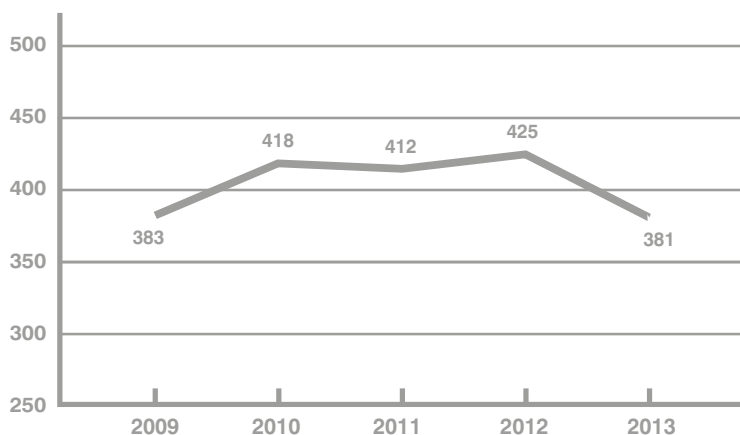
⁷⁷ Dane Urzędu Stanu Cywilnego udostępnione przez Urząd m.st. Warszawy.



WYKRES 7

Małżeństwa zawarte przez cudzoziemców w Warszawie, stan na koniec 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Stanu Cywilnego w Warszawie.



WYKRES 8

Liczba związków małżeńskich zawartych przez cudzoziemców z obywatelami RP w Warszawie, stan na koniec 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Stanu Cywilnego w Warszawie.

(bez względu na miejsce urodzenia), z czego jedynie niecałe 5% (56 dzieci) posiadało obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego EFTA, zaś 3% (38 dzieci) posiadało Kartę Polaka. W sumie 13% dzieci cudzoziemskich (154 uczniów) posiadało status uchodźcy, zgodę



MAPA 3

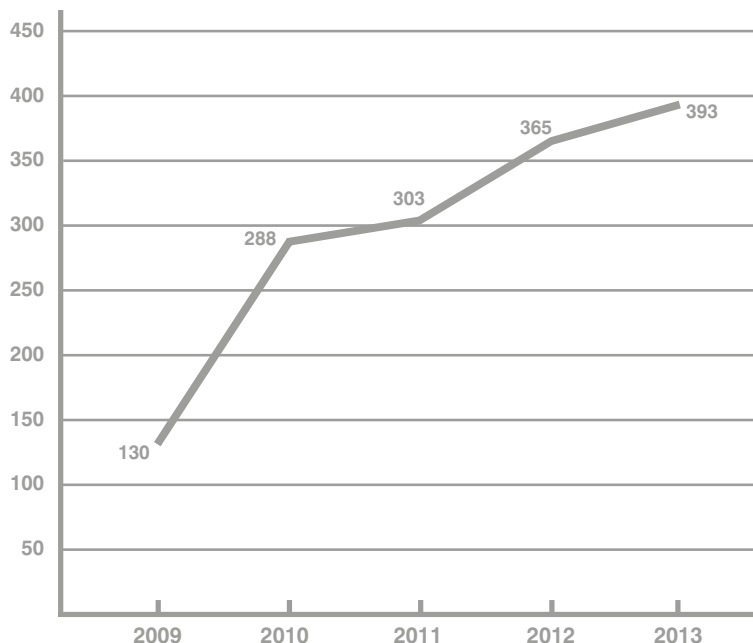
Uczniowie cudzoziemcy w warszawskich szkołach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu m.st. Warszawy, stan na maj 2014. Uwzględniono tu liczbę szkół publicznych, w których uczą się cudzoziemcy.

na pobyt tolerowany, ochronę uzupełniającą lub ochronę czasową na terytorium RP, zaś niecałe 7% (80 uczniów) stanowiły dzieci osób ubiegających się o status uchodźcy.⁷⁸ Najwięcej dzieci cudzoziemców uczyło się w szkołach w Śródmieściu, na Ochocie, Mokotowie i Woli oraz na Targówku.

O rosnącym zróżnicowaniu kulturowym Warszawy świadczyć może również coraz większa liczba szkół międzynarodowych i wielokulturowych, a także obecność studentów obcokrajowców na warszawskich uczelniach wyższych

⁷⁸ Dane Biura Edukacji udostępnione przez Urząd m.st. Warszawy.



WYKRES 9

Liczba dzieci cudzoziemców, urodzonych w Warszawie, stan na koniec 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Stanu Cywilnego w Warszawie.

– w roku akademickim 2011/2012 w Warszawie studiowało ponad 6,5 tys. cudzoziemców, co stanowiło prawie 2,4% ogółu studiujących⁷⁹.

Informacji na temat obecności i sytuacji cudzoziemców w Warszawie mogą dostarczyć także inne dane – w tym statystyki policji. Wynika z nich, że w roku 2013 cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw na terenie miasta stanowili 1% wszystkich podejrzanych (318 osób) – czyli mniej niż średni odsetek obcokrajowców w stolicy, choć liczba zatrzymanych cudzoziemców na terenie Warszawy stanowiła już 7% ogółu zatrzymanych (895 osób) – co może wynikać z działań służb mających na celu sprawdzenie legalności pobytu tych osób w Polsce. W roku 2013 obcokrajowcy stanowili niecałe 2% osób zatrzymanych w warszawskiej izbie wytrzeźwień (438 osób)⁸⁰.

⁷⁹ *Studenci zagraniczni w Warszawie 2012*, raport przygotowany w ramach programu „Study in Warsaw” realizowanego przez m.st. Warszawa, Konferencję Rektorów Uczelni Warszawskich (KRUW) i Fundację Edukacyjną „Perspektywy”.

⁸⁰ Źródło: statystyki policji w Warszawie udostępnione przez Urząd m.st. Warszawy.

Zarówno zatrzymani przez policję, jak i w izbie wytrzeźwień cudzoziemcy, to niekoniecznie migranci (osoby mieszkające stale lub czasowo w Warszawie), często są to przebywający tymczasowo na terenie miasta turyści. Warto również odnotować, że bardzo niewielka część cudzoziemców mieszkających w Warszawie korzysta ze świadczeń opieki społecznej czy z zasiłków dla bezrobotnych⁸¹.

* * *

Szacowanie rzeczywistej liczby zagranicznych migrantów mieszkających w Warszawie jest niezwykle trudne zarówno ze względu na charakter procesów migracyjnych (duża mobilność migrantów, duża liczba migracji czasowych oraz niezarejestrowanych bądź nieuregulowanych), jak i z powodu zróżnicowania, a niekiedy również rozbieżności w dostępnych danych statystycznych. W Warszawie brakuje oddzielnego, jednorodnego systemu zbierania danych dotyczących rzeczywistej liczby cudzoziemców i migrantów, informacje mają często charakter cząstkowy i opierają się na różnych definicjach oraz charakterystykach tych osób i grup. Brak pełnych i jednoznacznych danych na ten temat podkreślają również przedstawiciele urzędów, a także organizacje wspierających działania skierowane do migrantów, których opinie były zbierane w ramach projektu. Osoby te dostrzegają rosnącą wielokulturowość Warszawy, istotną na tle Polski, chociaż w porównaniu ze stolicami Europy Zachodniej nadal dość niewielką.

Sytuacja braku jednoznacznych danych na temat cudzoziemców w dużej mierze jest spowodowana trudnościami związanymi ze stworzeniem systematycznej i wyczerpującej kategoryzacji różnych grup migrantów. Część danych jest obecnie zbierana według obywatelstwa, inne według statusu pobytowego, jeszcze inne według meldunku czy zatrudnienia (w tym liczby zezwoleń na pracę czy liczby osób zarejestrowanych w ubezpieczeniu społecznym czy zdrowotnym). Niepełny, a niekiedy również rozłączny charakter różnych klasyfikacji powoduje, że część osób nie jest ujmowana w poszczególnych statystykach (np. osoby przebywające na podstawie dokumentów wizowych wydanych za granicą czy osoby uprawnione do pracy bez obowiązku posiadania zezwolenia na pracę), inne są z kolei ujmowane błędnie (np. osoby które zrezygnowały z przyjazdu do Polski pomimo posiadania ważnych dokumentów pobytowych

⁸¹ *Cudzoziemcy pracujący w Polsce*, dz. cyt.

lub uprawniających do podjęcia pracy), a jeszcze inne pojawiają się w rozmaitych statystykach wielokrotnie. Ponadto, część osób z różnych względów nie rejestruje swojego pobytu (np. nie posiada meldunku w Warszawie) lub podejmuje pracę bez odpowiednich zezwoleń, jest również grupa osób, które przebywają w Warszawie bez ważnych dokumentów pobytowych. W przypadku osób, których obecność w Polsce ma charakter udokumentowany, brakuje jednocześnie dalszych informacji na temat przebiegu ich pobytu (w tym wyjazdów z kraju).

ROZDZIAŁ 5

Cudzoziemcy w oczach urzędników i pracowników organizacji pozarządowych

Magdalena Dudkiewicz, Marek Dudkiewicz

Kontekst przeprowadzonego badania zakładający celowe poszukiwanie informacji od urzędników i przedstawicieli organizacji pozarządowych na temat cudzoziemców w oczywisty sposób nie pozwala na formułowanie wniosków dotyczących „urzędniczego” i „pozarządowego” wizerunku cudzoziemców w ogóle. Paradoksalnie u specjalistów tym bardziej można by oczekiwać z jednej strony znacznie silniejszego, a z drugiej bardziej zróżnicowanego podejścia do tego zagadnienia. Tymczasem nader często kwestia pozytywnego lub negatywnego wizerunku to dopiero kolejny etap analizy: na początku w oczy rzuca się słaba „widzialność” cudzoziemców.

Z kolei w obrazie korzyści i zagrożeń wynikających z ich obecności widoczne jest napięcie. Z jednej strony obecność cudzoziemców jest postrzegana jako zjawisko pozytywne – edukujące i zmieniające Polaków (w domyśle, a czasem i wprost, opisanych jako nastawionych negatywnie do inności), wzbogacające, a z drugiej strony wyraźne jest echo problemów krajów zachodnich – pojawia się nadzieja, że Warszawa ma szansę uniknąć błędów innych wielkich europejskich aglomeracji.

5.1. Miejsce cudzoziemców: kto ich widzi?

5.1.1. Czy w ogóle Cię widzę?

Działania dotyczących cudzoziemców nie stanowią zadania własnego gminy. Skutki tego ulokowania widoczne są w warszawskich urzędach – cudzoziemiec funkcjonuje w nich obok innych spraw, podejściu temu towarzyszy znaczna ostrożność w zakresie dysponowania funduszami w tym zakresie oraz

konieczność lokowania skierowanych do cudzoziemców projektów w kontekście innych działań na rzecz mieszkańców gminy oraz podstawowej działalności konkretnego biura (stosunkowo najszerszej kwestia jest postrzegana w CKS, który ze swojej natury jest interdyscyplinarny). W efekcie sprawy cudzoziemców rozproszone są w różnych biurach i są w nich „przy okazji” innych działań, a czasami wręcz giną w zderzeniu z innymi działaniami. Działań kierowanych do cudzoziemców próżno także szukać w zapisach strategii Warszawy.

Warto podkreślić, że podejście „cudzoziemiec przy okazji i w kontekście wszystkich mieszkańców Warszawy” potencjalnie może przynosić pozytywne skutki, jako podstawa do integracji, przeciwdziałania gettoizacji, łączenia cudzoziemców ze społecznością Warszawy. Może jednak także powodować zmarginalizowanie spraw cudzoziemców, ich rozproszenie i zastępowanie systemowych rozwiązań przez podejście przyczynkarskie i mniej skuteczne.

W tym kontekście nie dziwi fakt, że dla przedstawicieli urzędów i organizacji niektórzy cudzoziemcy bywają niewidoczni¹. Można tu wyróżnić dwie zasadnicze grupy. Pierwsza, to migranci ekonomiczni, zwłaszcza ze Wschodu, którzy unikają kontaktów z polskimi urzędami (bo np. pracują nielegalnie). Nie wiadomo także, co się dzieje z niektórymi dziećmi, czy w ogóle chodzą do szkoły – szczególnie dotyczy to dzieci romskich, ale także czeczeńskich. Drugą grupę stanowią „cudzoziemcy bezproblemowi”, o ustalonym statusie i zwykle wyższym statusie życiowym, zawodowym, itp., czyli m.in. studentów Erasmusa, pracowników firm zagranicznych, czy cudzoziemskich małżonków Polaków. W efekcie dla „cudzoziemców bezproblemowych” brakuje oferty, a w konsekwencji brakuje pomysłu na rozpoznanie i ewentualne zagospodarowanie ich potencjału.

„Niewidzialność” cudzoziemców potwierdza także analiza dokumentów strategicznych Warszawy. Można tu dostrzec pewną zmianę – w starszych dokumentach o cudzoziemcach nie wspomina się w ogóle, natomiast z biegiem lat, w dokumentach opracowywanych relatywnie niedawno tematyka ta zaczyna się pojawiać. Widoczne są dwie tendencje – o cudzoziemcach wspomina się w dokumentach warszawskich w szerszym kontekście migracji do Warszawy oraz w kontekście charakteru działań planowanych wobec tej grupy osób. Kontekst migracji cudzoziemców umieszczony jest jako element pojawiania się w Warszawie nowych mieszkańców (głównie Polaków) i związanych z tym zjawiskiem problemach z tożsamością mieszkańca Warszawy (także Polaka).

¹ Por. rozdział 3.

Problem integracji jest zatem ujęty szeroko, a cudzoziemcy są po prostu specyficznym przypadkiem.

Co jednak, jeśli cudzoziemców się dostrzega?

5.1.2. Kim dla mnie jesteś?

Wnioski w tym zakresie pochodzą przede wszystkim z analizy pola semantycznego. Urzędnicy mówiąc o cudzoziemcach w Warszawie przede wszystkim używają określeń niespecyficznych, mało konkretnych (osoba, ktoś, taki człowiek) – tak właśnie nazywają konkretne osoby, pozostające jednak dla nich anonimowymi przedstawicielami pewnych kategorii, takich jak imigranci, obywatele państw trzecich czy grupy uchodźców. Dla działaczy pozarządowych cudzoziemcy także stanowią pewne kategorie, jednak wiele wyrażen wskazuje na widzenie w ich obrębie jednostek, z którymi pozostają w relacjach społecznych – w tych wypowiedziach pojawiają się przede wszystkim dzieci (prawie trzy razy więcej takich określeń w porównaniu do urzędników) i kobiety (w ogóle nieobecne w narracji urzędników), cudzoziemcy mają też przypisane narodowości (dwa razy częściej w wypowiedziach przedstawicieli NGO). Wiedza o cudzoziemcach pojawia się w NGO dzięki codziennym kontaktom, natomiast urzędnicy mówią o nich jak o wyrwanych z kontekstu społecznego, rodzinnego i pochodzenia, o osobnych bytach. Tym samym cudzoziemiec staje się dla urzędników warszawskich podmiotem teoretycznym, a ich język jest skrępowany przez przepisy nakładające gorset na działania urzędów, podczas gdy dla przedstawicieli warszawskich NGO to żywi ludzie, z którymi ma się kontakt na co dzień. W efekcie mamy do czynienia z wprowadzaniem niekonfrontacyjnymi, jednak istotnie odmiennymi narracjami o cudzoziemcach. Ta „urzędnicza” pozostaje na poziomie ogólnym, niekiedy odwołując się do pojęć abstrakcyjnych, obfituje w stwierdzenia normatywne i ma w sobie elementy politycznej poprawności – urzędnicy mówią o tym jak powinno być albo jak w Warszawie tworzona jest atmosfera dla otwartości wobec cudzoziemców, a mniej o tym, jak jest w rzeczywistości. Jest to także podejście bardziej systemowe, a tym samym pozwalające na widzenie zagadnienia w szerszym kontekście, zwłaszcza funkcjonowania całego miasta, jak i międzynarodowym (np. wśród ekwiwalentów pojęcia cudzoziemiec wielokrotnie pojawia się Polonia, tylko raz wspomniana w materiale pochodzącym od działaczy NGO). Narracja „pozarządowa” jest znacznie bardziej konkretna, spersonalizowana, osadzona w bogatym i obfitującym w wielu aktorów świecie

społecznym. Przedstawiciele organizacji przywołują konkretne jednostki, mające swoje ludzkie twarze, widzą w nich partnerów bezpośrednich relacji. Pośrednio potwierdzenie tej różnicy znajdujemy w analizie sieci neutralnych działań na podmiot. W obu badanych grupach dotyczą one przede wszystkim wiedzy o cudzoziemcach, jednak jest to trochę inna wiedza. Przedstawiciele NGO mówią głównie o tym, co o cudzoziemcach wiedzą dzięki kontaktom i relacjom z nimi (znać, znać się na potrzebach, znać od dziecka, spotykać się, być blisko, bywać, mieć do czynienia), a urzędnicy o tym, jak analizują informacje o cudzoziemcach, stosują wobec nich przepisy i dostosowują tę wiedzę do swojej pracy (rozumieć prawnie, patrzeć w szerszym kontekście, patrzeć z perspektywy własnej). Analityczne podejście jest wśród przedstawicieli NGO rzadsze i ma charakter przyglądania się konkretnym grupom, ludziom (patrzeć, monitorować, interesować się, czytać), z kolei wiedza urzędników o cudzoziemcach jest uogólniona i powierzchowna (wiedzieć, że jest bardzo dużo, mieć swoje szacunki, mieć swoją definicję).

Inną konsekwencją odmiennych dystansów na linii urzędnicy – cudzoziemcy oraz NGO – cudzoziemcy jest mniej emocjonalny stosunek tych drugich, co zresztą należy uznać za generalnie prawidłowe zjawisko, bowiem wskazuje na ich bardziej profesjonalne podejście. Jak pokazuje analiza sieci działań podmiotu, wprowadzie wśród neutralnych lub ambiwalentnych wyrażen w obu grupach dominują stwierdzenia o tym, że cudzoziemcy przyjeżdżają, przybývają (z podkreśleniem, że z zagranicy) i są na miejscu, a następnie próbują się osadzić zachowując odrębność, to dla urzędników są to działania pojedynczych osób, a nie grup. Natomiast w perspektywie przedstawicieli NGO pojawia się praktycznie nieobecny wśród urzędników wątek przyjazdu w jakimś celu (turytycznie, do rodzin, na studia, na nasze zaproszenie), a także wątek osadzenia tych przyjazdów w kontekście pewnych strategii: zachowywania odrębności lub przeciwnie – zacierania różnic w stosunku do społeczeństwa polskiego. Tylko wśród NGO obecny jest wątek korzystania z oferty instytucjonalnej i pozarządowej (zgłaszają się, trafiają do nas).

O cudzoziemcach rzadko natomiast mówi się wprost w ostrej opozycji do innych grup. Najwięcej jest oczywistych stwierdzeń, że nie są oni Polakami, co w narracji obu badanych grup nie ma charakteru konfliktowego, a raczej opisowy. Drugą kategorią odróżniającą się od cudzoziemców są „inni” – w szczególności Polacy migrujący do Warszawy z innych miejsc w Polsce (jest to widoczne zwłaszcza w wypowiedziach urzędników warszawskich). Inną różnicę dostrzec można także w tym, że opozycją dla przedstawicieli NGO są Polacy potrzebujący

wsparcia, zaś dla urzędników repatrianci ze wschodu, jednak ze względu na bardzo niską liczbę tych wyrażań trudno wyciągać tu jednoznaczne wnioski.

Generalnie jednak narracja o cudzoziemcach jest silnie nacechowana emocjonalnie. W pewnym uproszczeniu wnioski w tym zakresie zostały podzielone na narrację pozytywną i negatywną. Osobne zagadnienie to kwestia odmienności vs podobieństwa z Polakami.

5.2. Cudzoziemiec jako ofiara i źródło problemów

Większość zebranego materiału oraz przeprowadzonych analiz prowadzi do wniosku, że zarówno przez stronę publiczną, jak i przez działaczy pozarządowych cudzoziemcy postrzegani są jako źródło problemów oraz grupa, której należy w różnoraki sposób pomagać.

5.2.1. Adresaci pomocy

Konieczność pomagania cudzoziemcom wynika zarówno z ich trudnej sytuacji – brak mieszkania oraz brak pracy, (wszystko jest obce), jak i osobistych cech samych cudzoziemców – wskazuje się na nieznamość języka. Zarówno w bezpośrednich wypowiedziach, jak i w analizowanych dokumentach mamy więc do czynienia głównie z narracją o wspieraniu: socjalnym, edukacyjnym (głównie w odniesieniu do dzieci, ale nie tylko) oraz w znacznie mniejszym zakresie integracyjnym. Takiemu podejściu sprzyja dominujące postrzeganie cudzoziemców raczej jako grupy biernej, będącej przedmiotem działań zewnętrznych wobec nich, niż aktywnej, która sama coś oferuje innym. Warto podkreślić, że takie podejście jest szczególnie wyraźne wśród przedstawicieli NGO. Pozostałe działania kierowane do cudzoziemców to, jak pokazała analiza pola semantycznego, oprócz tworzenia ram prawnych dla ich funkcjonowania w Polsce oraz kierowania funduszy (urzędy), także życzliwe traktowanie i prowadzenie projektów, czym zajmują się głównie organizacje.

Jakie zatem działania adresowane są do cudzoziemców? Jednym słowem można powiedzieć, że generalnie pozytywne, co bezpośrednio wynika z analizy sieci działań na podmiot pola semantycznego. Oprócz dominujących wielu różnych form bezpośredniej pomocy (kierować fundusze, działania, projekty, dać formę ochrony, działać na rzecz, chętnie im pomagać, zajmować się, pomagać, udzielić solidnego wsparcia) pojawia się sprawiedliwe i partnerskie traktowanie, czyli wrażliwość na ich potrzeby, współpraca, równe traktowanie, ale także świadome korzystanie z ich potencjału. W obu grupach pojawia się jeszcze reprezentowanie

interesów cudzoziemców, w tym edukowanie społeczeństwa polskiego, a praktycznie tylko wśród NGO mówi się wprost o działaniach integracyjnych.

5.2.2. Cudzoziemiec w nieprzyjaznym otoczeniu

Jak pokazała analiza pola semantycznego nie oznacza to wcale, że działania kierowane do cudzoziemców zawsze są oceniane pozytywnie. Urzędnicy mówią w tym kontekście przede wszystkim o ich brakach, że podejmowane działania są niewystarczające, o małej wiedzy na w tym zakresie oraz niesprawiedliwej ocenie lub uprzedzeniach. Z kolei przedstawiciele NGO wskazują na uprzedzenia oraz wykorzystywanie cudzoziemców przez Polaków (ten wątek w ogóle nie pojawia się wśród urzędników), dopiero w dalszej kolejności pojawiają się wypowiedzi o małej wiedzy, a wątek niewystarczających działań jest obecny w najmniejszym stopniu.

Konieczność niesienia pomocy cudzoziemcom wynika także z negatywnych ocen otoczenia, w jakim przychodzi im w Polsce funkcjonować i ich obiektywnie trudnej sytuacji – są to takie określenia jak „nieznani”, „nierozpoznani”, „wyrwani”, „zawieszeni” (głównie urzędnicy) albo „niepotrzebni”, „w niejednoznacznej [lub] trudnej sytuacji”, „narażeni” na różne nadużycia, nieprzyjemności (głównie NGO). Co to oznacza w praktyce? Jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli organizacji cudzoziemcy stykają się z bezosobowym systemem i prawem (zły system, złe rozwiązania, system, który nie działa, straszne formalności, luki w prawie, brak polityk, procedur). Dodatkowo otaczają ich niezbyt przyjazne relacje społeczne w nieprzygotowanym do otwartości otoczeniu, są uwikłani w konflikty i mają poczucie zagrożenia, otaczają ich ludzie, z których niektórzy są niechętni dla przyjezdnych, zamknęci, tworzą „obcy ład”. W efekcie wiele działań cudzoziemców stanowi przejaw ich bezradności i doświadczania złego samopoczucia: uciekają z tym, co mają na grzbiecie, muszą się dostosować, nie wiedzą jak reagować na absurdy, muszą przebić głową mur, czują się intruzami, doznają rozczarowań.

5.2.3. Cudzoziemiec jako realne i potencjalne źródło problemów

Relatywnie mało wskazuje się zagrożeń istniejących obecnie – dość często pojawia się pogląd, że za wcześnie jest mówić o zagrożeniach wynikających z obecności cudzoziemców, bo po prostu jest ich ciągle bardzo mało. W tym kontekście widoczne są obawy związane z przewidywaną (a niekiedy pożądaną) większą ich obecnością – przywoływane są przykłady zachodnie, których chce się uniknąć (gettowość, lęk przed odmiennością, brak integracji). Konkretnie

sformułowania w tym zakresie znajdujemy w analizie negatywnych działań podmiotu. Wśród tego rodzaju zarzutów pojawia się roszczeniowość, niechęć do wchodzenia w relacje z otoczeniem oraz łamanie prawa (pracują nielegalnie, mają wymagania, znikają gdzieś, nie przychodzą na zebrania, mówią: skoro nas przyjęliście to proponujcie coś). Pojawia się także wątek nieznamośności języka i niepodejmowania jego nauki.

5.2.3.1. Zagrożenia ekonomiczne

Realny kłopot stanowią kwestie socjalne obciążające budżet miasta. Widoczne są trudności związane z zaspokojeniem potrzeb podstawowych, w tym kontekście pojawiają się obawy związane ze wzrostem liczby cudzoziemców, dla których np. brakuje mieszkań i w konsekwencji wzrostem liczby osób zmarginalizowanych z powodu ubóstwa, bezrobocia, bezdomności. Kolejne zagadnienia dotyczą rynku pracy – cudzoziemcy mogą zabierać Polakom miejsca pracy i w tym kontekście pada niekiedy stwierdzenie, że wypełnianie luk na rynku pracy jest mitem, a mamy do czynienia raczej z psuciem rynku pracy: obecność cudzoziemców sprawia, że przedsiębiorcy mogą obniżać proponowane stawki wynagrodzeń wiedząc, że zawsze znajdą chętnych cudzoziemców zamiast Polaków. Pojawiają się także opinie, że mitem są korzyści ekonomiczne ponieważ większość cudzoziemców pracuje nielegalnie i z tytułu ich pracy nie wpływają żadne podatki do budżetu miasta/państwa.

5.2.3.2. Zagrożenia kulturowe i w zakresie bezpieczeństwa

Zdaniem niektórych rozmówców zwiększanie się liczby cudzoziemców będzie także powodować rozwarstwienie postaw w społeczeństwie polskim – z jednej strony część osób będzie stawać się bardziej otwarta, z drugiej środowiska już dzisiaj niechętnie cudzoziemcom będą stawać się jeszcze bardziej zamknięte i ksenofobiczne. Wynika to z podkreślanego przez niektórych rozmówców wzajemnego negatywnego nastawienia. Z jednej strony Warszawiaków do cudzoziemców (co kontrastuje z przekonaniem innych, że codzienna obecność cudzoziemców w Warszawie przyzwyczaiła mieszkańców do inności i oswoiła ich z różnorodnością), ale z drugiej także z działań samych cudzoziemców, takich jak tworzenie gett i samoizolacji cudzoziemców (w sytuacji, gdy z jednej strony silna diaspora wspiera swoich członków, pomaga zachować tożsamość, z drugiej strony – ogranicza chęć do tworzenia nowych więzi z grupą większościową, co wynika między innymi z faktu, że dla wielu z nich Polska nie jest krajem docelowym, więc nie podejmują oni wysiłku związanego choćby z nauką języka).

Osobny wątek, chociaż na razie dość odległy, stanowi związany z obecnością cudzoziemców potencjalny wzrost przestępczości i zagrożenie terroryzmem. Na razie akcent kładziono raczej na potencjalny wzrost konfliktów wynikających z różnic kulturowych i nieporozumień w obszarze komunikacji oraz nieco nieokreślone problemy z osobami o skrajnych poglądach, w tym wzrost rasizmu, który wynika z tego, że grupy cudzoziemskie często postrzegają negatywnie inne grupy cudzoziemskie.

5.3. Cudzoziemiec jako źródło korzyści

Analiza pola semantycznego wykazała, że generalnie cudzoziemcy rzadko traktowani są jako cenny zasób dla społeczeństwa polskiego. W tym kontekście urzędnicy widzą w nich ważny element Warszawy jako miasta europejskiego, metropolii (potrzebni dla rozwoju miasta, nieodzowny element metropolitarnego miasta) lub coś unikalnego; przedstawiciele NGO wskazują raczej na fakt, że kontakt z cudzoziemcami jest pouczający i odświeżający. Z kolei analiza sieci działań podmiotu wskazuje na konkretne pozytywnie konotowane zachowania. Przedstawiciele NGO doceniają aktywne nawiązywanie relacji (robią coś z Polakami wspólnie, łatwo się integrują), edukowanie się (uczą się wszystkiego od nowa, łatwo uczą się języka), gotowość organizowania się we własnych sprawach (rozwglądają się – za pracą, biznesem, wymieniają informacje, zakładają organizacje). Urzędnicy z kolei mówią o tym rzadziej, wskazując przede wszystkim na zadowolenie się niektórych cudzoziemców i ich osadzenie wśród Polaków.

5.3.1. Korzyści ekonomiczne

Cudzoziemcy postrzegani są jako zjawisko pozytywne przede wszystkim, jeśli pracują. Wówczas, po pierwsze płacą podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, po drugie uczestniczą w tworzeniu usług i produktów, a po trzecie wypełniają luki na rynku pracy – podejmują oni prace, których nie chcą wykonywać Polacy, ale także stanowią istotne uzupełnienie „talentów” w zawodach deficytowych (warto jednak zaznaczyć, że pojawiły się także – opisane powyżej – głosy polemizujące z takim podejściem).

5.3.2. Korzyści społeczno-kulturowe

Obecność cudzoziemców to także ich umiejętności, wiedza i zaangażowanie: pojawiły się głosy, że osoby decydujące się na wyjazd ze swojego kraju są zwykle

dynamiczne, odważne, ambitne i przedsiębiorcze. Cudzoziemskość traktowana jest jako zastrzyk nowej energii, pobudzenie kulturowe w konfrontacji starego z nowym, naszego z obcym, a w konsekwencji wzbogacenie kultury o treści pochodzące z innych niż polska tradycji. Należy podkreślić, że opiniom o wnoszonym przez cudzoziemców kapitale społecznym towarzyszy niekiedy także konstatacja, że jest on nierozpoznany, ukryty i niedoceniany. Prawdopodobnie jest to jeden z czynników wiążących się z powszechnym postrzeganiem cudzoziemców przez pryzmat pomagania im, a nie korzystania z ich zasobów.

W kontekście korzyści płynących z obecności cudzoziemców podkreślano także walor edukacyjny dla społeczeństwa polskiego – dzięki cudzoziemcom mieszkańcy Warszawy zmieniają swoje postawy, przyzwyczajają się do inności, otwierają na inne kultury, a otoczenie staje się ciekawsze. Przynosi to także efekty w skali makrospołecznej, w tym rozwój tolerancji w społeczeństwie polskim – obecność cudzoziemców przyczynia się do budowania otwartego społeczeństwa, umożliwienie powrotu do tradycji Warszawy jako miasta, w którym harmonijnie funkcjonuje wiele kultur, a tym samym spełnienie aspiracji wielkomiejskich Warszawy, bowiem obecność cudzoziemców to świadectwo jej europejskiego charakteru.

Niestety, należy podkreślić, że taka perspektywa wyraźnie widoczna jest tylko w organizacjach działających w obszarze kultury, bowiem w przypadku organizacji pomocowych korzyści są dostrzegane w zdecydowanie mniejszym stopniu.

Osobną kwestią jest w tym zakresie zawartość dokumentów strategicznych Warszawy, w których wprowadzie praktycznie nieobecne jest myślenie o cudzoziemcach jak o zasobie wzbogacającym Warszawę i do wykorzystania przez Warszawę, jednak są tu dwa wyjątki, które tym bardziej warto podkreślić. W „Programie rozwoju edukacji w Warszawie w latach 2013–2020” cudzoziemcy (a dokładnie dzieci cudzoziemskie) traktowane są nie tylko jako obiekt wsparcia, ale i potencjalny zasób dla miasta. Wzmianki takie zawarte zostały także w „Społecznej Strategii Warszawy – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009–2020”, jednak tutaj występują one głównie w kontekście integracji migrantów na terenie Warszawy.

5.4. Człowiek taki jak my vs ktoś zupełnie inny

Wyrażenia dotyczące odmienności lub swojskości cudzoziemców w analizie pola semantycznego zostały zakwalifikowane jako neutralne bądź ambiwalentne, bez jednoznacznie przypisanej temperatury emocjonalnej, również

dlatego, że – jak wynika już z wcześniejszych analiz – ich odmienność bywa postrzegana zarówno jako źródło problemów, jak też jako szansa dla Polaków. We wcześniejszych opisach brakuje jednak wskazań dotyczących tego, że cudzoziemcy są tacy sami jak my, jak Polacy, nawet jeśli są zróżnicowani, to również jest to ich uniwersalna ludzka cecha. Oba sposoby widzenia cudzoziemców w podobnym zakresie występują wśród urzędników, jak i przedstawicieli NGO, chociaż urzędnicy nieco częściej widzą cudzoziemców jako osoby odmienne od nas (ma to z reguły postać wypowiedzi, że nie są stąd, są z zewnątrz).

Niewątpliwie potrzeba postrzegania cudzoziemców przez pryzmat ich podobieństwa lub odmienności od Polaków stanowi istotny element ich wizerunku. Wskazuje na to dominacja porównań, które właśnie do tego zagadnienia się odnoszą. Porównania używane przez urzędników są bardziej różnorodne niż te podawane przez przedstawicieli NGO. Wśród tych pierwszych pojawiają się zarówno porównania wskazujące na wyróżnianie się, odmienność cudzoziemców, jak i mówiące o podobieństwach do Polaków; w porównaniach cudzoziemcy potrzebują pomocy, ale wnoszą też do Warszawy coś cennego. W porównaniach używanych przez przedstawicieli NGO przeważają te, które odnoszą się do trudnej sytuacji cudzoziemców, jako osób nieznanych, niepotrzebnych, wymagających pomocy, a mało jest innych (tylko kilka wskazuje na ich wyróżnianie się, odmienność).

ROZDZIAŁ 6

Cudzoziemcy w Warszawie: bilans strat i zysków

Karol Wittels

Migranci – uchodźcy oraz imigranci zarobkowi spoza Unii Europejskiej – borykają się z bardzo wieloma problemami związanymi z legalizacją pobytu oraz przystosowaniem się do życia i funkcjonowania w zupełnie nowym miejscu. Podkreślają, że kwestie związane z przystosowaniem się do życia w Warszawie to nie tylko zapewnienie środków i warunków do (prze)życia, ale także poznanie często zupełnie obcej kultury i sposobów funkcjonowania w innym społeczeństwie. Urzędnicy dostrzegają problemy cudzoziemców związane z koniecznością zapewnienia odpowiedniej egzystencji, a w zdecydowanie mniejszym stopniu zwracają uwagę na aspekty kulturowe i psychologiczne ich adaptacji. Zdecydowanie szersze spektrum problemów widzą pracownicy organizacji pozarządowych, którzy mają często bezpośredni kontakt z cudzoziemcami. Jednak nie zauważają i – zdaniem urzędników – nie doceniają w pełni roli miasta (urzędów, instytucji) w działaniach na rzecz cudzoziemców.

6.1. Głos urzędników

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów trudno jest odtworzyć, jak postrzegana jest sytuacja cudzoziemców z punktu widzenia stołecznej administracji. Wydaje się, że różnice w podejściu poszczególnych urzędników do kwestii migracji w znacznym stopniu wynikają z osobistych doświadczeń, w tym bezpośrednich kontaktów z cudzoziemcami.

Jedną z najważniejszych kwestii, warunkujących zarówno sposób pracy, formy pomocy, jak i często osobiste nastawienie urzędników, jest świadomość, że z punktu widzenia prawa cudzoziemcy jako wyodrębniona grupa nie stanowią podmiotu bezpośredniego zainteresowania samorządu. Pomoc, wsparcie czy inne formy aktywności miasta kierowane do cudzoziemców wynikają zwykle

z zadań własnych samorządu, poza tym mają one zwykle charakter ograniczony (pod względem skali, form, ale też okresu działania). Ta niedookreśloność cudzoziemca jako beneficjenta działań miasta w dużym stopniu warunkuje myślenie urzędników. Z faktu, że działania na rzecz cudzoziemców nie stanowią zadań własnych gminy, wynika, że poszczególne programy pomocowe, jak też konkursy dla organizacji pozarządowych, są zwykle formułowane w taki sposób, aby migranci nie byli jedyną grupą, do których są kierowane. Trudno jest działać na poziomie poszczególnych programów, skoro nawet: *Społeczna strategia Warszawy nie uwzględnia cudzoziemców jako odrębnej grupy* [URZ]. Część podejmowanych przez urzędników działań wynika zatem jedynie z ich otwartości i chęci pomocy¹.

Główny problem w podejmowanych mimo to różnorodnych działaniach miasta wobec cudzoziemców dotyczy gromadzenia, aktualizowania i upubliczniania danych zarówno o samych cudzoziemcach, jak i o działaniach na ich rzecz. Jak podkreślał jeden z rozmówców: *dane, jakimi się posługują* [urzędnicy – K. W.], *nie mają charakteru systemowego i usystematyzowanego i są pochodną własnych wysiłków w poszukiwaniu danych (np. dane pozyskane od Instytutu Spraw Publicznych)* [URZ]. Z kolei inny urzędnik zauważa, że często: *biura specjalnie nie informują się wzajemnie o swoich działaniach. Wyniki sprawozdań nie trafiają do informacji* [pozostałych – K. W.] *biur* [URZ]. W efekcie zdarza się, że projekty realizowane przez organizacje pozarządowe dostają z różnych biur środki na te same działania. Jedne grupy cudzoziemców objęte są „wzmocnioną” pomocą, do innych zaś nie trafia ona w ogóle. W efekcie działania prowadzone są w sytuacji, gdy:

- brakuje danych dotyczących cudzoziemców;
- jeśli już jakiś urząd je zbiera, to zwykle w jednym obszarze i rzadko nimi się dzieli z innymi;
- brakuje skoordynowanego systemu zbierania wszystkich danych w jednym miejscu;
- dane, które zostały zebrane, nie są udostępniane ani zainteresowanym urzędowi, ani tym bardziej organizacjom pozarządowym;
- w konsekwencji brakuje wiedzy o tym, jakie działania dotyczące cudzoziemców podejmują poszczególne biura, wydziały, dzielnice,
- co utrudnia, a nawet uniemożliwia koordynację polityki migracyjnej, zwłaszcza że nie są też organizowane żadne inne kanały wymiany wiedzy, jak np. spotkania urzędników reprezentujących poszczególne urzędy.

¹ Por. rozdział 9.

Należy podkreślić, że część respondentów wiedziała o funkcjonowaniu Zespołu ds. Cudzoziemców, część nawet do niego należała, jednak wiedza na temat działań podejmowanych przez ten zespół była generalnie znikoma. Ogólna ocena działań stołecznego ratusza, dotycząca współpracy i wymiany informacji w obszarze polityki migracyjnej, była zazwyczaj negatywna.

Większość urzędników, z którymi przeprowadzono wywiady, ma świadomość ogromnego zróżnicowania migrantów, a co za tym idzie – problemów z dopasowywaniem oferty. Jeden z respondentów dzieli cudzoziemców w Warszawie na kilka grup: *studentów, których sytuacja jest zupełnie zadowalająca (uczą się, mogą korzystać ze wsparcia uczelni, mogą także dorabiać, pracując); osoby lepiej sytuowane, powiązane z Warszawą dyplomatycznie lub przez związki małżeńskie z Polakami; native speakerzy pracujący w Warszawie oraz imigranci ekonomiczni. Tylko ta ostatnia grupa jest postrzegana jako mająca problemy ekonomiczne w Warszawie* [URZ]. Inni wyróżniają wśród uchodźców grupę objętą opieką ze strony państwa oraz migrantów ekonomicznych. Tylko niektórzy respondenci wskazują jako odrębną grupę migrantów z szeroko rozumianych państw zachodnich, w szczególności z Unii Europejskiej, USA, Kanady. Nie dziwi zatem słabe rozeznanie problemów tej grupy i zauważanie różnic chociażby między sytuacją migrantów z krajów anglosaskich, którzy najczęściej pracują na kierowniczych stanowiskach w międzynarodowych korporacjach bądź jako *native speakerzy*, a pracownikami np. z Hiszpanii czy Portugalii, którzy przyjechali do Warszawy w poszukiwaniu pracy z powodu kryzysu ekonomicznego w ich krajach. Warto podkreślić, że w przypadku dużych metropolii (do których można zaliczać stolicy Polski) „grupa międzynarodowych funkcjonariuszy i menadżerów nie tworzy zorganizowanych grup etnicznych w mieście, a zarazem właściwie nie integruje się z miejscową ludnością i jej językiem. W ten sposób grupa ta współtworzy, by tak rzec, wielojęzyczny szum w mieście, lecz owa wielojęzyczność nie ma charakteru politycznego, konfliktowego [...]”². Jest to zatem też grupa trudniejsza do zidentyfikowania z punktu widzenia poszczególnych urzędów.

Uchodźcy to grupa postrzegana przez urzędników przede wszystkim jako beneficjenci pomocy. W przypadku tej kategorii cudzoziemców miasto – zdaniem naszych rozmówców – stara się zaopiekować nimi w miarę możliwości i wiedzy o ich potrzebach. Pomoc, jaką otrzymują uchodźcy, jest często

² R. Szul, *Miasto a języki i narodowości*, w: *Metropolie mniejszości, mniejszości w metropoliach*, red. B. Jałowiecki, E. A. Sekuła, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 2011, s. 36.

przyznawana w ramach wsparcia udzielanego określonym grupom warszawiaków z racji ich sytuacji socjalnej, a nie narodowości. Z jednej strony stawia to uchodźców w sytuacji równoprawnej do Polaków, nie stygmatyzuje poprzez podkreślanie inności tej grupy, z drugiej jednak tworzy sytuację konkurencji. U polskich beneficjentów instytucji pomocy społecznej czy urzędów pracy tworzy się czasami poczucie zagrożenia ze strony obcokrajowców, którzy rywalizują o te same, ograniczone zasoby, a pretensje w tym zakresie kierowane są do personelu urzędów: *»Polakom nie pomagacie, a tym cudzoziemcom pomagacie«* – z takimi zarzutami spotkała się jedna z osób realizująca na co dzień działania pomocowe na rzecz potrzebujących warszawiaków, w tym cudzoziemców [URZ].

Zdaniem urzędników efektywna pomoc uchodźcom ze strony miasta jest obciążona wieloma trudnościami. Urzędnicy mają problemy z docieraniem zarówno do mieszkańców ośrodka dla uchodźców, jak i do osób, które ośrodek już opuściły. Warszawa może wspierać tę grupę w szukaniu pracy, mieszkania, integracji itp., ale nie jest w stanie zapewnić jej wsparcia kompleksowego. Badani wskazują, że dwunastomiesięczny okres rządowej pomocy finansowej dla uchodźców powinien być znacznie wydłużony, aby mieli oni czas na przystosowanie się do samodzielnego życia w Polsce. Jedna z respondentek zwracała uwagę na trudności, jakie często mają uchodźcy ze znalezieniem mieszkań do wynajęcia – z jednej strony prywatni właściciele niechętnie wynajmują lokale cudzoziemcom, a z drugiej – i tak większości z nich zwyczajnie nie stać na wynajem mieszkania na wolnym rynku, szczególnie w sytuacji, gdy kończy im się wspomniane roczne wsparcie ze strony rządu. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie wskazuje rocznie pięć rodzin cudzoziemskich, którym przydzielane są mieszkania miejskie – pomoc taka w żadnym stopniu nie zaspokaja zapotrzebowania.

Wśród wskazywanych przez urzędników problemów, na jakie napotykają cudzoziemcy w Warszawie, dominują te warunkowane okolicznościami systemowymi, stanowiącymi zwykle przyczyny tych trudności. Do najważniejszych trzeba zaliczyć:

- brak informacji dotyczących sposobu poruszania się po Warszawie³, załatwiania spraw w urzędach oraz szukania miejsc wsparcia;

³ Chodzi głównie o trudności związane z poruszaniem się pomiędzy poszczególnymi urzędami. Dla większości migrantów system administracyjny jest niezrozumiały, a fakt, że w celu załatwienia jednej sprawy muszą odwiedzić kilka urzędów położonych w różnych częściach miasta, powoduje frustrację. Jednocześnie część respondentów zwracała uwagę na to, że na początku pobytu miała trudność w zrozumieniu samego systemu komunikacji miejskiej oraz zróżnicowania biletów ze względu na ceny, ulgi, itp.

- biurokrację i trudności w załatwianiu spraw w urzędach, szkołach, szpitalach itd.;
- problemy proceduralne blokujące funkcjonowanie (np. bez meldunku nie można dostać pozwolenia na pracę, a bez pracy trudno jest uzyskać zameldowanie);
- bierność i brak zaangażowania wielu urzędników w pomoc cudzoziemcom;
- zbyt późno organizowane (tzn. nie od razu po przyjeździe) i mało intensywne kursy języka polskiego;
- niedostosowanie kursów zawodowych do potrzeb, oczekiwań i kompetencji zawodowych cudzoziemców, w szczególności kobiet;
- trudności w nostryfikacji dyplomów i innych dokumentów poświadczających wykształcenie i doświadczenie zawodowe migranta;
- zbyt skomplikowaną procedurę otrzymywania karty stałego pobytu;
- niską skuteczność w docieraniu służb miejskich (a także organizacji) z pierwszą pomocą i wsparciem do cudzoziemców;
- brak wsparcia indywidualnego dla obcokrajowców studiujących na warszawskich uczelniach;
- nietolerancję polskiego społeczeństwa, które nie jest obeznane z innowacją i różnorodnością kulturową;
- bardzo ograniczony kontakt nauczycieli z dorosłymi cudzoziemcami, a co za tym idzie niewystarczające diagnozowanie problemów i docieranie z pomocą do rodziców uczniów cudzoziemskich z warszawskich szkół;
- brak przekonania w warszawskim ratuszu o znaczeniu pomocy dla cudzoziemców i ich integracji, co nie sprzyja aktywności urzędników na tym polu;
- brak zainteresowania tematem ze strony mediów, co także wpływa na mniejsze zainteresowanie problemem w urzędach.

Jednocześnie urzędnicy widzą też problemy po stronie samych cudzoziemców, w tym w szczególności:

- niechęć części z nich do integracji ze społeczeństwem polskim;
- brak zainteresowania udziałem w projektach integracyjnych kierowanych do nich oraz do Polaków;
- traktowanie Polski i Warszawy jako miejsca tranzytowego, a nie docelowego;

- niską aktywność w podejmowaniu własnych działań i inicjatyw;
- brak otwartości na inne grupy migrantów (skupianie się na własnych grupach etnicznych, religijnych, kulturowych i częsta nietolerancja wobec innych);
- instrumentalne podejście do pomocy oferowanej przez warszawskie urzędy (np. rejestrowanie się w urzędzie pracy, aby uzyskać opiekę zdrowotną, a nie żeby znaleźć pracę);
- brak zalegalizowanego statusu wielu migrantów, co powoduje ich „nie-widoczność” z punktu widzenia urzędów, a w efekcie niemożność dotarcia z ofertą pomocy,
- roszczeniowość niektórych grup cudzoziemców, którzy uważają, że z racji samego przebywania w Polsce należy im się mieszkanie, zasiłek i praca.

Większość warszawskich urzędników, z którymi przeprowadzono wywiady, widzi w cudzoziemcach potencjał i kapitał dla miasta. Jest to jednak myślenie życzeniowe, gdyż zdają sobie oni sprawę z tego, że te możliwości są bardzo słabo wykorzystane. W znacznej mierze wynika to ze słabej wiedzy o cudzoziemcach mieszkających w Warszawie, o ich potrzebach, ale także potencjale. Paradoksalnie mniejszy problem jest z tymi, którzy pomocy potrzebują i z niej korzystają, czyli przede wszystkim z uchodźcami. Natomiast: *brak jest pomysłu na cudzoziemców »bezproblemowych«, którzy potrzebują informacji takich samych jak każdy przyjeżdżający, np. takich cudzoziemców, którzy przyjeżdżają do pracy w firmach, są zalegalizowani. Nie wiemy, czego oni potrzebują. Za duży akcent [kładzie się – K. W.] na tych, którzy potrzebują pomocy, a zapomina się o tych, którzy mają zasoby, wartość dla miasta i sami mogą pomóc [URZ]*. Można też spotkać się z myśleniem zgoła odmiennym, w myśl zasady, że cudzoziemiec powinien zatem coś wносить do miasta, do którego się sprowadził, a nie czerpać z niego benefity: *ponosimy koszty, a nie mamy korzyści [URZ]*. Część urzędników dostrzega jednak te korzyści już dzisiaj: *cudzoziemcy wypełniają luki na rynku pracy, szczególnie w sektorze opiekuńczym lub pomocy domowej. To są obszary, gdzie migracja jest korzystna dla Polski [URZ]*.

Urzędnicy, którzy nie traktują migrantów jako jednorodnej grupy, podkreślają, że większą wartość dla miasta stanowią cudzoziemcy z szeroko rozumianych państw zachodnich. Po pierwsze, zdaniem respondentów, zazwyczaj mają oni pracę, a na pewno nie mają problemów z jej znalezieniem. Po drugie: *osoby z Zachodu nie mają tak zaawansowanych problemów, co się wiąże z członkostwem*

w UE, kwestiami ekonomicznymi [URZ], a na dodatek migranci. Niektóre głosy wskazują: że Warszawa ma same korzyści z tych, którzy *przyjeżdżają* [...], *bo to są zazwyczaj ci, którzy miastu coś dają, a niekoniecznie zabierają* [URZ]; inne podkreślają wyłącznie roszczeniowe nastawienie migrantów, których: *traktujemy trochę zbyt ulgowo, a którzy jakby program integracyjny traktują jako źródło pobierania pieniędzy* [URZ].

6.2. Głos pracowników organizacji pozarządowych

Pracownicy organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców⁴ są w większości dość sceptycznie nastawieni do działań warszawskich urzędów. Powszechne jest przekonanie, że stołeczny ratusz nie prowadzi spójnej polityki migracyjnej, nie planuje swoich działań w perspektywie długofalowej, lecz skupia się głównie na pomocy doraźnej. Miasto jest postrzegane bardziej jako donator, finansujący poszczególne projekty na rzecz cudzoziemców, niż kreator lokalnej polityki w tym obszarze. Część rozmówców wskazywała, że to, w którym kierunku zmiierzają działania miasta, wynika głównie z zapotrzebowania, jakie przedstawiają w swoich projektach organizacje⁵. Brak pełnej diagnozy sytuacji powoduje – zdaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych – że urzędy działają punktowo i finansują tylko wybrane obszary pomocy. Brak wiedzy i wymiany informacji skutkuje tym, że: *działania nie są koordynowane, co powoduje niekiedy przesylenie aktywności w jednym miejscu, przy pełnym braku działań w innych, np. w odniesieniu do ośrodków dla uchodźców* [NGO]. Kolejnym aspektem tego braku diagnozy jest – zdaniem pracowników organizacji pozarządowych – skupianie się głównie na działaniach jednorazowych o charakterze głównie pomocowym⁶. Problemem z punktu widzenia integracji cudzoziemców jest więc ograniczone myślenie o działaniach długofalowych,

⁴ Ze względu na pełnioną funkcję organizacje pozarządowe działające na rzecz cudzoziemców możemy podzielić na trzy podstawowe typy: monitorujące, konsultacyjno-doradcze i wykonawcze; zaś ze względu na ich status na: migranckie, a więc zakładane i prowadzone przez przedstawicieli migrantów oraz NGO-sy prowadzone lub współprowadzone przez przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego. Por.: M. Lesińska, R. Stefańska, *Wpływ organizacji pozarządowych na politykę migracyjną Polski i jego uwarunkowania*, „Trzeci Sektor” 2015, nr 35 oraz A. Piłat, J. Segeš-Frelak, *Organizacje migranckie w Polsce*, „Trzeci sektor” 2015, nr 35.

⁵ Por. rozdział 7.

⁶ Te opinie pracowników organizacji pozarządowych nie pokrywają się z danymi dotyczącymi realizacji projektów, por. rozdział 7.

nakierowanych na indywidualną pracę z migrantami. Pracownicy organizacji podkreślają także, że miasto w bardzo ograniczony sposób wykorzystuje potencjał instytucji miejskich (domów kultury, bibliotek itp.), które w naturalny sposób mogłyby być miejscami integracji lub choćby udostępniać przestrzeń dla inicjatyw skierowanych do cudzoziemców. Skutkiem tego jest potrzeba wynajmowania przestrzeni przez NGO-sy, co często znacznie podnosi koszty realizacji projektów.

Pracownicy organizacji pozarządowych dostrzegają też problemy w swoim środowisku, które negatywnie wpływają na realizację działań na rzecz cudzoziemców. Przede wszystkim brakuje badań dotyczących obcokrajowców w Warszawie, zarówno jeśli chodzi o mapowanie geograficzne cudzoziemców, jak również ich potrzeb i problemów, z jakimi się borykają. Jednocześnie zbyt mało jest projektów opartych na partycypacji samych migrantów. Efektem tego bywa dublowanie działań poszczególnych organizacji, kierowanie projektów do tych samych grup, a często także oferowanie działań nieadekwatnych do potrzeb. Wśród badanych pracowników NGO-sów przeważa pozytywna ocena dotyczące powstania Warszawskiego Centrum Wielokulturowego. Jednocześnie jednak nasi respondenci nie kryli obaw związanych z monopolizacją przez Centrum metod działań na rzecz migrantów. Skupienie wielu inicjatyw w jednym miejscu budzi też obawy przed odseparowaniem migrantów od polskiego społeczeństwa. Stąd między innymi postulaty stałego monitoringu działań Centrum oraz ewaluacji realizowanych w nim inicjatyw pod kątem ich skuteczności i efektywności.

Większość dostrzeganych przez pracowników organizacji pozarządowych problemów, z jakimi zmagają się cudzoziemcy w Warszawie, dotyczy ich sytuacji związanej z legalizacją pobytu i osiedlaniem się – na pierwszy plan wysuwa się kwestia mieszkaniowa. Pracownicy NGO-sów wskazywali, że w stolicy brakuje mieszkań komunalnych, dedykowanych rodzinom uchodźców, które opuściły ośrodki – bowiem są one przydzielane z tej samej puli, co obywatelom polskim. Mogą oni, co prawda, wynajmować mieszkania prywatne, jednak ceny czynszu są zwykle na tyle wysokie, że nie wystarcza im środków otrzymywanych od Państwa, przyznawanych zresztą jedynie na 12 miesięcy. Z wynajmem mieszkań na wolnym rynku wiązą się jeszcze inne zagrożenia. Przede wszystkim zdecydowana większość właścicieli nie chce wynajmować mieszkań cudzoziemcom. Jednocześnie częstą praktyką jest wynajmowanie niezorientowanym migrantom mieszkań po znacznie zawyżonej cenie. Jak podkreśla jeden z naszych rozmówców: *w momencie, kiedy wynajmujący zorientuje się, że ma do*

czynienia z Czeczenem lub Pakistańczykiem, od razu mówi, że to jest nieaktualne lub cena wzrasta dwa razy [NGO/PL]. Problem ten dotyczy w szczególności osób z krajów arabskich i afrykańskich. Jeden z naszych rozmówców proponował, by pośrednictwem w wynajmie mieszkań dla cudzoziemców zajmowały się Ośrodki Pomocy Społecznej, dzięki czemu najemcom będzie znacznie trudniej odmówić wynajmu urzędnikowi prowadzącemu rozmowę w sprawie dotyczącej obcokrajowca.

Grupą szczególnie narażoną na niezrozumienie, a nawet dyskryminację są dzieci migrantów. Zgodnie z obowiązkiem szkolnym, wszystkie dzieci zaraz po rejestracji trafiają do szkół. Nie znając nie tylko języka polskiego, ale także kultury czy realiów współczesnej polskiej szkoły, notorycznie spotykają się z problemami zarówno ze strony rówieśników, jak i nauczycieli. Brak przygotowania nie tylko dzieci cudzoziemskich, ale także nauczycieli i polskich dzieci do funkcjonowania w klasach wielokulturowych powoduje – często nawet nieświadomie – konflikty. Nauczyciele, nie potrafiąc nawiązać kontaktu z dziećmi migrantów, w najlepszym razie zostawiają je samym sobie, częściej jednak – jak zauważają respondenci – próbują wyegzekwować od nich pracę domową czy odpowiedzi na lekcjach. Wielu pracowników szkół zapomina lub nie ma świadomości, że: *dzieci te są zaniedbane wychowawczo, bo różne miały historie w kraju, z którego przyjechały. Tutaj żyją w kiepskich warunkach, wychowują się trochę same, często bez ojców, matki próbują szukać pracy, te dzieci idą do szkoły, a potem się trochę nudzą, robią, co chcą. Nie jest tak, że te dzieci w ośrodku specjalnie odbiegają od normy. Są z nimi problemy wychowawcze, to są dzieci, które się często potrafią bić, uciekać, brzydko się odzywać, mało siebie szanują, mało szanują innych. Stała, intensywna praca z nimi powoduje duże pozytywne zmiany. [...] Dzieciaki nie wiedzą, co się dzieje na lekcji, bo tego nie rozumieją, więc są zdemotywowane, nauczyciel się na nich wścieka, więc zaprasza rodziców, a rodzice nie przychodzą, bo dzieci im tego nie przekazują, bo nie wiedzą, co mówi nauczyciel* [NGO/PL]. Stąd postulat pracowników organizacji, by w każdej szkole pracował na etacie asystent kulturowy – osoba pierwszego kontaktu i tłumacz między dziećmi uchodźców a ich polskimi rówieśnikami i nauczycielami, a także między nauczycielami a rodzicami. Tacy asystenci powinni także pracować w ośrodkach, żeby motywować zarówno dzieci, jak i ich rodziców, do pilnowania frekwencji szkolnej oraz pomagać w odrabianiu prac domowych. Osoby takie pracują w niektórych stołecznych szkołach, jednak większość z nich działa w ramach projektów, a więc czasowo – gdy finansowanie się kończy asystent znika, a dzieci i nauczyciele zostają bez

wsparcia. Stąd potrzeba, by tacy asystenci zatrudniani byli w sposób systemowy, co zapewni im ciągłość pracy. W tej chwili: *to, jak się szkoła zaopiekuje dzieckiem cudzoziemskim, jest w 90% efektem tego, kim jest dyrektor, jakim jest człowiekiem* [NGO/PL]⁷.

Ponadto przedstawiciele organizacji pracujących z cudzoziemcami zwracają uwagę na następujące problemy, z jakimi muszą się zmagać migranci przyjeżdżający do Warszawy:

- problemy komunikacyjne w urzędach wynikające nie tylko z nieznajomości języka polskiego wśród cudzoziemców, ale też z braku znajomości języków obcych (nawet tych podstawowych jak angielski czy rosyjski) wśród urzędników, co nie tylko wydłuża procedurę załatwiania poszczególnych spraw, ale często rodzi niepotrzebne konflikty;
- narzucanie cudzoziemcom konkretnych rozwiązań zarówno przez urzędników, jak też przez niektórych pracowników organizacji pozarządowych, zamiast dokładnego wytłumaczenia każdemu migrantowi jego sytuacji i podjęcia próby wspólnego znalezienia najlepszego rozwiązania;
- brak jednolitego i kompleksowego systemu informacji skierowanego do migrantów, co powoduje, że wiele, nawet podstawowych, spraw załatwia się tygodniami, a zdezorientowani cudzoziemcy są odsyłani od urzędu do urzędu, od instytucji do instytucji;
- zbyt krótki (roczny) okres wsparcia finansowego ze strony państwa dla uchodźców, co nie jest wystarczające dla ustabilizowania ich sytuacji, czyli znalezienia mieszkania, nauczania się języka i podjęcia pracy;
- zbyt wysokie ceny komunikacji miejskiej i brak specjalnych ulg przynajmniej dla uchodźców, których często nie stać na bilet – w efekcie jeżdżą bez biletu, dostają mandaty, których nie płacą i często, zanim podejmą pierwszą pracę, już znajdują się na liście dłużników;
- niewydolny system pośrednictwa pracy oraz podnoszenia kwalifikacji;
- niedostosowanie proponowanej pracy do kwalifikacji i doświadczenia zawodowego migrantów;
- za słabe nawiązywanie przez urzędy pracy i organizacje kontaktów z sektorem biznesu – zarówno w celu pośrednictwa pracy, jak i w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji już zatrudnionych migrantów;

⁷ Por. rozdział 9.

- zbyt ograniczony system kontroli pracodawców zatrudniających migrantów „na czarno” i/lub płacących im zaniżone pensje (sporadyczne kontrole, niewielkie konsekwencje dla pracodawców);
- brak w Warszawie bezpłatnych, dedykowanych cudzoziemcom miejsc spotkań i spędzania wolnego czasu.

Cudzoziemcy przebywający w Warszawie nadal – mimo wielu kampanii społecznych i ciągłych programów antydyskryminacyjnych – spotykają się z nietolerancją i przejawami rasizmu i ten stan rzeczy dotyczy to także cudzoziemców pochodzących z Europy Zachodniej, którzy swym wyglądem nie odbiegają zasadniczo cech przypisywanych typowemu przedstawicielowi społeczeństwa większościowego⁸. *Spotkałem się z tym, że Irlandczycy czy Francuzi są wyszydzani dlatego, że nieładnie lub źle mówią po polsku albo nie rozumieją jakiejś konwencji, często są to osoby nieźle sytuowane [NGO/PL].* Przejawy nietolerancji i dyskryminacji pojawiają się także pomiędzy różnymi grupami migrantów. W ośrodkach dla uchodźców częstym zjawiskiem jest dyskryminowanie przez Czechenów uchodźców z Afryki. Wśród cudzoziemców tworzy się hierarchia, a solidarność najczęściej występuje jedynie w obrębie własnej grupy etnicznej, religijnej bądź kulturowej.

Przedstawiciele NGO podkreślają, że nastawienie cudzoziemców do Polaków w dużej mierze zależy od tego, jakie mają oni plany odnośnie do osiedlenia się w Polsce: jeśli dla danej osoby czy grupy stanowi ona kraj docelowy, to stosunek do Polski i Polaków jest zazwyczaj pozytywny, nawet pomimo trudności administracyjnych czy kłopotów materialnych. Jeśli jednak Polska jest traktowana jako kraj tranzytowy, ocena wypada najczęściej negatywnie, zwłaszcza że tworzy się wtedy sytuacja błędnego koła, bowiem osoby te najczęściej niechętnie uczą się języka polskiego i nie próbują się integrować. Z kolei osoby, które chcą zostać w Polsce, często – mimo przykrych doświadczeń (np. z urzędnikami) – zauważają i doceniają pomoc ze strony „zwykłych Polaków”. Jak zauważa jeden z pracowników organizacji pozarządowej: *to jest taki mechanizm społeczny, że grupa większościowa uciska mniejszościową i raczej nie mają dobrych relacji, ale potem na poziomie indywidualnych kontaktów, w momencie, kiedy ktoś mieszka gdzieś, ktoś mieszka gdzie indziej, jesteśmy sąsiadami – to te relacje są zupełnie inne, nie ma jakiejś takiej wrogości na zasadzie »ty jesteś Czechen, a ja jestem Gruzin« [NGO/PL].*

⁸ Por. rozdział 3.

6.3. Głos cudzoziemców

Ocena Polski, Warszawy oraz jej mieszkańców zależy przede wszystkim od trzech czynników:

- celu przyjazdu danego cudzoziemca do stolicy: wśród cudzoziemców przyjeżdżających do Warszawy jako miejsca tranzytowego w drodze do innego państwa (najczęściej na Zachód) – często ocena jest negatywna; u cudzoziemców przyjeżdżających do Warszawy na określony czas (np. pracowników kontraktowych w korporacjach, dyplomatów) – zwykle ocena jest pozytywna lub neutralna; wśród cudzoziemców, którzy przyjechali z zamiarem osiedlenia się na stałe – najczęściej ocena jest pozytywna⁹;
- statusu prawnego i sytuacji materialnej: osoby przebywające nielegalnie lub z nieuregulowanym statusem częściej wyrażały negatywne oceny o Warszawie i Polsce niż osoby przebywające legalnie. Także osoby w gorszej sytuacji materialnej deklarują bardziej negatywne nastawienie do życia w Warszawie (czy szerzej – w Polsce);
- kraju czy regionu świata, z którego pochodzi cudzoziemiec: to kryterium wiąże się nie tylko z konkretnymi regionami świata w sensie geograficznym, co raczej z bliskością lub dystansem kulturowym, językowym czy religijnym pomiędzy migrantem a społeczeństwem polskim. Im większy dystans, tym obraz Warszawy i jej mieszkańców był bardziej negatywny.

Największym problemem – sygnalizowanym też, o czym była mowa, także przez urzędników i pracowników NGO – jest całkowity brak informacji oraz systemu kompleksowego wsparcia dla migrantów. Jak zauważa jeden z pytanych przez nas cudzoziemców: *jak człowiek trafia do Warszawy, to jest*

⁹ Te wnioski potwierdzają m.in. opinie cudzoziemców badanych w ramach ewaluacji programu EFI. Warto też zauważyć, że osobami które częściej oceniały pozytywnie swoją sytuację w Polsce byli to cudzoziemcy młodzi, lepiej wykształceni, „posiadający w momencie wyjazdu sprecyzowane oczekiwania w stosunku do państwa przyjmującego”. Zob. M. Bieniecki, M. Podgórski, *Oczekiwania i potrzeby integracyjne migrantów – opinie migrantów oraz przedstawicieli organizacji realizujących projekty finansowane przez EFI*, [w:] *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*, red. M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz, P. Matusz-Protasiewicz, Gliwice: Instytut Studiów Migracyjnych 2013, s. 95–98.

kompletnie zdezorientowany, bo nie wie nic, jak się tutaj załatwia, nawet nie wie, w jaki sposób np. szuka się mieszkania albo pracy [CUDZ]. Brakuje informacji zarówno w miejscach, do których cudzoziemcy trafiają w pierwszej kolejności – a więc na dworcach kolejowych (w szczególności Centralnym i Wschodnim), ale także w urzędach lub ich pobliżu, gdzie imigranci załatwiają pierwsze formalności związane z legalizacją pobytu. Dostępne, zazwyczaj przygotowywane przez organizacje pozarządowe broszury informacyjne są niekompletne, często nieaktualne, a przede wszystkim opracowane tylko w wybranych językach. Cudzoziemcy skarżą się także na brak znajomości języków obcych przez urzędników, nawet tych, którzy na co dzień zajmują się sprawami migrantów i uchodźców. Jednak sam dostęp do informacji może okazać się niewystarczający. Część rozmówców wskazywała na potrzebę osobistego wsparcia osoby, która mieszka w Warszawie i potrafi wytłumaczyć zawiłości związane z załatwianiem formalności w urzędach. Wsparcie takie mogło by przybrać formę nazwaną roboczo „oprowadzeniem po domu”¹⁰, a „oprowadzaczem”, przewodnikiem może być zarówno Polak, jak cudzoziemiec mieszkający na tyle długo w Warszawie by znać język i realia życia w Polsce.

Generalnie kontakty z urzędnikami – także miejskimi – są zazwyczaj oceniane negatywnie¹¹. Dominuje niechęć do tłumaczenia migrantom czegokolwiek, traktowanie ich z dystansem, czasem wręcz w sposób dyskryminujący. Z jednej strony większość urzędników nie zna języków obcych i nie stara się zrozumieć migrantów załatwiających sprawy w urzędach, z drugiej zaś częste jest restrykcyjne podejście do nich – zamiast traktować cudzoziemców ulgowo lub chociaż podobnie jak obywateli polskich, urzędnicy pedantycznie wymagają od obcokrajowców bezbłędnego wypełniania formularzy, które często sprawdzane są kilkakrotnie. Niektórzy rozmówcy podkreślali, że w urzędach muszą się bardziej starać niż Polacy i odnoszą wrażenie, że muszą „zasłużyć” na to, żeby coś załatwić albo w ogóle na kontakt z urzędnikiem. Cudzoziemcy skarżą się też na system biurokracji, w którym nawet znajomość regulaminów i formalnych procedur nie wystarcza, bo wiele rzeczy załatwia się w sposób

¹⁰ M. Bieniecki, M. Pawlak, *Laboratoria integracji. Lekcje doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich*, Gliwice: ZW CHEPRESS-SITPChem 2009, s. 16–21.

¹¹ Z badań ilościowych dotyczących m.in. oceny pracy urzędów przez studentów cudzoziemskich, widać wyraźne różnice w zależności od miejsca pochodzenia, przy czym polskich urzędników najgorzej oceniają studenci z Afryki i Ameryki. Zob. C. Żołędowski, *Studenci zagraniczni w Polsce. Motywy przyjazdu, ocena pobytu, plany na przyszłość*, Warszawa: WUW 2010, s. 157.

nieformalny¹². O ile Polacy w tym systemie umieją się poruszać, o tyle dla wielu cudzoziemców – w szczególności z innych kręgów kulturowych – taki sposób działania urzędników jest nieznany i niezrozumiały. Nie chodzi tu bynajmniej o kwestie korupcyjne, ale o sposób omijania lub przyspieszania pewnych procedur w urzędach. Pojawiły się propozycje opracowania wielojęzycznego podręcznika, przewodnika po urzędach z poradami, jak poszczególne sprawy załatwić. Z „urzędniczą wyższością” w stosunku do cudzoziemców odnoszą się często także stołeczni policjanci i strażnicy miejscy. Migranci skarżą się też na sposób ich traktowania przez policjantów, którzy z góry zakładają, że każdy cudzoziemiec jest w Polsce nielegalnie.

Oceniając z kolei „zwykłych” warszawiaków, cudzoziemcy prezentują bardzo skrajne opinie – spotykają się albo z osobami bardzo nietolerancyjnymi, albo bardzo tolerancyjnymi, które pomagają bezinteresownie. Ogólnie Polaków uważa się za osoby zamknięte, ale jednocześnie za takie, które gdy już kogoś poznają i zaakceptują, są gotowe do wspierania. Jedna z rozmówczyń opowiada: *Mam polskich sąsiadów. To jest najtrudniejsze dla mnie, u nas (w Czeczenii) nie ma czegoś takiego, że ja nie znam sąsiada. Wszyscy się znają. Tutaj ja znam swoich sąsiadów, bo sama zachciałam się z nimi zapoznać, jakbym nie zachciała, to nikt by mnie nie znał, ja ich też nie [CUDZ]*. Także na ulicy, w środkach komunikacji miejskiej cudzoziemcy spotykają się z dwiema skrajnymi postawami – czasem bywają wyzywani, obrażani (także publicznie), a czasem od obcych osób doświadczają spontanicznej pomocy i wsparcia. Zdaniem cudzoziemców warszawiacy najczęściej są niechętni wobec osób z krajów arabskich oraz Afrykańczyków, natomiast rzadko z dyskryminacją i niechęcią ze strony Polaków spotykają się Wietnamczycy.

* * *

Problemy dotyczące funkcjonowania migrantów w Warszawie, na które zwracają uwagę respondenci reprezentujący poszczególne trzy grupy, nie są tożsame. Interesujące jest również spojrzenie na wzajemne postrzeganie – urzędnicy postrzegają migrantów głównie z perspektywy odbiorców pomocy, a organizacje pozarządowe jako nie zawsze profesjonalnego dostawcy usług. Przedstawiciele organizacji pozarządowych patrzą na cudzoziemców w znacznym stopniu przez pryzmat problemów, z jakimi się zmagają imigranci, z kolei

¹² Por. rozdział 9.

urzędników widzą głównie jako osoby odpowiedzialne za przekazywanie wsparcia (lub jego brak) bezpośrednio migrantom lub pośrednio – poprzez organizacje pozarządowe¹³. Cudzoziemcy podkreślają niekompetencje i brak znajomości języków obcych wśród urzędników. Z kolei w rozmowach z migrantami temat organizacji pozarządowych, ich rozpoznawalności i roli niemal się nie pojawiał. Wspólnym elementem wypowiedzi jest z kolei świadomość wszystkich grup (choć każda wyraża to w nieco inny sposób) braku spójnego i kompleksowego systemu pomocy migrantom w Warszawie.

¹³ Por. rozdział 7.

ROZDZIAŁ 7

Miasto Warszawa wobec cudzoziemców

Magda Szostakowska

7.1. Wprowadzenie

Rozdział ten jest próbą przedstawienia sposobu, w jaki główny aktor instytucjonalny, czyli warszawski ratusz, postrzega kwestie funkcjonowania różnych grup cudzoziemskich w stolicy oraz jak realnie je wspiera. Podczas gdy inne rozdziały zawarte w tym tomie przedstawiają perspektywy innych aktorów społecznych, w tym zwłaszcza organizacji pozarządowych czy samych cudzoziemców, w tym wypadku usłyszymy przede wszystkim narracje urzędników miejskich.

Warszawa na mapie krajowego wsparcia cudzoziemców zajmuje wyjątkowe miejsce, gdyż można w niej wskazać wiele działań podejmowanych na rzecz tej grupy mieszkańców, aż ze strony 5 aktorów instytucjonalnych:



Odnótowanie tego faktu ma znaczenie z kilku powodów:

- sami cudzoziemcy mimo tej różnorodności nie rozróżniają instytucji wspierających – o czym szczegółowo wspominają autorzy innych rozdziałów;

- przedstawiciele warszawskich biur miejskich kreując wsparcie dla tej grupy często powołują się na ten fakt, usprawiedliwiając nim niejako niezauważanie (rozumiane jako niedofinansowanie) pewnych działań;
- istnieje faktyczna możliwość dublowania się źródeł, z których organizacje pozyskują granty na swoje działania.

Niemniej jednak warto rozpocząć od faktów, które udało się ustalić w toku badania. W ciągu trzech analizowanych lat (2012–2014)¹ warszawski ratusz dofinansował wiele rodzajów i typów aktywności. Można je podzielić według pewnej nomenklatury:

- sto dwadzieścia trzy działania, rozumiane przez urzędników jako aktywność biura/dzielnicy najczęściej niefinansową, związane z udostępnianiem miejsca na spotkanie, wsparciem organizacyjnym lub technicznym, udzieleniem patronatu. Najczęściej dzieje się to bez formalnej umowy i stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie zgłaszane przez organizacje pozarządowe;
- sześćdziesiąt siedem projektów realizowanych w ramach miejskich konkursów ogłaszanych przez poszczególne Biura Urzędu Miasta. Podlegają one proceduralnej kontroli i są procesualne (charakteryzują się ciągłością działań).

¹ Podstawą analizy stały się bazy danych uzupełnione informacjami przez pracowników poszczególnych biur oraz dzielnic Warszawy. Dane te, po ich połączeniu, były analizowane osobno dla działań oraz osobno dla projektów (wyłanianych w drodze konkursów miejskich). To podstawowa różnica, która ujawni się w odmiennych liczebnościach będących podstawą procentowania na kolejnych wykresach. Dodatkowo jednak obie bazy zawierały charakteryzowały się brakiem wielu danych. W przypadku bazy dotyczącej działań tylko około dwudziestu pięciu procent wpisów zostało uzupełnionych w pełni. Pozostałe zawierały szereg braków. Najwięcej z nich dotyczyło pytań o kwoty przeznaczone na poszczególne działania (często były one wykonywane w ramach obowiązków przez urzędników) oraz rezultaty działań (urzędnicy nie znali rezultatów). Z kolei baza projektów (dotacji przekazywanych NGO w ramach konkursów miejskich) zawierała sześćdziesiąt siedem jednostek. Tylko trzydzieści sześć z nich miało pełne dane. Najwięcej trudności sprawiło urzędnikom wskazanie rodzaju prowadzonych działań (kategorie: szkolenie, doradztwo, impreza/festyn, itp.) oraz grupy odbiorców (kategorie: imigrant/uchodźca/osoba czasowo przebywając w Warszawie/mniejszość narodowa i etniczna/grupa większościowa). W przypadku tej ostatniej kwestii widoczne były dwie strategie – najczęściej zaznaczane były wszystkie grupy lub żadna. Z wymienionych wyżej powodów podstawy procedowania w poszczególnych wykresach są różne (co jest szczegółowo wskazywane w każdym kolejnym przypadku).

7.2. Działania: charakter, adresaci, finansowanie

Najwięcej działań zostało zrealizowanych w dzielnicy Praga Południe (47%), dużą aktywnością wyróżniły się Ursynów oraz Śródmieście (gdzie inicjatywy tego typu realizował przede wszystkim Dom Kultury Śródmieście).

W porównaniu działania podejmowane przez Urząd Miasta za pośrednictwem Biura Edukacji (BE), Biura Pomocy i Projektów Społecznych (BPIPS), a także przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie (WCPR) wydają się marginalne (łącznie piętnaście działań). Inne dzielnice, w badanym okresie, na rzecz cudzoziemców realizowały pojedyncze działania.

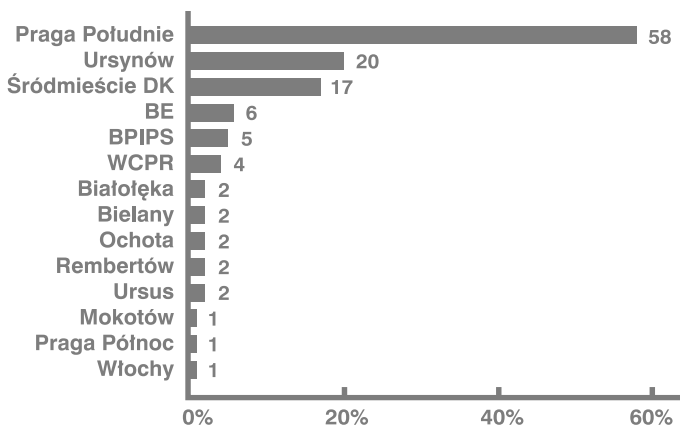
Działania te były wykonywane samodzielnie lub w partnerstwie z innymi podmiotami, głównie jednostkami samorządowymi: domami kultury, bibliotekami publicznymi czy szkołami, sporadycznie z ambasadami. Najczęstszą formę stanowiły imprezy/eventy kierowane zwykle do kilku grup odbiorców i różnych grup wiekowych. Większość tych aktywności skoncentrowanych było wokół szeroko pojętej kultury: dialogu międzykulturowego, edukacji wielokulturowej, popularyzacji tradycji wielokulturowej i innych działań artystycznych (wszystkie wskazania w przedziale 65–70%).

Działania o charakterze pomocowym realizuje głównie Biuro Pomocy i Projektów Społecznych oraz Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie; pozostałe agendy koncentrują się na działaniach z obszaru kultury. W kategorii „Inne” (11% wskazań) znalazły się ponadto następujące odpowiedzi:

- doskonalenie zawodowe nauczycieli z zakresu wielokulturowości – cztery działania realizowane przez Biuro Edukacji;
- akcje, zbiórki charytatywne – dwa działania na Pradze Południe;
- wsparcie rzeczowe w postaci mieszkania tymczasowego – dwa działania WCPR;
- ponadto po jednym działaniu: integracja zawodowo-społeczna (WCPR), wieczory tematyczne (Mokotów), nauka języka ojców i poznanie środowiska wodnego (oba działania na Pradze Południe).

Wykres 12 zdaje sprawę z tej aktywności.

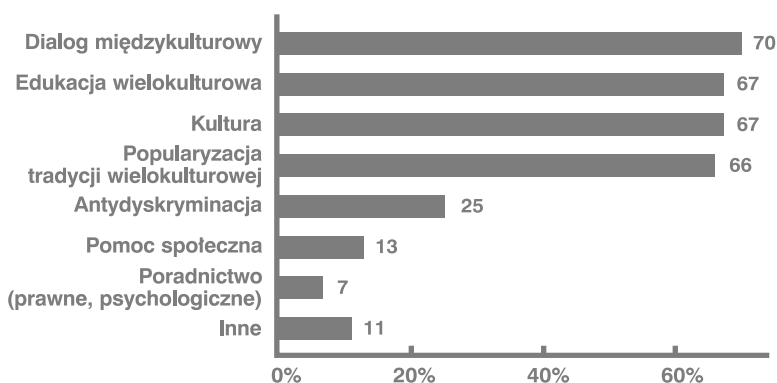
Aż 67% działań zostało zakwalifikowanych do pojemnej kategorii „Impreza”, w której znalazły się spotkania typu „Dzień Św. Patryka” czy też „Dzień Japonii”, jak również projekt wojewody z 2012 roku dotyczący abolicji dla cudzoziemców. Wyraźnie rysuje się obraz wsparcia, które jest akcyjne, oparte o masowe zadania i siłą rzeczy mniej wymagające zarówno w stosunku do odbiorców, jak i organizatorów. Potencjalnie takie działania mogłyby stanowić wstęp do



WYKRES 10

Liczba realizowanych działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 123.



WYKRES 11

Obszary realizacji działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 123.

rzeczywistych działań integracyjnych, polegających na budowaniu trwałych więzi pomiędzy różnymi grupami, jednak najczęściej nie zapewniają tego rodzaju efektów.

Ponieważ najczęściej wspierane działania to akcje publiczne, a więc imprezy masowe można zakładać, że odbiorcą tych aktywności jest szerokie grono interesariuszy. Nie dziwi zatem fakt, że w trzydziestu dwóch przypadkach urzędnicy nie potrafili określić grupy odbiorców podejmowanych działań. Na większość opisywanych imprez masowych ma prawo przyjść niemal każdy, nawet, jeśli



WYKRES 12

Sposoby realizacji działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 123.



WYKRES 13

Adresaci działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 91.

jest owe wydarzenia profilowane są pod kątem pewnych grup. Sposób w jaki tworzone są tego rodzaju przedsięwzięcia obrazuje cytat z wypowiedzi jednego z urzędników: *Panie z Inguszetii, Czczeni i indywidualnie to bardzo chętnie, ale jak się już pokazać to nie – jest jakiś tam wstyd. Trafiliśmy do nich tak, żeby ugotowały coś po prostu, i opowiedziały o tym. I to zagrało. [...] A panowie w przebraniach swoich ludowych pokazywali... to był taniec, ale to było takie średnie w wyglądzie, bo jakimiś maczetami wymachiwali. Im się to podobało, natomiast dla nas to było takie pokazanie siły [URZ].* W konsekwencji tak pomyślanych działań, trzecią najliczniejszą grupą ich odbiorców jest społeczeństwo większościowe, czyli de facto osoby anonimowe, które nie są rozpoznana przez organizatorów.

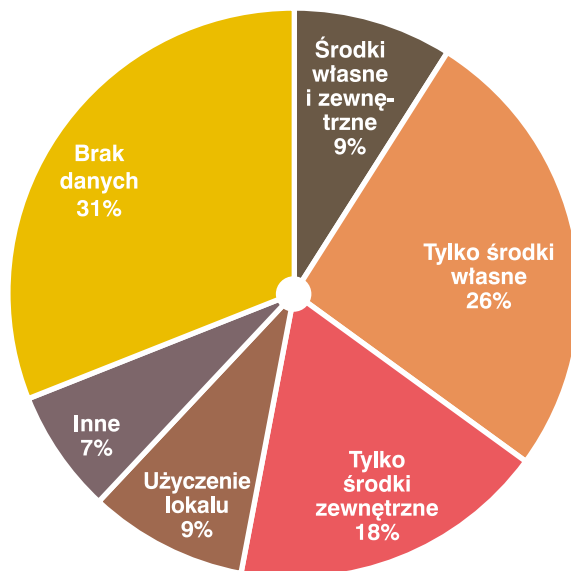
Udzielane wsparcie zwykle nie ma wyraźnego adresata, udało się wyspecyfikować np. tylko cztery programy WCPR skierowane wyłącznie do uchodźców. Podobnie sytuacja przedstawia się w zakresie wieku odbiorców: tylko dwadzieścia osiem działań było skierowanych do wyraźnie określonych grup (w tym czternaście z nich tylko do dzieci). Braki danych dotyczyły 11 przypadków działań. Ten wątek wart jest rozwinięcia. Wprawdzie brak wyraźnie adresowanego wsparcia wydaje się problemem, z punktu widzenia celowości danego działania. Jednak jak pokazują najnowsze badania IOM z września 2016², połowa badanych (grupy większościowej) spotyka cudzoziemców w miejscu pracy i zamieszkania, co z punktu widzenia organizowania tego rodzaju imprez/eventów stanowi oczywistą przestrzeń dla integracji.

Całość powyższych rozważań prowadzi do wniosku, że działania, które są wspierane w Warszawie, oprócz zróżnicowania ze względu na wiek odbiorców, mają dość jednolity charakter. Są akcyjne, fragmentaryczne i mają raczej charakter wstępu do integracji grup mniejszościowych ze społeczeństwem większościowym. Aż siedemdziesiąt jeden z badanych inicjatyw trwała nie dłużej niż miesiąc. Podobnie wygląda wdrażanie działań, przeważająca większość z nich realizowana była w okresie rocznym (86% ze stu dwudziestych trzech). Działania wieloletnie to zaledwie 11%.

Trudno w jednoznaczny sposób scharakteryzować sposób finansowania działań na rzecz cudzoziemców. Po pierwsze w dokumentacji pojawiają się braki danych w tym zakresie (trzydzieści osiem, czyli blisko 1/3 działań) oraz niekiedy błędne klasyfikowanie działań jako związanych z cudzoziemcami (przykładem może być najdroższa akcja, czyli „Międzynarodowo na Francuskiej – VII Święto Saskiej Kępy” z 2012 r., której koszt wynosił aż 456 635,49 zł i wobec której można mieć wątpliwość, w jakim stopniu była ona skierowana do cudzoziemców).

Dane dotyczące źródeł finansowania działań mogą budzić wiele wątpliwości. Liczne braki danych wskazują na to, że urzędnicy często nie są w stanie przełożyć ich na wskaźniki finansowe. Wynika to z tego, że często urzędnicy pomagają w ramach godzin pracy lub udzielają jedynie pomocy informacyjnej, patronatu czy też sali na spotkania dla organizacji pozarządowych: *Nie mam tego wpisanego w obowiązki* [URZ] – mówi wprost jedna z osób. Tym samym zebrane dane powinny stanowić nie tyle podstawę do wyciągania jednoznacznych wniosków, co raczej przyczynek do dyskusji, w jaki sposób samorząd może

² Por. *Badanie na temat postaw wobec cudzoziemców w Polsce*, IPSOS 2016, http://poland.iom.int/sites/default/files/IOM_Cudzoziemcy_raport_IX_2016.pdf.



WYKRES 14

Źródła finansowania działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 123.

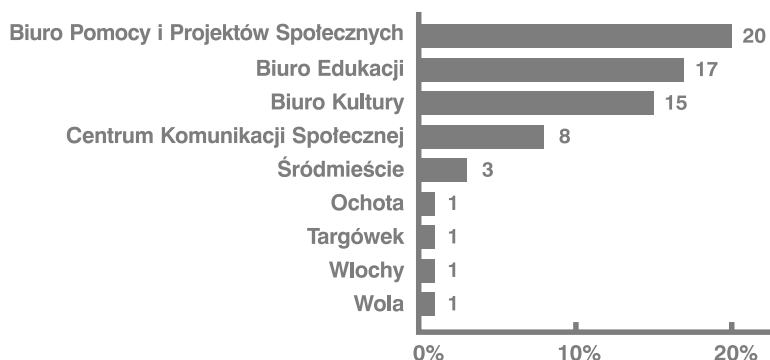
czy też powinien szacować wartość swoich działań w tym zakresie. Byłoby to istotne głównie z punktu widzenia wzmocnienia tych urzędników (miejskich czy dzielnicowych), którzy faktycznie angażują się w pomoc. Ale ponieważ jest ona czyniona niejako „przy okazji” nie zostaje nigdzie odnotowana, nie zostaje zauważona i może to skutkować efektem „wypalenia”.

7.3. Projekty wyłonione w konkursach – dotacje miejskie

Nieco inną sytuację możemy obserwować w przypadku drugiej formy pomocy, a mianowicie formy konkursów, w których można uzyskać dotację na działania na rzecz cudzoziemców. Jak wspomniano jest to forma mocno sformalizowana a przez to również najbardziej widoczna. W powszechnym odbiorze rozumiana jako główna aktywność miasta wobec cudzoziemców. Sami urzędnicy często utożsamiają tę aktywność z obowiązkiem ustawowym: *Integracja. To nasze zadanie ustawowe* [URZ] – mówi urzędnik jednego z warszawskich biur.

Między styczniem 2012 a czerwcem 2014 roku (czyli w okresie, w którym wyłoniono w konkursach projekty objęte badaniami) w Warszawie przyznano w sumie sześćdziesiąt siedem dotacji na projekty związane z cudzoziemcami.

Najwięcej dotacji udzieliło Biuro Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu Miasta oraz Biuro Edukacji oraz Kultury. Urzędy dzielnic praktycznie nie stanowią dla organizacji pozarządowych źródła finansowania projektów o tematyce cudzoziemskiej (tylko niektóre dzielnice realizowały pojedyncze projekty).



WYKRES 15

Liczba dotacji przyznanych przez poszczególne biura

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 67.

Liczbę projektów dofinansowanych w poszczególnych latach istotnie się zmieniała. W 2012 r. było to dwadzieścia pięć, w 2013 trzydzieści jeden, a do czerwca 2014 r. – jedenaście projektów. Projekty trwały od jednego miesiąca (tu tzw. małe granty) do roku. Miesięczny koszt prowadzenia działań wahał się od 500 zł do 12 tys. zł. Prawie jedna trzecia projektów (31%) mieściła się w przedziale 2000–3999 zł. Podobnie, jak w przypadku działań, również tu pojawiają się braki danych. W odniesieniu do trybu konkursowego, który powinien być bardziej systematyczny jeśli idzie o dokumentację projektową, fakt ten należy uznać za bardziej niepokojące zjawisko. Przykładem może być np. brak określenia typów działań aż w dziewiętnastu projektach (w tym piętnastu z Biura Kultury).

TABELA 4

Łączny koszt realizacji projektów w zł

Biuro lub wydział dzielnic	2012	2013	I–II kwartał 2014	Ogółem
BE	179 200,00	139 975,00	57 000,00	376 175,00
BK	200 000,00	180 000,00	15 000,00	395 000,00

BPIPS	363 188,40	377 675,00	392 000,00	1 132 863,40
CKS	41 000,00	27 770,31	0	68 770,31
Ochota	0	7 900,00	0	7 900,00
Śródmieście WKP	4 200,00	5 000,00	0	9 200,00
Targówek	0	18 500,00	0	18 500,00
Włochy	8 670,00	0	0	8 670,00
Wola	0	9 550,00	0	9 550,00
Łącznie	796 258,40	766 370,31	464 000,00	2 026 628,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 66.

Jak widać, tylko w BPiPS w sumie nastąpił wzrost nakładów na projekty, natomiast w kolejnych latach zmniejsza się średni koszt projektów w BE i BK.

TABELA 5

Średni koszt roczny projektu w zł

Biurowy lub wydział dzielnicowy	2012	2013	2014	Ogółem
BE	35 840,00	19 996,43	11 400,00	22 127,94
BK	33 333,33	22 500,00	15 000,00	26 333,33
BPIPS	51 884,06	47 209,38	78 400,00	56 643,17
CKS	10 250,00	6 942,58	0	8 596,29
Ochota	0	7 900,00	0	7 900,00
Śródmieście WKP	4 200,00	5 000,00	0	4 600,00
Targówek	0	18 500,00	0	18 500,00
Włochy	8 670,00	0	0	8 670,00
Wola	0	9 550,00	0	9 550,00
Łącznie	33 177,43	24 721,62	42 181,82	30 706,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 66.

Kolejne dane pozwalają stwierdzić, że to, co nie mogło być finansowane w ramach działań – otrzymało wsparcie w ramach dotacji konkursowych.

Dotacje wspierały finansowo przede wszystkim szkolenia, zarówno kierowane do grup mniejszościowych, jak i do grupy większościowej, praktycznie nie pojawiają się działania o charakterze kampanijnym czy publikacyjnym.

Jak widać, w stosunku do działań, w projektach pojawia się bardziej sprecyzowany odbiorca. Najczęściej jest to uchodźca lub grupa większościowa.



WYKRES 16

Typy działań wspieranych przez dotacje

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 48.



WYKRES 17

Liczba projektów kierowanych do poszczególnych grup odbiorców

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 56.

TABELA 6

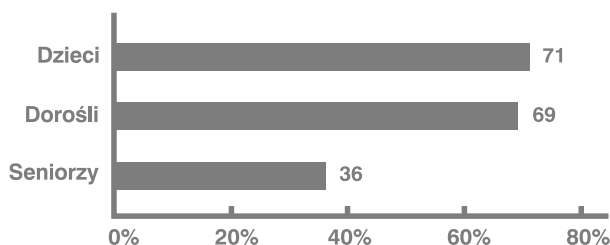
Adresaci projektów finansowanych przez poszczególne biura i dzielnice

Biurowo lub wydział dzielnicy	Imigranci	Uchodźcy	Osoby czasowo przebywające w Warszawie	Mniejszości narodowe i etniczne	Grupa większościowa	Ogółem
BE	8	8	4	6	14	40
BK	0	7	7	11	6	31
BPIPS	14	15	3	3	3	38
CKS	3	3	3	2	4	15
Ochota	0	0	0	1	0	1

Śródmieście	0	0	0	2	3	5
Targówek	1	1	1	1	1	5
Włochy	0	0	0	0	0	0
Wola	0	0	0	1	1	2
Łącznie	26	34	18	27	32	137

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 56.

Jak widać, o ile BPiPS raczej koncentruje wsparcie na imigrantach i uchodźcach, to pozostałe biura nie mają mocno sprecyzowanego odbiorcy. Jest to związane z prostym rozróżnieniem – do BPiPS częściej trafiają projekty związane z socjalnym zabezpieczeniem obu tych grup, które są w trudniejszej sytuacji.



WYKRES 18

Grupy wiekowe odbiorców, do których kierowano projekty

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta St. Warszawy, N = 59.

Należy podkreślić, że projekty dofinansowane ze środków miejskich aż w trzydziestu przypadkach były kierowane precyzyjnie tylko do jednej wyspecyfikowanej grupy wiekowej: osiemnaście dotyczyło tylko dzieci (w tym czternaście dofinansowanych przez Biuro Edukacji), dwanaście tylko dorosłych (w tym osiem to projekty Biura Pomocy i Projektów Społecznych), natomiast nie pojawił się ani jeden projekt skierowany wyłącznie do seniorów.

Dotacje w ramach konkursów są więc innym rodzajem wsparcia niż działania, bowiem ich charakter jest zdecydowanie bardziej celowy, większość projektów dotyczyła obszaru pomocy społecznej i edukacji. Ten rodzaj pomocy charakteryzuje jedynie miejskie biura, natomiast nie znajduje się w obszarze zainteresowania dzielnic, chociaż jest to instrument, który potencjalnie pozwala w bardziej planowy sposób kreować politykę lokalną. Jednak ujawniony w badaniu, na podstawie informacji z wywiadów pogłębionych z urzędnikami, brak przepływu informacji pomiędzy biurami, a także brak wiedzy o tym, jakie

organizacje aplikują oraz otrzymują dotacje, z pewnością nie ułatwia prowadzenia spójnej polityki na terenie miasta. Jedna z badanych osób mówi otwarcie: *Może się zdarzyć tak, że jedna organizacja otrzymuje dofinansowanie z różnych biur i jest to dobrze, dopóki nie są to działania powtarzalne, nie jest dwa razy finansowane to samo* [URZ]. Z przytoczonego cytatu wyciąga się też nieco bezradności, gdyż bez przepływu informacji między biurami kontrola tego drugiego aspektu, czyli dublowania działań, w zasadzie jest niemożliwa.

Badani urzędnicy wielokrotnie potwierdzali, że nie znają precyzyjnie działań innych biur w zakresie wsparcia dla cudzoziemców. Zaproponowany w badaniu arkusz mający podsumować zakres i charakter działań oraz projektów, wywołał wiele kontrowersji i stał się źródłem trudności dla przedstawicieli stołecznych agend.

Działania	Projekty
123 działania	67 projektów
Najwięcej działań w dzielnicy Praga Południe (58)	Większość dofinansowana przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych Warszawy (20)
Większość działań w obszarze kultury	Większość projektów dotyczyła obszaru pomocy społecznej i edukacji
Najczęstsza forma działań to imprezy/eventy	Najczęstsza forma działań to szkolenia
Działania kierowane przeważnie do kilku grup odbiorców i różnych grup wiekowych. Adresat nieokreślony	Więcej projektów skierowanych tylko do jednej grupy wiekowej – do dzieci. Adresat nieokreślony
Urzędnicy udzielają wsparcia niejako „przy okazji” swoich zdefiniowanych obowiązków	Urzędnicy znają i stosują procedury. Jest to ich formalny zakres pracy

Niemniej jednak – biorąc nawet pod uwagę wszystkie ograniczenia tych działań i projektów – warto odnotować, cytując przy okazji przedstawiciela Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM), że: *Warszawa jest unikatowa ze swoim wsparciem na tle całej Polski* [URZ]. Jej unikatowy charakter wynika z cech miasta metropolitalnego, największej liczby cudzoziemców, oraz, co warto podkreślić, relatywnie dużej aktywności miejskich agend na rzecz tej grupy mieszkańców. Jest to o tyle kluczowe, iż wśród mieszkańców należących do grupy większościowej nie widać wciąż dostatecznej aprobaty dla cudzoziemców wyrażanej poprzez choćby zbiórki publiczne

czy darowizny od biznesu, co orientuje organizacje pozarządowe na pozyskiwanie publicznych środków³. Miasto i jego agendy w tym kontekście zyskują zatem na znaczeniu.

Rycina na stronie 140 jest próbą syntetycznego ujęcia najważniejszych cech oferowanego wsparcia z równoczesną próbą wskazania, jak bardzo różnią się obie formy i paradoksalnie jak są wobec siebie komplementarne.

7.4. Realizatorzy projektów

Trzecia perspektywa, którą przynoszą zebrane w badaniu dane to informacje o tym, jakie organizacje pozarządowe najczęściej stanowią dla miasta partnerów w realizacji zadań. Ponieważ, jak ustalono, urzędnicy nie do końca dysponują wiedzą o tym, z kim współpracują poszczególne biura, wskazanie tego wydaje się szczególnie interesujące.

Grupa organizacji pozarządowych, które w Warszawie otrzymują dotacje na pracę z cudzoziemcami jest stosunkowo nieliczna⁴, w trzech monitorowanych latach było ich zaledwie trzydzieści jeden. W grupie tej znalazło się:

- piętnastu organizacji pracujących z udziałem cudzoziemców, zwykle na niewielką skalę prowadząc działania o charakterze samopomocowym lub związane z pielęgnowaniem własnej kultury i tożsamości;
- szesnastu nie współtworzonych przez cudzoziemców (według wiedzy urzędników udzielających dotacji), które wsparcie dla cudzoziemców uczyniły jednym z kierunków swoich działań, które finansują także z innych źródeł⁵.

³ Por. M. Lesińska, R. Stefańska, *Wpływ organizacji pozarządowych na politykę migracyjną Polski i jego uwarunkowania*, „Trzeci Sektor” 2015, nr 35.

⁴ W pracy „Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce” zastosowano bardziej zaawansowany podział tych organizacji na cztery typy, jednak na potrzeby tego badania uznano, iż kryterium włączające w ich aktywność i struktury cudzoziemców jest najbardziej istotne (por. M. Pawlak, P. Matusz-Protasiewicz, *Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce: Od pomocy doraźnej do upowszechniania europejskiej ramy polityki integracji*, „Trzeci Sektor” 2015, nr 35, s. 11–12.

⁵ Przykładem mogą być działania artystyczne w alternatywnych teatrach Warszawy – artystyczne przetworzenie ciekawych kulturowo wątków owszem ma miejsce, do działań włączani są cudzoziemscy aktorzy amatorzy, jednak teatr niejako tylko udziela schronienia danej społeczności i jej kulturze – tym samym kontakt organizacji z cudzoziemcami jest dość fragmentaryczny i nie przeradza się w stałą współpracę.

W zakresie częstości przyznawanych dotacji dominuje kilka organizacji, w tym fundacja „Ocalenie” (sześć dotacji), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (cztery dotacje). Inaczej wygląda sytuacja Polskiej Akcji Humanitarnej, która swoje działania na rzecz cudzoziemców prowadzi na znacznie szerszą, ponadlokalną skalę i już raczej nie sięga po dotacje miejskie [case study-NGO/PL]. Obie dominujące organizacje nie są założone przez cudzoziemców, głównie dlatego, że dla tej grupy organizacji uczestnictwo w procedurze konkursowej jest zbyt trudnym zadaniem. Zwykle są one na niższym poziomie organizacyjnym, cudzoziemcy mają gorszą sytuację prawną lub mniejsze kompetencje językowe, co utrudnia uczestnictwo w działaniach trzeciego sektora. Przedstawiciel Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) [IDI-URZ] podkreśla jednak, że podobnie jest w innych europejskich aglomeracjach, nie jest więc to wyłącznie polska specyfika, cudzoziemcom pomagają zazwyczaj kompetentne organizacje lokalne, których członkowie pochodzą z grupy większościowej. Przedstawiciel tej agencji rekomenduje również możliwość tworzenia małych konkursów z uproszczoną procedurą, która będzie dawała możliwość uzyskania środków publicznych przez grupy nieformalne lub niewielkie organizacje. Wprawdzie w Warszawie przyznawane są tzw. małe granty (do 10 tys. PLN), jednak w badanym okresie przyznano ich zaledwie sześć (dwa przez BE i cztery przez CKS). Nie jest to więc zbyt popularna forma sięgania po samorządowe środki. Ich przyznawanie jest póki co mało nagłośnione, a cele, na które mogą być przeznaczone środki nie są jasno sformułowane. Tymczasem, ta forma wsparcia mogłaby być odpowiedzią na przynajmniej część potrzeb organizacji cudzoziemskich i mniejszych organizacji polskich.

To co jednak bardzo istotne, to fakt, że przedstawiciele organizacji uczestniczących w dotacyjnym wyścigu w strukturach miejskich podkreślają, iż muszą sięgać po środki finansowe daleko szerzej. Wynika to zarówno, jak w przypadku PAH, z poziomu ich rozwoju, skali działania i międzynarodowej renomy, jak i (np. w przypadku Fundacji „Pro Humanum”) z tego, że źródło to nie umożliwia zapewnienia ciągłości działań uważanych przez organizację za kluczowe [case study-NGO/PL]. Oba te powody skłaniają aktywne organizacje do aplikowania o środki europejskie na działania dotyczące cudzoziemców (dawały na to szanse w ubiegłych latach Fundusze EFU i EFI) lub też do profilowania działań w kierunku aktywności antydyskryminacyjnych i równościowych (gdzie jedną z grup odbiorców stają się cudzoziemcy). Obie te strategie mają na celu uniezależnienie się od miasta i jego dotacji.

W efekcie dochodzi do swoistego paradoksu: od środków miejskich odwracają się organizacje, które najaktywniej działają właśnie na rzecz cudzoziemców w Warszawie. Świadome, aktywne organizacje ustami swoich liderów tłumaczą, że Warszawa nie posiada spójnej wizji wspierania cudzoziemców i jest to przeszkoda w budowaniu trwałej koalicji międzysektorowej (w tym wypadku samorządowo-pozarządowej). Jedna z respondentek mówi wprost: *Nie ma w mieście strategii dotyczącej cudzoziemców, miasto od organizacji co roku oczekuje podobnych projektów [NGO/PL]. Jest ona zdania, że pomaganie powinno koncentrować się na potrzebach konkretnej osoby, a sytuacje, gdy z powodu zakończenia projektu należało zamknąć poradnictwo i odesłać ludzi z problemami do domu odbiera bardzo negatywnie. Stąd, kiedy pojawiły się środki unijne, podobne działania zostały zrealizowane dzięki tej formie finansowania, co umożliwiło organizacji na trzy lata swobodnej pracy.*

Nie ma nic specyficznego w tym, że organizacje znajdujące się na wyższym poziomie rozwoju, z większym potencjałem organizacyjnym i ludzkim mogły sobie pozwolić na sięganie po fundusze unijne, postrzegane jako „trudniejsze” w obsłudze. Dzieje się tak w każdej dziedzinie aktywności NGO. W tej narracji dodatkowo jednak wybrzmiewa argument mówiący o tym, że pozyskanie środków spoza miasta pozwala na większą swobodę i lepsze dopasowanie usług NGO. A to już argument, który w kontekście miejskich konkursów powinien być brany pod uwagę.

7.5. Trudności w realizacji projektów

Obraz wyłaniający się z danych o udzielonych dotacjach i charakterze organizacji, które w Warszawie są głównymi aktorami sceny wspomagania cudzoziemców, należy poszerzyć o różnorakie sytuacje, które są wskazywane jako ograniczenia czy trudności. Podzielono je na dwa obszary:

- trudności na poziomie strukturalnym – dotacyjnym;
- trudności na poziomie wdrażania projektu.

Wśród przedstawicieli NGO panuje przekonanie, że urzędy wiele działań zrzucają na organizacje pozarządowe, a ich wsparcie często ogranicza się jedynie do finansowania projektów proponowanych przez organizacje. Organizacje postrzegają działania urzędów jako biurokratyczne, a zatem schematyczne, bez elastycznego, adekwatnego do potrzeb podejścia. Przykładem może być

sytuacja, gdy na ogłoszenie konkursowe BPiPS odpowiedziała tak mała liczba organizacji, że nie udało się wydać zaplanowanej kwoty. Wpłynęły jedynie 3 oferty, jednak w urzędzie przyjęto to do wiadomości i nie podjęto działań, aby spożytkować pozostałe środki, które miały być przeznaczone na pomoc udzielaną warszawskim cudzoziemcom. Powodem takiej sytuacji nie była bynajmniej zła jakość zgłoszonych ofert, co podkreśla przedstawiciel biura, lecz brak przekonania urzędników magistratu o potrzebie ogłoszenia kolejnego konkursu. Urzędnicy nie starali się także uzyskać wiedzy, na temat tak niskiej frekwencji organizacji w ramach wspomnianego konkursu. Brak tej wiedzy może w kolejnych latach skutkować powieleniem tych samych błędów.

Przedstawiciele urzędów stoją natomiast na stanowisku, że z punktu widzenia realizacji zadań publicznych i racjonalnego wydawania środków, tego rodzaju sytuacje są normalne. Są oni też zdania, iż udzielają wszelkiej pomocy organizacjom – informacyjnej lub nawet konsultowania wniosku projektowego. Okazuje się jednak, że niewiele NGO korzysta z tej pomocy.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych zwracali uwagę na to, że za decyzjami o konkursach na realizację zadań nie idzie żadna szersza strategia, ani wizja sytuacji cudzoziemców, które miałyby posiadać miasto. Brak ze strony urzędów merytorycznej dyskusji o działaniach i pogłębionej analizy zapotrzebowania na określone formy wsparcia. Nie jest też do końca jasne, dlaczego dofinansowany jest projekt dla jednej grupy cudzoziemskiej, a analogiczny dla innej – już nie. Jest to problem związany również z organizacją konkursów w innych niż cudzoziemskie obszarach. Nie jest więc to sytuacja wyspecyfikowana ze względu na problematykę, a raczej trzeba ją rozumieć jako przejaw określonej kultury organizacyjnej warszawskiego samorządu. Inaczej mówiąc, środki są wydatkowane, machina się kręci, ale nie wiadomo, w którą stronę zmierza polityka miasta. Tworzy się swoista sytuacja „dzikiego zachodu” dla organizacji pozarządowych: chociaż potrzeby są szerokie, to aplikują one na podobnych zasadach, starając się dopasować do niejasnych dla aplikujących wskazań odnośnie do preferowanych projektów. Wskazań, które, dodajmy, powinny wynikać z potrzeb i polityk miasta. Przy czym niejasne nie oznacza negatywnej konotacji w postaci „zakrytych”, „schowanych” a raczej „niedoprecyzowanych”. Jak powiedział jeden z przedstawicieli NGO, życzyłby on sobie: *aby grantodawcy weryfikowali wnioski w oparciu o rzeczywisty kontekst i wszechstronność działań, a nie tylko w oparciu o bardzo specyficzne wskaźniki »na papierze«* [NGO/PL].

W Warszawie ma również miejsce zjawisko – występujące szerzej aniżeli tylko w stołecznych konkursach – które doczekało się już potocznej nazwy „grantozy”.

To nie strategiczne dokumenty czy też przyjęte jako wspólne postulaty kształtowania miejskiej polityki względem cudzoziemców wyznaczają kierunki pracy w organizacjach pozarządowych. To puls ogłaszanych miejskich konkursów jest wyznacznikiem tego, jaką ofertę posiadają organizacje dla cudzoziemców. Przyznawanie dotacji staje się zatem niejako „konkursem piękności” – to zrzeczność w pisaniu oferty lub nowatorski pomysł stają się przepustką do środków publicznych, a nie diagnoza problemów i potrzeb warszawskich cudzoziemców. Inicjatywa i kreacja są zdecydowanie po stronie trzeciego sektora, a nie stołecznych agend. Grzechem pierworodnym takiej sytuacji jest brak podejmowania działań opartych o diagnozę potrzeb. Dotyczy on urzędników miejskich, ale też organizacji pozarządowych, które tworząc kolejne projekty nie decydują się na poparcie ich diagnozą wśród swoich klientów. To jest argument obosieczny, używany przez obie grupy i rodzący pewien rodzaj nieufności.

Kolejnym podnoszonym wątkiem przez przedstawicieli organizacji pozarządowych jest niedostateczne ich zdaniem merytoryczne zaangażowanie grantodawców w realizację projektów. Jak wskazują, aby zmusić miasto do stworzenia strategii i faktycznego włączenia się w działania na rzecz cudzoziemców są oni w stanie poddać wnikliwej ewaluacji i ocenie swą działalność przez miejskie biura. Mówi jedna z osób badanych: *Jesteśmy gotowi poddać się nawet Mystery Shopper [NGO/PL]*⁶.

Takie podejście jest skutkiem rzeczywistego przejęcia się potrzebami osób, które trafiają do organizacji z szeregiem trudności w adaptacji na terenie Polski i Warszawy. Skutkiem niedostatecznego zaangażowania grantodawców w merytorykę projektów jest rozwój działań świadczących o niskiej jakości pracy projektodawcy – kilkakrotnie w rozmowach z przedstawicielami organizacji pojawił się wątek takich działań projektowych, które nie prowadzą do usamodzielnienia cudzoziemców, lecz do wytworzenia sytuacji, gdy będzie potrzebna ciągła pomoc danej organizacji.

Część organizacji z kolei – co jest skutkiem wspomnianej nie dość wnikliwej kontroli czy ewaluacji działań – nie prowadzi faktycznych działań, lecz wykorzystuje konkursy grantowe jako źródło dochodu. Niektórzy przedstawiciele organizacji wspominali o zjawisku zafałszowywania wskaźników. Jedna z osób

⁶ Mystery Shopper (pol. tajemniczy klient) to metoda badania poziomu obsługi klienta polegająca na ocenie jakości usług oferowanych przez różnego rodzaju instytucje. W rolę „tajemniczego klienta” wciela się badacz, który pracuje według ściśle określonych wytycznych i który wciela się w rolę typowego klienta.

mówi wprost: *Jest dużo organizacji, które piszą projekty na szkolenia, podpisują listę uczestników ze znajomymi* [NGO/PL]. Ten wątek, który w badaniu ujawnia się dyskretnie, staje się jednak kolejnym argumentem na to, iż zaangażowanie przedstawicieli grantodawcy w realizację projektów jest istotne.

Działania kontrolne urzędników najczęściej sprowadzają się do weryfikacji sprawozdań oraz kontroli wydatkowanych środków: rzadko kiedy urzędnicy podejmują się oceny jakości działań. Żadne z warszawskich Biur nie prowadziło do tej pory ewaluacji środków wydawanych na rzecz organizacji działań skierowanych do cudzoziemców. Można jednak zrozumieć tę niechęć: wynika ona z relatywnie niskiej wiedzy urzędników na temat rodzajów i sposobów pomocy cudzoziemcom. Jedna z badanych przedstawicielek jednego z miejskich biur mówi tak: *Projekty, które wybieramy, my nie oczekujemy fajerwerków od organizacji. Raczej systematycznej, ciężkiej pracy i wypełnienia tej luki, której my nie umiemy w żaden sposób zagospodarować, a organizacje pozarządowe robią to idealnie* [URZ].

Z drugiej strony, brak dialogu z przedstawicielami urzędów utrudnia też elastyczne reagowanie na potrzeby klientów, co jest szczególnie istotne przy działaniach z zakresu pomocy społecznej. Powyższe argumenty prowadzą do wniosku o niskim poziomie wiedzy przedstawicieli urzędów, co jest w pewnym stopniu zrozumiałe: organizacje pozarządowe są wyspecjalizowane w pomocy określonej grupie, dlatego ich wiedza jest ekspercka. Jednak urzędnicy nie korzystają z tej wiedzy – istnieje przekonanie o niewielkim wpływie organizacji pozarządowych na działania miasta w zakresie wsparcia cudzoziemców. Można powiedzieć, że urzędnicy rozmawiają z organizacjami „poprzez konkursy”. Inna forma komunikacji w zasadzie nie istnieje, co powoduje, że ratusz (poprzez swoje agendy) nie kumuluje wiedzy na temat działań. Nie wiadomo, które działania są korzystne i warto je kontynuować, a które należy eliminować. Brak takiej systematycznej refleksji widoczny jest na każdym etapie wdrażania projektów. Skutkuje dublowaniem zadań lub udzielaniem fragmentarycznego wsparcia.

Jeśli przyjmiemy za jednym z respondentów pomagającym od lat cudzoziemcom, że: *główne problemy cudzoziemców to triada: język – praca – mieszkanie* [NGO/PL], to zdobycie środków na projekt, który umożliwiłby rozwiązanie tych problemów, jest praktycznie niemożliwe. Każde z Biur ogłasza konkurs niezależnie, kierując się własnymi wytycznymi. Do tej pory, pomimo istnienia Komisji Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców, nie podejmowano prób, aby konkursy były wobec siebie uzupełniające lub aby miały one szerszy charakter: pozwalający na realizację projektów o specyfice integrującej różne rodzaje

i obszary wsparcia. Obecnie mamy bowiem realizowane niezintegrowane ze sobą projekty dotyczące na przykład nauki języka polskiego, integrujące cudzoziemców ze społecznością większościową czy działania polegające na się wsparciem socjalnym. Brakuje jednak oferty, która – finansowana ze środków miejskich – pozwoliłaby cudzoziemcowi uzyskać szerszą pomoc dzięki uczestnictwu w jednym projekcie. Tryb konkursowy nie zapewnia efektu synergii tych, tak potrzebnych przecież, działań. Pogląd ten okazuje się nieco polemiczny w stosunku do zdania profesora Rymszy, który krytycznie ocenia procesy ujednolicania programów grantodawczych⁷. Wydaje się jednak, iż to, co odnosi się do struktur państwowych czy unijnych, nie znajduje zastosowania na poziomie jednego organizmu miejskiego, gdzie dążenie do chociażby koordynacji w ramach jednej polityki miasta wydaje się konieczne.

Z kolei, gdy odwrócić perspektywę widzieć, że NGO również mają swoje ograniczenia. Przede wszystkim wśród organizacji istnieje zjawisko rywalizacji o środki publiczne. Niska jest zatem ich zdolność koalicyjna. Projektodawcy w miejskich konkursach występują najczęściej samodzielnie. Oczywiście przedstawiciele warszawskich organizacji związanych z tematyką cudzoziemską znają się dobrze, jednak co pokazuje przykład Warszawskiego Centrum Wielokulturowego, nie zawsze potrafią się porozumieć. Szereg projektów, które są zgłaszane do konkursów ma wycinkowy charakter – wspierający w zasadzie jedną organizację. Nie można tu mówić o zjawisku otwartej wrogości, jednak o obojętności już pewnie tak. Organizacje niekiedy, choć nie jest to praktyką, informują o ofercie innych podmiotów. Każda z organizacji kieruje działania raczej do „swoich” odbiorców – w rozumieniu np. grupy etnicznej (projekt dla Wietnamczyków, projekt dla osób z terenu Afryki).

Same organizacje często działają w wąskich, wyspecjalizowanych obszarach. Częściej współpracują ze sobą te, które kierują pomoc do podobnych grup etnicznych: kontaktują się, przekazują informacje i „klientów”. Bardziej niezależne są organizacje działające w obszarze kultury: wśród naszych rozmówców, przedstawiciele tego typu NGO częściej mówili, że nie znają innych organizacji.

Badanie niesie informację, że cudzoziemcy nie rozróżniają agend, od których otrzymują pomoc (nie widzą różnicy między instytucją publiczną lub pozarządową), a zatem tak wyraźne dbanie o własną markę, odrębność organizacji nie ma do końca funkcjonalnego uzasadnienia. Z perspektywy urzędników

⁷ Por. M. Rymsza, *Polskie organizacje cudzoziemskie działające na rzecz cudzoziemców w Polsce i samoorganizacja środowisk imigranckich w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2015, nr 35.

środowisko organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców to mapa mniej lub bardziej wyspecjalizowanych solistów.

Sprawą niezwykle trudną i ukazującą słabość organizacji jest kwestia wkładu własnego. Dotyczy ona niemal wszystkich organizacji – kluczowe znaczenie ma dla organizacji małych. Niekiedy brak możliwości wniesienia wkładu własnego uniemożliwia aplikowanie o środki. Organizacje pomimo tego, że skupiają profesjonalistów nie mogą zapewnić ciągłości oferty. Zjawiskiem powszechnym jest, że zatrudnieni do projektów specjaliści tracą zatrudnienie wraz z zakończeniem projektu. Pomoc często zostaje zawieszona – w przypadku odbiorcy, tak trudnego jak cudzoziemiec, niesie to ze sobą niepowetowane straty. Przedstawiciele NGO zwracają uwagę na dużą trudność, by przekonać do swojej oferty nieufnych ludzi, będących często na granicy prawa. Wzbudzenie zaufania i ciągła kompleksowa pomoc, może skutkować kolejnymi elementami wsparcia. Rozpoczynając od uregulowania sytuacji prawnej cudzoziemca, można mu kolejno oferować kursy języka polskiego, a także pomoc w poszukiwaniu pracy. Często w takim pomaganiu ważna jest jednak sekwencja działań – odbiorca niejako „dojrzewa” do podjęcia kolejnych elementów. Roczne, wyrywkowe projekty często nie mogą zapewnić takiego luksusu. Jest kilka sprawniejszych organizacji, które pozyskując środki z różnych źródeł, potrafią zapewnić ciągłość oferty, jednak większość badanych przez nas projektów zakończyła się wraz z dotacją.

Kolejną wspominaną już sprawą jest kwestia jakości działań i ich rzetelnego mierzenia. Miejskie konkursy najczęściej nie niosą wymagań związanych z ewaluacją działań⁸. Organizacje z kolei, pomimo swojego wysokiego profesjonalizmu, niechętnie również odwołują się do systematycznego badania efektów swoich działań. W takiej sytuacji obie strony stają wobec siebie z szeregiem zdroworozsądkowych, ale opartych na wiedzy potocznej, argumentów. Taki rodzaj dyskusji nie przybliży stanowisk. W środowisku organizacji pozarządowych widoczne jest więc zniechęcenie do aktywnego działania w ramach KDS ds. Cudzoziemców: ich pracownicy mają poczucie, że ich udział w pracach Komisji niewiele zmienia. Z punktu widzenia adekwatności instrumentów miasta i kreowania polityki lokalnej to bardzo niepokojący sygnał. Tworzenie koalicji organów samorządowych z pozarządowymi wydaje się w obecnym czasie

⁸ Dla porządku należy wspomnieć, iż już po ukazaniu się niniejszego badania, w sierpniu 2016 roku ratusz ogłosił zapotrzebowanie na badanie ewaluacyjne Warszawskiego Centrum Wielokulturowego. Warto odnotować tę zmianę jako pozytywną.

niemal kluczowe. Oferta dla cudzoziemców powinna być adekwatna do ich potrzeb i możliwie kompleksowa. Przy obecnej dużej autonomii poszczególnych biur w kreowaniu konkursów i niewielkiej skłonności organizacji do kooperacji oraz ich organizacyjnej słabości, zmiana wydaje się trudna.

Na zakończenie należy podkreślić, że pomimo wszystkich wskazanych ograniczeń i negatywnych aspektów, realizacji zadań publicznych poprzez współpracę pomiędzy organizacjami pozarządowymi i miejskimi Biurami należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza na tle reszty kraju (w Warszawie jest najwięcej cudzoziemców, co sprawia, że są bardziej zauważani, a więc wymusza na władzach samorządowych stworzenie kompleksowej oferty pomocy). Ta pozytywnie oceniana „inność” Warszawy, zawsze jednak zabarwiona jest rozczarowaniem, wynikającym z tego jak ten wielokulturowy/międzykulturowy” potencjał, jest roztrwaniany brakiem spójnych i strategicznych działań.

* * *

W ramach podsumowania przedstawionych tu rozważań, należy stwierdzić, że warszawski ratusz wypracował dwa podstawowe typy wsparcia (za pomocą projektów oraz działań), które wskazują na zasadnicze różnice w strategii miejskich agend wobec aktywności na rzecz cudzoziemców. W efekcie w ramach projektów wspierane są raczej zadania o charakterze szkoleniowym, edukacyjnym, a w ramach działań bardziej doraźne interwencje w postaci imprez-eventów skierowanych do szerokiej publiczności. W obydwu przypadkach podobnie beneficjentem są zarówno grupy mniejszościowe, jak i większościowe. Potwierdza to wyrażane przez urzędników przekonanie, że Warszawa koncentruje się raczej na działaniach o charakterze wielokulturowym czy integracyjnym aniżeli pomocowym, socjalnym.

Drugi ważny wniosek dotyczy braku długofalowej strategii, w obrębie której powinien zostać ulokowany plan dotyczący skali i rodzaju finansowania poszczególnych działań. Sami urzędnicy biur przyznają, że to właściwie organizacje pozarządowe wyznaczają kierunek wsparcia zgłaszając swoje pomysły na projekty. Aktywność twórcza dotycząca kształtowania polityki miejskiej oparta jest zatem raczej na energii przedstawicieli NGO, którzy będąc bliżej cudzoziemców znają ich potrzeby. I chociaż w efekcie miejskie konkursy pomimo istotnej specyfikacji związanej z tematem finansowania (kultura, rodzina, edukacja) pozostawiają organizacjom dużą swobodę kreowania projektu, co urzędnicy odnotowują jako pozytywne, to trudno jednak nie uznać takiego

podejścia za przejaw polityki ad hoc. W podobnym przypadku polityka ma charakter reaktywny aniżeli planowy, przemyślany a co za tym idzie długofalowy, oparty o rzetelną diagnozę potrzeb i zasobów.

Trzecia istotna kwestia, wynikająca z drugiego wniosku, to nie dość umiejętna próba włączenia aktywnych świadomych organizacji we wspólne kreowanie polityki miejskiej. Skutkuje to ich zniechęceniem, a dla miasta w istocie utratą kontroli nad ofertą dla cudzoziemców (gdyż środki pozyskiwane są z innych agend, które mogą realizować odmienne cele). Jedną ze wskazywanych bolączek, której łatwo można zaradzić jest zawieranie umów wieloletnich na kompleksowe działania wobec cudzoziemców.

ROZDZIAŁ 8

Biura i ich urzędnicy w relacjach z organizacjami pozarządowymi

*Michał Bargielski, Magdalena Dudkiewicz,
Marek Dudkiewicz, Piotr Majewski, Magdalena Szostakowska,
Aleksandra Winiarska, Karol Wittels*

8.1. Urzędnicy o organizacjach: są ważne, ale...

Urzędnicy mają świadomość roli, jaką w pracy na rzecz cudzoziemców pełnią organizacje pozarządowe, co nie zmienia faktu, że często je krytykują. Wskazują na:

- zbyt częste skupianie się na działaniach własnych i niedostrzeganie szerszego kontekstu niektórych problemów, które powinny być rozwiązywane w sposób systemowy, a nie projektowy;
- zbyt częste skupianie się na dbałości o własną markę, o odrębność organizacji, co powoduje, że środowisko organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców to zbiór mniej lub bardziej wyspecjalizowanych solistów. Tymczasem takie podejście nie jest uzasadnione, ponieważ cudzoziemcy nie rozróżniają agend, od których otrzymują pomoc (nie widzą różnicy między instytucją publiczną a pozarządową);
- realizowanie części projektów nie w odpowiedzi na realne potrzeby beneficjentów, lecz po to, by zapewnić ciągłość projektowo-finansową organizacji;
- konflikty i brak wymiany informacji pomiędzy warszawskimi NGO, co może przyczyniać się do dublowania działań (na poziomie geograficznym i merytorycznym) oraz skutkować wielokrotnym docieraniem z pomocą do tych samych grup, podczas gdy inne tej pomocy nie otrzymują;
- słabość instytucjonalną organizacji tzw. cudzoziemskich, czyli zakładanych przez cudzoziemców lub wspólnie przez cudzoziemców i Polaków,

w porównaniu z działającymi na rzecz cudzoziemców organizacjami polskimi. W rezultacie, mimo że cudzoziemskie organizacje często mają lepsze rozeznanie w potrzebach i problemach migrantów, to rzadziej otrzymują środki w ramach konkursów, chociaż z drugiej strony czasem dochodzi do ulgowego traktowania takich podmiotów, np. poprzez obniżenie wymaganych standardów pisania wniosków, częstszego udzielania im wsparcia w przygotowaniu wniosku, itp.;

- niekorzystanie przez organizacje z udzielanej im przez urzędy pomocy informacyjnej, nawet w zakresie konsultowania wniosku projektowego.

Postrzegania przez urzędników organizacji pozarządowych jako ważne, niestety, nie potwierdza analiza semantyczna. Kontekst, w jakim umieszczają cudzoziemców urzędnicy w Warszawie, jest dwubiegunowy – z jednej strony są to instytucje publiczne, różnego rodzaju władze, a z drugiej społeczeństwo.

W tym myśleniu zupełnie nie pojawiają się organizacje pozarządowe. Mamy zatem do czynienia z urzędnikami, którzy mówią o różnych instytucjach powołanych do zajmowania się cudzoziemcami (*Urząd ds. Cudzoziemców, Urząd Pracy, urzędy publiczne, system oświatowy*), które czasem są słabo dostępne dla cudzoziemców, a także o systemie prawnym (kontekst instytucjonalny jest neutralny, rzadko negatywny) oraz o społeczeństwie (mieście, obyczajach, języku), wreszcie o ludziach, spośród nich niektórzy są niechętni przyjeźdnym, tworzą *obcy łąd*, są *zamknięci*. Elementem pozytywnym jest Warszawa jako miasto *otwarte, budowane* jako miasto *wielokulturowe, różnorodne*, itp.

8.2. Organizacje o urzędnikach: spychanie, biurokracja, brak spójnej wizji

Krytyka formułowana pod adresem urzędów przez przedstawicieli NGO dotyczy następujących zagadnień:

- zrzucania zadań na organizacje i ograniczania się jedynie do udzielania wsparcia finansowego, bez zaangażowania merytorycznego. Nastawienie na finansowanie jednakże wcale nie oznacza ułatwień – od organizacji często wymagana jest specyficzna sprawność i wyrobienie w tym zakresie;
- braku właściwego nadzoru merytorycznego, wnikliwej oceny opartej na obiektywnym i merytorycznym podejściu. Ponieważ działania

kontrolne urzędników najczęściej sprowadzają się do weryfikacji sprawozdań oraz faktur, a rzadko urzędnicy podejmują się oceny jakości działań¹, co prowadzi czasem do różnych nadużyć;

- zbiurokratyzowanego, a w efekcie schematycznego, mało elastycznego i dostosowanego do potrzeb podejścia do realizowanych w ramach konkursów działań;
- braku rozeznania wśród organizacji;
- znikomej wiedzy na temat tego, jakich konkursów oczekują;
- niekorzystania z ich unikalnej wiedzy eksperckiej dotyczącej sytuacji cudzoziemców – ograniczania się do kontaktu jedynie poprzez konkursy, co prowadzi do tego, że wiedza o działaniach i ich skutkach nie jest w żaden sposób kumulowana, poddawana refleksji i wykorzystywana w kolejnych konkursach;
- przypadkowości konkursów, braku wizji i szerszej strategii w stosunku do kształtowania sytuacji cudzoziemców w Warszawie oraz braku merytorycznej dyskusji o działaniach i pogłębionej analizy zapotrzebowania na określone formy wsparcia². Prowadzi to m.in. do realizowania działań projektowych, które zamiast zbliżyć cudzoziemców do usamodzielnienia, powodują ich trwałe uzależnienie od pomocy, a także do dublowania zadań lub udzielania jedynie fragmentarycznego wsparcia.

Analiza semantyczna wykazała, że w odróżnieniu od optyki urzędniczej organizacje pozarządowe dużo mówią właśnie o władzach i ich podejściu do cudzoziemców. Ta narracja jest bardzo konkretna, spersonalizowana i odnosi się do bezpośredniej styczności (*władze, urzędy, Urząd Miasta, Urząd ds. Cudzoziemców*, ale także – *urzędnicy, szkoły, przedszkola, konkretna urzędniczka, pracownica socjalna, nauczyciel*). Należy podkreślić, że określenia pozytywne wiążą się właśnie w tymi konkretnymi ludźmi (*dużo bardzo fajnych osób*), a negatywne z bezosobowym systemem i prawem (*zły system, złe rozwiązania, system, który nie działa, straszne formalności, luki w prawie, brak polityk, procedur*). Z kolei społeczeństwo to w oczach przedstawicieli

¹ Żadne z warszawskich biur nie prowadziło do tej pory ewaluacji środków wydawanych dla cudzoziemców.

² Ponieważ jest to problem związany również z organizacją konkursów w innych niż cudzoziemskie obszarach, trzeba go rozumieć jako szerszy przejaw kultury organizacyjnej w warszawskim samorządzie.

organizacji tkanka społeczna – ludzie (*zwykli Polacy, biała Warszawa, pracodawcy, sąsiedzi*), kultura i relacje społeczne. Ludzie ci są uwikłani w konflikty, poczucie zagrożenia, nieprzygotowani do otwartości, a z drugiej strony, poprzez relacje z cudzoziemcami i wykonywany wysiłek oraz pracę na ich rzecz *spada poziom agresji, spada ciśnienie*.

8.3. Kluczowe konsekwencje

Jeśli przyjmiemy (za jednym z respondentów, pomagającym cudzoziemcom od wielu lat), że główne problemy cudzoziemców to triada: język – praca – mieszkanie, to niestety należy stwierdzić, że zdobycie środków na projekt, który umożliwiłby realizację wszystkich tych zadań, jest praktycznie niemożliwe – każde Biuro ogłasza konkurs niezależnie, kierując się własnymi wytycznymi. Pomimo istnienia Komisji Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców, do tej pory nie podejmowano prób, aby konkursy były wobec siebie uzupełniające lub aby miały szerszy zakres, pozwalający na projekty o specyfice integrującej różne rodzaje i obszary wsparcia, jak nauka języka polskiego, integracja ze społecznością większościową czy wsparcie socjalne – obecnie każdy z tych celów jest realizowany osobno, a tryb konkursowy nie zapewnia synergii tych tak przecież potrzebnych działań.

Organizacje także mają swoje ograniczenia, przede wszystkim mocno rywalizują o środki publiczne, a ich zdolność koalicyjna jest niska. W efekcie w miejskich konkursach projektodawcy najczęściej startują samodzielnie. I chociaż warszawskie organizacje związane z tematyką cudzoziemską dobrze się znają, to często nie potrafią się porozumieć. Nie można tu mówić o zjawisku otwartej wrogości, jednak o obojętności już pewnie tak. Organizacje rzadko informują o ofercie innych podmiotów, działania kierują raczej do „swoich” odbiorców (w rozumieniu np. grupy etnicznej: projekt dla Wietnamczyków, projekt dla osób z terenu Afryki itp.). W efekcie zgłaszane do konkursów projekty mają zwykle wycinkowy charakter – wspierający w zasadzie działania jednej organizacji, funkcjonującej w wąskim, wyspecjalizowanym obszarze³.

³ Oczywiście organizacje to nie monolit, także pod tym względem różnią się między sobą, np. częściej współpracują ze sobą te, które kierują pomoc do podobnych grup etnicznych – kontaktują się, przekazują informacje i „klientów”, nawet z konieczności tworzą coś na kształt alternatywnego systemu pomocy. Natomiast zdecydowanie bardziej wzajemnie niezależne są organizacje działające w obszarze kultury – ich przedstawiciele często mówili, że nie znają innych organizacji.

8.4. Obiektywne trudności we współpracy

Obraz wyłaniający się z danych o udzielonych dotacjach i charakterze organizacji, które w Warszawie są głównymi aktorami sceny wspomagania cudzoziemców, należy poszerzyć o różnorakie sytuacje wskazywane jako trudności lub ograniczenia.

- Na efektywność niektórych projektów finansowanych ze środków miejskich przekłada się fakt, że pomoc cudzoziemcom nie należy do zadań własnych gminy. Cudzoziemcy stanowią jedną z kilku/wielu grup beneficjentów projektu, co prowadzi do sytuacji, w których konkretna pomoc dla tych grup rozmywa się w bardziej ogólnych działaniach.
- Sprawą trudną i ukazującą słabość organizacji jest kwestia wkładu własnego. Dotyczy ona niemal wszystkich organizacji, a dla małych podmiotów ma znaczenie kluczowe. Niekiedy brak możliwości wniesienia wkładu własnego uniemożliwia aplikowanie o środki, w konsekwencji profesjonalne organizacje nie mogą zapewnić ciągłości oferty. Powszechne jest, że zatrudnieni do projektów specjaliści tracą zatrudnienie wraz z zakończeniem projektu, w efekcie pomoc często zostaje zawieszona, co w przypadku tak specyficznego odbiorcy powoduje nieodwracalne konsekwencje.
- Często wyzwaniem jest przekonanie do swojej oferty osób nieufnych, np. z powodu pozostawania przez nie na granicy prawa. W takiej sytuacji tylko ciągła kompleksowa pomoc może skutkować wzbudzeniem zaufania i możliwością udzielenia dalszej pomocy: od wsparcia prawnego, przez kursy językowe, aż po pomoc w poszukiwaniu pracy. W takim pomaganiu ważna jest właśnie sekwencja działań, bo odbiorca niejako „dojrzewa” do współpracy, a nie jest to możliwe, gdy realizowane są roczne, wyrwykowe projekty. Jest kilka mocniejszych organizacji, które – pozyskując środki z różnych źródeł – potrafią zapewnić ciągłość oferty, jednak w większości badanych przez nas projektów zakończyła się ona wraz z dotacją⁴.

⁴ Należy jednak podkreślić, że respondenci sygnalizowali też swoisty uniwersalny dylemat, dotyczący zresztą wszelkich działań organizacji pozarządowych, a nawet po prostu działań społecznych, niezależnie od tego, jaki podmiot je realizuje: to dylemat pomiędzy powtarzalnością a innowacyjnością działań – znalezienie złotego środka w tym zakresie bywa często w praktyce trudnym do zrealizowania wyzwaniem.

- Niezależnie od składanych deklaracji często problem stanowi jakość działań i dokonywanie ich rzetelnego pomiaru – miejskie konkursy najczęściej nie zawierają wymogów związanych z ewaluacją, a organizacje – pomimo swojego wysokiego profesjonalizmu – również bywają niechętne wobec systematycznego badania efektów swojej aktywności. W rezultacie obie strony budują relację na zdroworozsądkowych, ale opartych jedynie na wiedzy potocznej argumentach, co jest dalekie od profesjonalnego podejścia i nie sprzyja zbliżeniu stanowisk. Konsekwencją jest m.in. widoczne w środowisku organizacji pozarządowych zniechęcenie do aktywnego działania w ramach KDS ds. Cudzoziemców, ponieważ mają one poczucie, że ich udział w pracach Komisji niewiele zmienia. Z punktu widzenia adekwatności instrumentów miasta i kreowania polityki lokalnej taki stan rzeczy należy uznać za bardzo niepokojący sygnał, ponieważ tworzenie koalicji organów samorządowych z pozarządowymi wydaje się kluczowym zadaniem. Oferta dla cudzoziemców nie rozróżnia sztyldu, powinna po prostu być adekwatna do ich potrzeb i możliwie kompleksowa. Tymczasem przy obecnej dużej autonomii biur w zakresie kreowania konkursów i niewielkiej skłonności NGO do kooperacji oraz ich organizacyjnej słabości, zmiana wydaje się trudna.

8.5. I co dalej ze współpracą?

Jak pokazała analiza semantyczna, postrzeganie kwestii cudzoziemców w Warszawie przez urzędników i działaczy organizacji pozarządowych różni się nie tylko w obrębie konkretów, ale także swoistego metapoziomu, na jakim oglądają i analizują oni społeczną rzeczywistość⁵. Urzędnicy warszawscy, myśląc o cudzoziemcach, poruszają się na poziomie ogólnym, niekiedy odwołując się do pojęć abstrakcyjnych. Ich podejście jest normatywne i ma w sobie elementy politycznej poprawności – mówią przede wszystkim o tym, jak powinno być, albo jak budowana jest w Warszawie atmosfera otwartości wobec cudzoziemców, a mniej o tym, jak jest w rzeczywistości, tu i teraz. Przedstawiciele organizacji pozarządowych poruszają się z kolei na poziomie bardzo konkretnym, spersonalizowanym, w świecie, w którym pojawia się znacznie więcej aktorów społecznych, mających swoje ludzkie twarze, wchodzących w relacje.

⁵ Por. rozdział 5.

Nieco paradoksalny jest fakt, że pomimo wszystkich wskazanych ograniczeń, w porównaniu z sytuacją w całym kraju realizację zadań publicznych przez projekty realizowane we współpracy organizacji pozarządowych z miejskimi biurami należy uznać za względnie dobrą – na tle reszty Polski Warszawa jako miasto wyróżnia się pod tym względem pozytywnie. Dzieje się tak z jednej strony dlatego, że jest tu najwięcej cudzoziemców i są oni bardziej zauważani. Drugi powód wynika z tego, że w Warszawie istnieje największa oferta pomocy, zarówno instytucjonalnej, jak i pozainstytucjonalnej. Ta inność Warszawy na tle Polski jest podkreślana jako pozytyw, jednak wypowiedzi zawsze zabarwione są rozczarowaniem związanym z roztrwaniem tego potencjału przez brak spójności działań i ich pozytywnych efektów. Pomimo wielu podejmowanych działań brakuje integracji oraz właściwego przepływu informacji wokół interesów cudzoziemców.

Niemal powszechne u badanych było przekonanie, że powstanie Warszawskiego Centrum Wielokulturowego przyczyni się do poprawy sytuacji cudzoziemców w Warszawie. Część urzędników wręcz widziała w tej inicjatywie sposób na rozwiązanie większości swoich bolączek w tym obszarze pomocy⁶. Wydaje się jednak, że nadzieje te należy uznać za znacznie przeszacowane.

⁶ Por. rozdział 9.

ROZDZIAŁ 9

Poszukiwanie gościnności. Epolityki wobec cudzoziemców w działaniach administracji samorządowej w Warszawie

Michał Bargielski

Kiedy przekraczamy drzwi urzędów, stajemy najczęściej przed serią wyzwań: wyborem właściwego formularza, sposobem rozumienia poszczególnych sformułowań, różnicą pomiędzy adresami zameldowania i zamieszkania. Podobne dylematy czekają nas podczas zapisywania dziecka do szkoły, zmiany przychodni podstawowej opieki zdrowotnej czy wyrabiania biletu miesięcznego (sprawa skomplikuje się jeszcze bardziej, gdy starać się będziemy o zniżkę wynikającą z płacenia podatków w danym mieście¹).

Wszystkie te sytuacje wynikają z decyzji władz o sposobie rozwiązywania poszczególnych problemów życia codziennego. Ich źródłem jest zatem realizacja polityki publicznej w poszczególnych obszarach. Przyjmuję tutaj bardzo prostą definicję tego pojęcia, odwołującą się do racjonalnego sposobu odpowiadania na konkretny problem (zagadnienie), zgodnego z propozycjami Andrzeja Zybały. Poza racjonalnością działania zakłada ona również systematyczność, planowanie, a przede wszystkim oparcie na zgromadzonej wiedzy i doświadczeniu².

Celem tego tekstu jest scharakteryzowanie sposobów, w jaki ze sprawami cudzoziemców radzą sobie przedstawiciele Urzędu Miasta st. Warszawy i dzielnic. Istotna jest tu perspektywa pojedynczych sytuacji – spraw do załatwienia, które

¹ Otrzymanie takiej zniżki w przypadku Warszawy wymaga wypełnienia stosownego formularza oraz przedstawienia dodatkowo pierwszej strony deklaracji podatkowej za miniony rok oraz Urzędowego Poświadczenia Odbioru złożenia tejże deklaracji [stan na lipiec 2016 r.].

² A. Zybała, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej 2012, s. 24.

dotyczą mieszkańców Warszawy niebędących obywatelami Polski. Analiza obejmuje zachowanie reprezentantów administracji, a także formalne rozwiązania stosowane przez Urząd Miasta (w części dotyczącej organizacji pozarządowych), które stanowią narzędzia realizacji określonych elementów polityki publicznej. Materiał badawczy zebrany w ramach projektu „Wzmocnienie trafności i skuteczności działań na rzecz cudzoziemców w Warszawie” pozwolił na przyjrzenie się instrumentom prawnym, usługowym, finansowym i perswazyjnym (odnoszącym się do nastawienia ludzi)³. Zawarte w tekście typologie odnoszą się do postaw i strategii zachowania podmiotów zaangażowanych w realizację instrumentów polityki wykorzystywanych przez administrację samorządową, jej jednostki organizacyjne oraz organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne.

Kiedy rozpoczynaliśmy badania, polityka wobec cudzoziemców nie była popularnym tematem debaty publicznej. Proces określany jako „kryzys migracyjny” zdawał się dotyczyć przede wszystkim mieszkańców Afryki i dramatu na wyspie Lampedusa⁴. Rosnąca liczba Ukraińców pracujących i mieszkających w Polsce nie wiązała się z konfliktem zbrojnym. Nikt nie myślał również, że oczywista łatwość, z jaką Brytyjczycy mogą stać się mieszkańcami Warszawy, może zostać zagrożona wystąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Wszystkie te zmiany będą miały w niedalekiej przyszłości również konsekwencje dla funkcjonowania polskich władz. Okoliczności te stawiają przed miejską administracją nowe wyzwania. 15 października 2016 r., w dniu solidarności z uchodźcami, odbyła się na placu Defilad demonstracja „Warszawa przeciwko rasizmowi i przemocy”. Jej organizatorzy zebrali deklaracje poparcia dla postulatów solidarnościowych od instytucji i podmiotów administracji. Podpisały się pod nią również władze Warszawy⁵.

W związku z tym wydaje się jeszcze bardziej istotne rozważanie kwestii zmierzających do podnoszenia skuteczności realizacji zadań publicznych. Jak

³ A. Zybala, *Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1, s. 36–37. Autor, za klasykiem nauk o polityce publicznej B. G. Petersem, wymienia ponadto instrumenty finansowe (kredyty, bony etc.) oraz politykę podatkową. Ze względu na to, że badaniu podlegała polityka Miasta st. Warszawy, kwestie te, jako nieleżące w zakresie działania samorządów, nie były poruszane i nie jest możliwe ich uwzględnienie.

⁴ S. Severoni, *Increased influx of migrants on Lampedusa Island, Italy*, Kopenhaga 2011: World Health Organization.

⁵ <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/warszawa-przeciw-przemocy-i-rasizmowi>.

wskazuje Piotr Błędowski, musi odbywać się to na wielu płaszczyznach: od realizacji postanowień prawa, przez rozpoznanie faktycznych potrzeb, konkretyzację i zdefiniowanie zadań, kształtowanie postaw i pełne wykorzystanie potencjału społeczności⁶.

Ważne jest, aby doprecyzować jeszcze jedną, zasadniczą kwestię, która wpłynęła zarówno na zakres przeprowadzanego badania, jak i na bieżący kształt działań samorządowych. W polskim systemie prawnym Urząd ds. Cudzoziemców i odpowiedni wydział Urzędu Wojewódzkiego, stanowiące elementy administracji rządowej i zespolonej, z perspektywy pojedynczego człowieka biorą na siebie odpowiedzialność przede wszystkim za kwestie weryfikacji i potwierdzenia prawa do pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Po rozwiązaniu tego zagadnienia stają się nieobecne. Odpowiedzialność za mieszkańców przejmuje wspólnota samorządowa i to ona, zgodnie ze swoją naturą ustrojową, realizuje szereg zadań zmierzających do zaspokojenia potrzeb tej grupy ludności⁷.

Dlaczego jednak zajmuje nas odmienność sytuacji cudzoziemców? Wszak każdy z nas boryka się z problemami i musi stawiać czoła wyzwaniom – często niedocenianych – usług publicznych. Z nieco głębszej, etycznej perspektywy o istocie gościnności opowiada Cezary Wodziński, wskazując na złożoną naturę tego pojęcia. Zawiera się w niej odniesienie do przybyśza, ale też do jego odmienności. Za Immanuelem Kantem, Wodziński przywołuje wynikający z natury obowiązku gościnności nakaz wyrównania szans⁸. Jeśli bowiem przyrodzonym prawem człowieka jest bycie goszczonym, to faktyczna realizacja tego prawa polega właśnie na zapewnieniu przybyśzowi możliwości funkcjonowania na zasadach takich jak gospodarz.

Jak staram się pokazać dalej, to właśnie tej głęboko ukrytej zasadzie możemy zawdzięczać funkcjonowanie systemu. Poczucie obowiązku gościny i warunki, na jakich jest ona udzielana, uwidaczniają się w działaniach administracji tam, gdzie pojawia się człowiek, a na dalszy plan schodzi procedura. Wyrównanie szans polega więc na osobistym zaangażowaniu pracowników w likwidację barier, wynikających z nieznamości przez cudzoziemców specyfiki pracy administracji lub braku znajomości języka polskiego. To, czy dana sprawa

⁶ P. Błędowski, *Polityka społeczna jako specjalność nauki polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3, s. 11.

⁷ D. Fleszer, *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty WSH. Zarządzanie” 2014, nr 1, s. 295.

⁸ C. Wodziński, *Trans gościnności*, „Przegląd Polityczny” 2011, nr 109/110, s. 5–8.

zostaje przeprowadzona pomyślnie (a przynajmniej tak, jak byłaby rozwiązana w przypadku mieszkańca posiadającego polskie obywatelstwo i znającego język), pozwala na ostateczną ocenę polityki publicznej prowadzonej wobec cudzoziemców będących mieszkańcami miasta.

9.1. Różne administracje i to samo państwo

Zebrane w badaniu głosy cudzoziemców świadczą o tym, że dla przybywających do Polski osób nie ma znaczenia, z jakim szczeblem administracji mają do czynienia. W początkowym okresie pobytu w Polsce konieczny jest kontakt z administracją państwową, reprezentowaną na szczeblu wojewódzkim. Ze względu na charakter oraz cel tego kontaktu – jest nim przede wszystkim uzyskanie, przedłużenie lub potwierdzenie prawa pobytu na terenie Polski – może być on odbierany jako forma opresji. Dotyczy to trudności w załatwianiu spraw w urzędzie ds. cudzoziemców, które mają charakter organizacyjny, ale wiążą się także z wykorzystywaniem przez pośredników nieznanomości prawa przez cudzoziemców starających się o pozytywne rozpatrzenie swoich spraw w urzędzie. Faktyczna sfera oddziaływania polityki miejskiej (tzn. szczebla samorządowego) rozpoczyna się z chwilą, gdy kwestie związane z pobytem są załatwione. Z punktu widzenia tej części administracji, cudzoziemiec staje się przede wszystkim mieszkańcem. Kwestie pochodzenia czy statusu schodzą na dalszy plan, a częściowo stają się w ogóle niewidoczne.

Z perspektywy urzędników samorządowych najważniejszą kwestią jest więc realizacja ich branżowych zadań, związanych przede wszystkim z tym, jaki zakres gminnych czy powiatowych zadań własnych do nich należy. Miejskie polityki identyfikują przede wszystkim sektorowy problem mieszkańca, a więc najważniejsze nie jest jego pochodzenie, lecz to, z jaką sprawą przychodzi do urzędu. Dlatego zastanawiając się nad funkcjonowaniem procedur pod rozwagę warto poddawać właśnie jakość i skuteczność obsługi, w sytuacji, w której jej zapewnienie jest utrudnione.

Mamy tu do czynienia ze swoistym błędnym kołem: brak łatwej możliwości zakończenia spraw dotyczących cudzoziemców stanowi często powód, dla którego niektórzy urzędnicy mogli unikać próby ich podejmowania. Część przedstawicieli instytucji dzielnicowych unikała kontaktu lub broniła się przed udziałem w badaniu. W jego trakcie zwracano również uwagę na zasadę legalności działania administracji, jej kompetencji wynikających z ustaw oraz prawa miejscowego, które w centrum działania stawiają mieszkańców danej

jednostki samorządu terytorialnego na równych prawach. Wydawało się, że analogicznie jak w przypadku cudzoziemców także dla twórców systemu administracji rozróżnienie na szczebel centralny i samorządowy w odniesieniu do konkretnego mieszkańca powinno być bez znaczenia. Jednak w toku badania pojawiało się poszukiwanie źródła i usprawiedliwianie problemów, jakie spotykają cudzoziemców właśnie w takim administracyjnym rozdzielaniu zakresów odpowiedzialności.

W przypadku obcokrajowców, problemy niewydolności czy ograniczonej współpracy międzyresortowej kumulują się z innymi zidentyfikowanymi trudnościami, wynikającymi głównie z bariery językowej czy braku znajomości urzędowych sposobów postępowania w przypadku używania np. niestandardowych dokumentów potwierdzających tożsamość. Dlatego, w i tak już skomplikowanej sytuacji, te dodatkowe utrudnienia – przynajmniej z perspektywy codziennej pracy urzędów – prowadzą do powstania sytuacji niemalże kryzysowej.

9.2. Rozwiązywanie kryzysu niestandardowej sytuacji

W trakcie badania rozpoznano trzy główne strategie radzenia sobie z tego typu sytuacjami (ze względu na charakter przyjętych metod nie można określić stopnia ich rozpowszechnienia).

Przede wszystkim można wskazać wspomniane już powyżej unikanie odpowiedzialności oraz podejmowania działań przez urzędników. Przybiera ono czasami postać odsyłania „petenta” do innych urzędników. To klasyczna strategia znana niemal każdemu, kto miał styczność z instytucją biurokratyczną w ujęciu weberowskim⁹. Dla tego typu podmiotów naturalne jest między innymi działanie w oparciu o skrupulatnie opisany zakres obowiązków i niewykraczanie poza działania znajdujące swoją podstawę w przepisach (w tym w ustalonych procedurach)¹⁰. Zatem – niewątpliwie chwalebne – wypełnianie swoich obowiązków prowadzi niekiedy do skłonności do niepodjęcia wyzwania, jakim jest zmierzenie się z niestandardowym problemem.

⁹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 2002.

¹⁰ Dla modelu biurokratycznego prezentowanego przez Webera charakterystyczne są również dokumentacja działań, hierarchiczność struktury urzędniczej i wyraźne oddzielenie funkcji od personaliów osoby zajmującej konkretne stanowisko. Wszystkie te elementy można odnaleźć w omawianym przypadku, jednak kwestia opisanego możliwych (dostępnych) sposobów postępowania i ich legalności wydaje się tu najbardziej znacząca.

Kolejnym rozwiązaniem jest indywidualna zaradność, która opiera się na osobistych doświadczeniach i kompetencjach załatwiającego sprawę. Jest to „jasna strona” sytuacji, w której pomyślne rozwiązanie problemu zależy od konkretnej jednostki, która podejmie próbę nawet wówczas, gdy zadanie nie będzie mieścić się w zakresie jej obowiązków. Podstaw takiego postępowania (jak wynika zarówno z wypowiedzi samych urzędników, jak i interesantów-cudzoziemców) szukać należy w tworzeniu się swoistego „oddolnego systemu”. Jego funkcjonowanie opiera się na zestawie wyobrażeń czy też mitów kształtujących idealny obraz miasta.

Trzecią, bardzo ważną strategią stosowaną przez urzędy – być może w największym stopniu odpowiadającą oczekiwaniom zewnętrznego obserwatora poszukującego rozwiązań systemowych – jest przeniesienie odpowiedzialności. Ma ona wymiar instytucjonalny i dotyczy przede wszystkim organizacji pozarządowych. Z jednej strony możemy uznać, że jest to realizacja zasady subsydiarności, jednak po chwili widoczne staje się, że mamy do czynienia raczej z jej odwróceniem, bowiem w zakresie działań z i dla cudzoziemców organizacje pozarządowe otrzymują zadania, których miasto samo nie byłoby w stanie zrealizować. Pokazują to przykłady przebadanych projektów, które realizowane były przez organizacje pozarządowe, a finansowane przez samorząd: tak rozumiana pomocniczość sprowadza się do czasowego wspierania struktur, bez brania odpowiedzialności za ich trwałość.

Ta trzecia strategia dotyczy dwóch rodzajów organizacji:

- sprofesjonalizowanych organizacji wyspecjalizowanych w świadczeniu konkretnych usług: wsparcia prawnego, doradztwa zawodowego czy pomocy w wypełnianiu dokumentów;
- środowiskowych organizacji, często obejmujących konkretną diasporę, najczęściej o charakterze samopomocowym i/lub kulturowym.

Dla obu typów organizacji zasady konkursowe są takie same, chociaż w toku badania pojawiała się opinia, że organizacje tworzone przez samych cudzoziemców były oceniane podczas konkursów łagodniej.

Przedstawiciele NGO zwracali także uwagę na to, że każde działanie konkursowe, nawet jeśli powtarza się co roku, z natury rzeczy jest doraźne, ponieważ nie ma pewności co do rozstrzygnięć w dłuższej perspektywie. Oznacza to, że ryzyko i wyzwania związane z budowaniem i utrzymaniem zespołu

kompetentnego w rozwiązywaniu spraw cudzoziemców urząd przenosi na organizację. Takie podejście wskazuje na brak strategii mogącej stanowić fundament polityki miasta w omawianym zakresie. Dzieje się tak z trzech powodów:

- nie można mówić o konsekwentnym prowadzeniu polityki, bez stworzenia odpowiednich dokumentów strategicznych. Funkcjonowanie Komisji Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców jest niewątpliwie dobrą praktyką, jednak w badaniu opinii na temat skuteczności działań tego podmiotu były mocno podzielone;
- wspomniana już natura dotacyjnego wsparcia nie pozwala na długofalowe prowadzenie działań, a także utrudnia budowanie trwałych zespołów, gromadzących wiedzę i doświadczenie;
- długofalowe porozumienie i współdziałanie uniemożliwia brak wiodącej instytucji/osoby odpowiedzialnej za horyzontalne spojrzenie na działania urzędu miejskiego dotyczące cudzoziemców¹¹.

Bez zmiany takiego stanu rzeczy trudno mówić o systemowym podejściu do spraw cudzoziemców. Bez względu na to, jak wiele zaangażowania włożą w realizację swoich zadań urzędnicy zajmujący się przygotowaniem poszczególnych konkursów, działań tych nie można uznać za spójną i stabilną politykę, nie są też tak odbierane.

Interesant ma prawo oczekiwać, że standard usług będzie utrzymany na stałym poziomie, bez względu na to, kto jest faktycznym wykonawcą usługi/czynności: administracja państwowa, samorządowa czy wykonująca zadanie publiczne organizacja pozarządowa. Tymczasem aktualne rozwiązania powodują bardzo niestabilną sytuację, w której świadczenia czy działania na rzecz mieszkańca uzależnione są od wielu czynników, co w znacznym stopniu zwiększa ryzyko ich nieskuteczności.

9.3. Utrwalana elastyczność

Cudzoziemcy stając wobec konieczności współdziałania z administracją samorządową, ale też i sami urzędnicy przyzwyczajają się, że rozwiązywanie kolejnych problemów wymaga współdziałania. Wyzwaniem dla systemu staje

¹¹ W okresie zbierania danych dopiero powstawało Warszawskie Centrum Wielokulturowe, które w opinii części uczestników badania mogłoby pełnić taką rolę. Trudno jednak oczekiwać od tego rodzaju placówek koordynowania działań na poziomie Urzędu Miasta.

się budowanie zdolności do elastycznego rozpatrywania poszczególnych spraw dotyczących cudzoziemskich mieszkańców korzystających z usług publicznych. Podejścia nieelastyczne (dodajmy: oba równie nierealne) zakładałyby albo poddawanie indywidualnemu rozpatrzeniu, przy uwzględnieniu wszystkich możliwych kontekstów (patrzac z perspektywy urzędu) każdej indywidualnej kwestii, albo pozostawienie wszystkich potencjalnych interesantów podczas załatwiania przez nich spraw bez jakiegokolwiek wsparcia. Jednak skutkiem elastycznego podejścia jest trwała niepewność co do tego, jak sprawa zostanie rozwiązana, które podmioty zostaną w nią zaangażowane i ile to zajmie czasu. Z jednej strony wytwarzana jest systemowa elastyczność, z drugiej powstaje pytanie, czy aby nie jest to działania chaotyczne, o niemal „partyzanckim” charakterze.

Kluczowe jest to, co dzieje się na styku realizujących opisane wyżej scenariusze urzędów, próbujących wpisywać się w założenia konkursowe organizacji pozarządowych i wreszcie próbujących funkcjonować na równych zasadach ze wszystkimi mieszkańcami-cudzoziemcami.

9.4. Kreowanie oddolnego systemu

Spośród przebadanych lub przywoływanych w trakcie wywiadów projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe wyróżnić można działania odpowiadające wielu dziedzinom samorządowych polityk publicznych. Są to między innymi:

- prowadzenie zajęć edukacyjnych dedykowanych konkretnym grupom cudzoziemskich dzieci;
- świadczenie specjalistycznego poradnictwa;
- asystowanie w wykonywaniu czynności urzędowych;
- promowanie idei tolerancji i wielokulturowości;
- realizowanie działań kulturalnych obejmujących swoją tematyką kultury różnych państw i narodów.

Taka wielość form i tematów realizowanych projektów spotyka się w urzędzie miejskim z przychylnym podejściem, co w pewnym stopniu wynika z podzielenia pewnych mitów, które przez przedstawicieli administracji samorządowej traktowane są jako uzasadnienie indywidualnej przychylności i chęci aktywnego wspierania cudzoziemców, nawet w sposób wychodzący poza podstawowe obowiązki przypisane do zajmowanego stanowiska. Do mitów tych należą:

- Warszawa wielokulturowa – zakorzeniony w historii, funkcjonujący w narracji w sposób niemal sielankowy mit wielokulturowego miasta bywa punktem odniesienia przy podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu. Zakorzeniona w nim sympatia nie musi mieć (i najczęściej nie ma) bezpośredniego związku z konkretnymi doświadczeniami, nie jest też przedmiotem refleksji. Istotne jest tu ogólne zjawisko, pewien funkcjonujący w świadomości urzędników duch wielokulturowej Warszawy.
- Warszawa europejska – urzędnicy, którzy mają doświadczenie podróżowania po Europie, często z perspektywy własnego doświadczenia wielokulturowego, starają się o to, by Warszawa odpowiadała ich własnym oczekiwaniom wobec miasta o odpowiednim poziomie rozwoju cywilizacyjnego, była pod tym względem miastem podobnym do odwiedzanych w zachodniej Europie. Dla realizacji tego wyobrażenia są skłonni poświęcić więcej zaangażowania i przez to umożliwiają sprawne rozwiązanie sprawy.
- Warszawa jako stołeczna metropolia – przekonanie, że miasto, w którym sprawuje się urząd bądź pracuje na rzecz jego administracji, jest miastem metropolitalnym i z racji tego konieczne jest pełne otwartości nastawienie na pomaganie osobom z zewnątrz. Nie ma tu specjalnego znaczenia, czy te osoby są cudzoziemcami, czy przybyszami z innych miast. Istotą tego mitu jest otwartość stołecznego miasta, które (podobnie jak w pierwszym wskazanym micie) warunkowana jest historycznie, ale przede wszystkim decyduje o tym pełniona przez miasto funkcja.

Te trzy mity można zidentyfikować jako przyczyny, dla których część przekonanych do nich urzędników wykracza poza swoje obowiązki lub po prostu wykonuje je z ponadprzeciętną starannością, by pomóc cudzoziemcom, którzy próbują skorzystać z usług publicznych lub dopełnić koniecznych powinności administracyjnych. Jednym z narzędzi podnoszących skuteczność działań na rzecz interesantów, którzy – jak wskazano wcześniej – powodują sytuacje kryzysowe lub nadwerężające funkcjonowanie systemu, jest wykorzystanie prywatnych kontaktów z koleżankami i kolegami z innych biur lub wydziałów. Uruchomienie takiej nieprzewidzianej procedurą współpracy międzybranżowej często prowadzi do szybszego wyjaśnienia czy nawet rozwiązania sprawy.

W rezultacie wewnątrz urzędu wytwarzany jest osobny system działania na rzecz cudzoziemców – oddolnie kreowany i motywowany indywidualnymi potrzebami pracowników. Napotkanie na urzędowej drodze konkretnego

człowieka w efekcie potrafi uruchomić cały szereg działań, które prowadzą do indywidualnego traktowania i rozwiązywania problemu.

Rzecz jasna nie wszystkie elementy systemu usług publicznych świadczonych na szczeblu samorządu warszawskiego są w jednakowym stopniu podatne na tę oddolną ścieżkę. I chociaż każdorazowo warto przyglądać się jakości współpracy w odniesieniu do ogólnego poziomu świadczenia usług w danej dziedzinie, to jednak sprawy wymagające indywidualnych decyzji należy w tej analizie odróżniać od tych, w których angażowane są całe społeczności (jak na przykład środowiska szkolne w przypadku decyzji edukacyjnych). Te liczne uwarunkowania powodują, że taki wytworzony niemal na zasadzie *crowd-sourcingu* sposób postępowania tworzy system bardzo kruchy i mało przewidywalny. Dodatkowo uzależnienie sposobu postępowania od osobistych cech osoby, która zajmuje dane stanowisko powoduje zanik systemu. Tak samo jak oddolnie się on pojawił, tak samo może oddolnie zniknąć.

Za jeden z efektów nagromadzenia w urzędzie miasta nastawienia sprzyjającego cudzoziemcom (bez względu na to, który mit leży u podstaw takiego podejścia) można uznać powstanie Warszawskie Centrum Wielokulturowego. Jest to ukoronowanie starań wielu zaangażowanych w działania na rzecz cudzoziemców osób. To również efekt oddolności i samoorganizacji – bez aktywnego lobbowania organizacji pozarządowych i podatnego gruntu w urzędzie inicjatywa taka nie mogłaby powstać: jednocześnie paradoksalne wydaje się, że uczestnicy badania w działaniu tej instytucji pokładali również duże nadzieje w zakresie oddziaływania na pracę Urzędu Miasta. Istnieje więc ryzyko, że wobec skali oczekiwań, przez użytkowników nierozpoznających w pełni misji Centrum może ono zostać uznane za kolejny przypadek przenoszenia odpowiedzialności za sprawy cudzoziemców na organizacje pozarządowe, przy jednoczesnym braku możliwości ich pełnego rozwiązania. W okresie, w którym realizowano badanie, Centrum działało zbyt krótko, by móc ocenić faktyczne skutki jego powstania, także w kontekście instytucjonalizacji dotychczasowych oddolnych i samodzielnych inicjatyw czy działań budujących miejską politykę.

9.5. Człowiek czy procedura? Co faktycznie pozwala rozwiązywać cudzoziemcom ich problemy?

Wyzwania dla miejskiej polityki wobec cudzoziemców koncentrują się nie tylko wokół kwestii procedur i czynnika ludzkiego, lecz przede wszystkim konkretnych, bardzo różnych sytuacji. Dobry system powinien elastycznie określać

sposoby reagowania na rozmaite sytuacje, powinien opierać się na procedurach tak dobranych, by było w nich miejsce na działania odpowiadające również na przypadki niespodziewane. Ze względu na swoją specyfikę, zawsze będą to sytuacje indywidualne, wymagające od urzędników zaangażowania i poczucia misji.

Obecnie jednak takie reagowanie opiera się przede wszystkim na dobrej woli, osobistym przekonaniu o słuszności danego sposobu postępowania, a także na aktualnych możliwościach działania (w tym wynikających z personalnej sytuacji urzędnika w urzędzie). W efekcie na pytanie o prymat procedur lub indywidualnej postawy urzędników, można odpowiedzieć, że dziś przeważa to drugie. W pamięci jednak warto mieć również to, że indywidualna postawa wielu osób jest formą systemowego rozwiązania, z własnymi procedurami. Jednak nie są to rozwiązania trwałe.

9.6. W miejsce branżowego zarządzania kryzysowi całościowe spojrzenie na sprawę

W ramach badania analizowano realizowane w mieście projekty, przeprowadzono wywiady z urzędnikami, działaczami pozarządowymi i samymi cudzoziemcami. Nie podejmowano jednak próby analizy poszczególnych przypadków realizacji usługi publicznej od początku do końca – od zaistnienia konieczności jej wyświadczenia, przez wykonanie, aż po konsekwencje, jakie z niej wynikają. Bardzo ważne jest, by w przyszłości analizować politykę miejską przez pryzmat pojedynczych sytuacji. To w nich bowiem realizuje się istota miejskiej polityki, a za przyjazną różnym grupom mieszkańców będzie można ją uznać dopiero wtedy, gdy indywidualne potrzeby obsługi będą zaspakajane również w sytuacjach, które dotychczas można było uznawać za kryzysowe.

Konieczność projektowania procedur jako skrajnie zindywidualizowanych wiąże się oczywiście z fundamentalną zmianą podejścia. Jak wspomniano wyżej, jaskółką zmian jest powstanie Warszawskiego Centrum Wielokulturowego, jednak jest to bardziej nadzieja i pewien drogowskaz dotyczący formy pożądanego rozwiązania – nie spełni ono roli integratora różnych działań ani tym bardziej pierwszego punktu kontaktowego dla cudzoziemców, którzy zechcą przeprowadzić swoją sprawę w urzędzie. Kluczowy problem stanowi postrzeganie cudzoziemców w orbicie instytucji miejskiej jako konkretnych spraw, a nie w sposób kontekstowy i całościowy. Dopóki pojawienie się cudzoziemskiego dziecka w polskiej szkole będzie traktowane wyłącznie jako problem o jednolitej

naturze, a nie złożona sprawa obejmująca aklimatyzację, naukę języka, różnice programowe i wreszcie relacje rówieśnicze, nie może być mowy o sprawnym działaniu instytucji. Co więcej, utrzymywanie obecnego systemu sprawi, że działania zawsze będą uzależnione jedynie od kwestii nastawienia poszczególnych, napotkanych przez cudzoziemców w trakcie samodzielnej drogi rozwiązywania problemu osób. I będzie to właśnie problem czy, jak wskazano wcześniej, sytuacja kryzysowa dla instytucji, a nie normalna sprawa objęta przemyślanymi sposobami postępowania.

Widać tu wyraźnie, jak poszczególne elementy wspomnianej na wstępie definicji polityki publicznej, mogłyby odpowiadać w przyszłości kryteriom ewaluacji tworzonego obecnie programu działań miasta wobec cudzoziemców. Stopień zaplanowania, zakres, w jakim opiera się on na zgromadzonej wiedzy, czy wreszcie systematyczność i refleksyjność systemu wsparcia będą wskazywały na dojrzałość prowadzonej polityki.

Wymaga to jednak uwzględnienia również zasadniczego problemu administracji publicznej, na który wskazał Zygmunt Niewiadomski, a mianowicie na powszechną jego zdaniem nadzwyczajność wykorzystywanych trybów postępowania¹². Opisane wcześniej „podejście kryzysowe” i obserwowane w konsekwencji postawy urzędników potwierdzają tę tezę. Sam sposób postępowania często wykracza poza wszelkie tryby administracyjne, a znajduje swe źródła bliżej sfery moralnej. Przywołanej za Wodzińskim jednoczesnej fascynacji innością gościa i koniecznością zapewnienia mu takich samych warunków do bycia w danym miejscu. Aby spełnić administracyjne kryterium skuteczności działania, a także założenia dotyczące racjonalności i planowości polityki publicznej, projektując sposoby postępowania wobec cudzoziemców, powinniśmy być może rozważać nie Program Integracji, a *politykę gościnności*, czerpiącą z doświadczeń pracowników, których działania dawały podstawę do sformułowania zaprezentowanych tekście charakterystyk.

¹² Z. Niewiadomski, *Obywatel wobec administracji w Polsce na tle obowiązujących procedur*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2012, nr 7, s. 13–14.

Zestaw rekomendacji opracowanych na podstawie raportu „Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym”

1. Naczelną zasadą planowania działań m.st. Warszawy powinno być jasne i wprost uwzględnienie w myśleniu strategicznym faktu, że w Warszawie są i będą cudzoziemcy – będą oni się stawać coraz ważniejszą częścią społeczności miejskiej.
2. Koniecznymi elementami takiego myślenia strategicznego jest:
 - a) sformułowanie pożądanych wzorców i modeli integracji cudzoziemców w Warszawie, co dostarczy podstawy do stworzenia spójnej polityki i programu integracji – Warszawa obecnie nie ma pomysłu na cudzoziemców;
 - b) przeformułowanie myślenia o cudzoziemcach na poziomie miejskich polityk: obok podejścia „cudzoziemiec – beneficjent pomocy” powinno pojawić się (a w przyszłości dominować) podejście „cudzoziemiec – zasób/kapitał rozwojowy dla miasta”.
3. Towarzyszyć temu powinna zmiana podejścia służb i agend miejskich z „obsługi interesanta” na wieloaspektowe „załatwienie sprawy mieszkańca”. Taka zmiana, która powinna dotyczyć wszystkich mieszkańców Warszawy, będzie szczególnie ważna dla cudzoziemskich mieszkańców. Miasto powinno dążyć do stworzenia centralnej ewidencji załatwianych spraw na poziomie pojedynczego mieszkańca (od spraw dotyczących administracji samorządowej do zespolonej), tak, żeby było widać, z jaką sprawą przychodzi dany mieszkaniec i kto odpowiada za jej przeprowadzenie przez administrację. W przypadku cudzoziemców, zwłaszcza nowo przybyłych, wszystkie ich sprawy powinny być załatwiane przez jedną osobę (asystent-urzędnik pilotujący sprawę cudzoziemca w poszczególnych wydziałach miejskich).
4. Obecność cudzoziemców w Warszawie powinna znaleźć odzwierciedlenie w strategiach i programach działania miasta – potrzebna jest spójna strategia integracji cudzoziemców w Warszawie. Konieczne jest zatem:

- a) uspołnienie zapisów dotyczących cudzoziemców w poszczególnych dokumentach i programach miejskich (w szczególności w obszarach definicyjnych);
 - b) uwzględnienie tematyki migrantów i cudzoziemców w Strategii Warszawy 2030;
 - c) stworzenie nadrzędnego Programu m.st. Warszawy dotyczącego cudzoziemców – oddzielnej strategii integracyjnej m.st. Warszawy uwzględniającej i prognozującej potrzeby, status, sytuację ekonomiczną i społeczną różnych kategorii cudzoziemców;
 - d) stworzenie scenariuszy działań (w szczególności w obszarze mieszkalnictwa, pracy, edukacji, zdrowia oraz bezpieczeństwa) na kilka lat do przodu uwzględniających obecne trendy dotyczące migracji i osiedlania się cudzoziemców w Warszawie;
 - e) stworzenie mechanizmów umożliwiających cudzoziemcom na równi z obywatelami polskimi partycypowanie w decyzjach samorządowych i rozwijaniu polityk publicznych miasta, zwłaszcza w obszarach dotyczących integracji – włączenie różnych przedstawicieli grup cudzoziemskich (działacze społecznych, animatorów kultury, biznesmenów, naukowców, przedstawicieli zawodów cieszących się społecznym prestiżem) w strategiczne działania związane z polityką integracyjną m.st. Warszawy;
 - f) stworzenie systemu aktywnej „polityki zagranicznej” promującej Warszawę jako docelowe miejsce dla różnych kategorii cudzoziemców pochodzących z różnych krajów. Taka polityka powinna podkreślać szanse wieloaspektowego (zawodowego, społecznego, ekonomicznego, edukacyjnego) rozwoju dla jednostek i grup cudzoziemskich, które im oferuje (może oferować) Warszawa. Taki system mógłby być stworzony we współpracy z pracodawcami (sektory prywatny i samorządowy) oraz placówkami edukacyjnymi, w tym zwłaszcza publicznymi i prywatnymi uczelniami wyższymi. W realizację tej „polityki” (formułowania jej celów i praktycznych rozwiązań) należy włączyć przedstawicieli różnych grup cudzoziemskich, którzy postrzegani są jako jej (formalni i nieformalni) liderzy, a którzy jednocześnie są już zintegrowani ze społeczeństwem większościowym.
5. Kompleksowe podejście do problematyki cudzoziemców w Warszawie powinno objąć działania organizacyjne, diagnostyczne i informacyjne – dla zapewnienia niezbędnej wiedzy o sytuacji cudzoziemców w Warszawie potrzebne jest:

- a) powołanie koordynatora, który podjąłby współpracę z właściwymi instytucjami w celu systematycznego zbierania informacji o problematyce cudzoziemskiej, a także ujednolicania sposobu ich gromadzenia oraz stosowanych klasyfikacji i definicji;
 - b) stworzenie jednego, ogólnomiejskiego i spójnego systemu zbierania danych o cudzoziemcach i repatriantach (w tym osobach posiadających tzw. kartę Polaka) w różnych obszarach dotyczących profilu cudzoziemców, ich funkcjonowania w Warszawie jako mieszkańców oraz działań podejmowanych przez służby miejskie (m.in. liczba cudzoziemców, kraj pochodzenia, wykształcenie, zameldowanie, pomoc społeczna i usługi dla migrantów, szkolnictwo na wszystkich poziomach, służba zdrowia itp.);
 - c) prowadzenie systematycznych badań dotyczących potrzeb i problemów migrantów zamieszkujących w Warszawie lub w niej pracujących (w tym także dotyczących relacji pomiędzy migrantami a społeczeństwem większościowym), analizowanie danych ilościowych i jakościowych dotyczących cudzoziemców (w szczególności mapowanie);
 - d) udostępnianie danych oraz wyników badań (w miarę możliwości prawnych) wszystkim zainteresowanym urządóm, instytucjom, organizacjom pozarządowym i innym zainteresowanym podmiotom w celu rozpoznawania i monitorowania istniejących trendów migracyjnych. Dane i wyniki badań powinny być wykorzystywane w celu prowadzenia skutecznej polityki integracyjnej poprzez odpowiednie wykorzystanie zasobów ludzkich i materialnych, zbudowanie systemu integracji kulturowej i zawodowej, zbudowanie miejskiego systemu polityki grantowej i in.;
 - e) współpraca z organizacjami pozarządowymi i eksperckimi, a także przedstawicielami samych społeczności migranckich, w celu rozpoznania oraz bieżącego monitorowania potrzeb tych grup, a także skali istniejących zasobów z jednej strony, z drugiej zaś trudności i problemów.
6. Taki system wiedzy o problemach i zasobach cudzoziemców w Warszawie powinien stać się bazą do prowadzenia działań, programów i projektów dostosowanych do realnych (zdiagnozowanych) problemów. Pozwoli to na prowadzenie polityki miejskiej wobec cudzoziemców rozumianej jako polityki opartej o dowody, a zatem określanie jej celów i zadań (programów/ /projektów) na podstawie rzetelnych danych dotyczących potrzeb odbiorców (diagnoza).

7. Partnerami instytucji miejskich w realizacji powyższych działań powinny być organizacje pozarządowe – w ramach współpracy z nimi należy uwzględnić:
- a) stworzenie systemu wymiany informacji o działaniach, projektach i programach realizowanych przez poszczególne urzędy, instytucje miejskie (w tym zleczanych NGO), a także prowadzonych samodzielnie przez organizacje pozarządowe w celu zwiększenia stopnia komplementarności działań oraz ograniczenia sytuacji dublowania działań skierowanych do tych samych grup cudzoziemców. System takiej wymiany informacji powinien stać się elementem wspomnianego wyżej systemu wiedzy;
 - b) przyznanie priorytetu dla programów wieloletnich realizowanych przez NGO na rzecz cudzoziemców i zwiększenie środków finansowych na realizację takich programów;
 - c) stworzenie programów grantowych, w których promowane będą:
 - projekty integracyjne oparte na wspólnych, cyklicznych działaniach prowadzonych w zróżnicowanych narodowo, kulturowo i ekonomicznie grupach składających się z cudzoziemców i członków społeczeństwa większościowego;
 - cykliczne projekty pomocowe;
 - projekty skierowane do migrantów/cudzoziemców o wysokim kapitale społecznym/kulturowym/ekonomicznym, którzy w krótkiej perspektywie mogliby stanowić ważny zasób dla Warszawy;
 - d) wsparcie merytoryczne dla organizacji pozarządowych prowadzonych przez cudzoziemców w postaci szkoleń, konsultacji itp. dotyczących m.in. pisania wniosków, zarządzania projektami, księgowości w organizacjach pozarządowych etc.;
 - e) wprowadzenie linii finansowej w oparciu o małe granty dedykowane organizacjom pozarządowym prowadzonym przez cudzoziemców – z uproszczoną procedurą, aby umożliwić pozyskanie środków na zadania osobom o niższych kompetencjach językowych czy mniejszej znajomości procedury pisania projektów;
 - f) dopisanie obowiązku przeprowadzenia diagnozy stanowiącej uzasadnienie realizacji projektu do regulaminów Otwartych Konkursów Ofert dotyczących cudzoziemców;
 - g) systematyczna ewaluacja projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, oraz programów miejskich dotyczących cudzoziemców pod kątem trafności, skuteczności i użyteczności, a zwłaszcza trwałości zmian i efektów wywoływanych przez podejmowanie działania.

8. Miasto stołeczne Warszawa, poprzez różne swoje instytucje i agendy, powinno dążyć do wprowadzenia zmian w swoim funkcjonowaniu oraz wprowadzenia ułatwień i udogodnień dla cudzoziemców, takich jak:
- a) stworzenie i stałe aktualizowanie ogólnomiejskiego informatora/podręcznika przeznaczonego dla nowych migrantów. Informator taki powinien być przygotowany w co najmniej kilku najpopularniejszych językach używanych przez migrantów osiedlających się w Warszawie i zawierać aktualne informacje, opisane prostym językiem, dotyczące tego, jak załatwić poszczególne sprawy związane z pobytem i zamieszkiwaniem w Polsce – od legalizacji, przez wynajem mieszkania, opiekę socjalną i zdrowotną, edukację (w tym naukę języka polskiego), uczestnictwo w kulturze, transport itp. Materiał ten powinien zawierać listę, adresy, numery telefonów i ulokowanie na mapie wszystkich potrzebnych instytucji, urzędów i organizacji pozarządowych oraz opis procedur załatwiania krok po kroku poszczególnych spraw i formalności. Informator powinien być ogólnodostępny w urzędach, przychodniach, szkołach, instytucjach kultury, uczelniach itp. Powinna także zostać przygotowana aplikacja mobilna przeznaczona dla migrantów, zawierająca wszystkie treści informatora z częstymi aktualizacjami. Elementem pracy nad informatorem powinno być stworzenie platformy informacyjnej zbierającej wszystkie inicjatywy kierowane do cudzoziemców, a oferowane przez agendy miejskie, rządowe i pozarządowe (np. takie jak telefon dla migrantów prowadzony przez IOM itp.);
 - b) doprowadzenie do funkcjonowania w mieście bezpłatnej, wielojęzycznej infolinii z całodobowymi dyżurami osób mówiących po polsku i – co najmniej – w kilku głównych językach używanych przez migrantów mieszkających w Warszawie. Infolinia powinna być przeznaczona zarówno dla migrantów, jak i urzędników, lekarzy, pracowników służb mundurowych, opieki społecznej czy organizacji pozarządowych. Infolinia taka mogłaby powstać jako rozszerzenie działalności już istniejących (np. telefon IOM) lub stworzona od nowa we współpracy z organizacjami pozarządowymi;
 - c) stworzenie systemu wsparcia samorządowych placówek edukacyjnych i instytucji kultury (np. bibliotek), które angażują się w projekty realizowane z udziałem, na rzecz i przez cudzoziemców oraz takimi, które współpracują z cudzoziemcami i stwarzają im odpowiednie (negocjowane z cudzoziemcami) warunki do integracji ze społeczeństwem wieloetnicznym (np. szkoły podstawowe realizujące dodatkowe kursy dla dzieci

cudzoziemskich, które pozwalają im na szybszą naukę języka i poznanie kultury społeczeństwa większościowego itd.). Konieczne jest wieloaspektowe (medialne – wizerunkowe – finansowe) budowanie prestiżu tych instytucji i w efekcie włączenie instytucji miejskich, szczególnie instytucji kultury w realizację działań na rzecz cudzoziemców (domy kultury, biblioteki, ale także teatry czy muzea);

- d) wprowadzenie do urzędów pracy kompetentnych doradców zawodowych, którzy będą posługiwali się przynajmniej dwoma językami obcymi najczęściej używanymi przez migrantów;
- e) przeprowadzanie obowiązkowych szkoleń antydyskryminacyjnych oraz z zakresu edukacji międzykulturowej dla urzędników i pracowników instytucji miejskich mających kontakt z cudzoziemcami. Zakres i obszar takich szkoleń powinien wynikać z uprzedniej diagnozy sytuacji i wytypowaniu kluczowych obszarów (punktów styku agendy miejskie – cudzoziemcy);
- f) podjęcie prac nad stworzeniem systemu wsparcia nauczania dzieci dwujęzycznych – poprzez systemowe szkolenia dla nauczycieli/pedagogów, zatrudnianie w szkołach asystentów międzykulturowych. Powinno się dążyć do stworzenia możliwie elastycznego systemu takiego wsparcia, pozwalającego na dostosowywanie przyjętego rozwiązania do sytuacji poszczególnych placówek edukacyjnych;
- g) podjęcie prac nad stworzeniem ogólnomiejskiego systemu pomocy migrantom (w szczególności uchodźcom) w zakresie zamieszkania, obejmującego mieszkania socjalne, dodatki pozwalające wynająć mieszkanie, wsparcie w poszukiwaniu i wynajmowaniu mieszkań od osób prywatnych itp. Właściwe będzie rozpoznanie rozwiązań stosowanych w tym obszarze przez inne państwa Unii Europejskiej (np. czeski system gratyfikacji dla osób wynajmujących mieszkania określonym kategoriom cudzoziemców).

Noty o autorach

Michał Bargielski – socjolog, badacz społeczny, Członek Zarządu Fundacji Obserwatorium i założyciel Pracowni PrzySłowie. Specjalizuje się w badaniu organizacji i społeczności lokalnych, a także ewaluacji projektów związanych z rozwojem lokalnym.

Magdalena Dudkiewicz – dr hab., socjolog, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor”. Specjalizuje się w zagadnieniach problemów społecznych, organizacji pozarządowych, animacji kultury i metodologii badań jakościowych.

Marek Dudkiewicz – psycholog społeczny i socjolog, niezależny konsultant w zakresie badań społecznych, marketingowych i społecznej odpowiedzialności biznesu, prowadzi firmę MMD Milanowa sc. Zajmuje się szeroko pojętym konsultingiem badawczym: planowaniem, metodologią i realizacją badań, formułowaniem wniosków i rekomendacji.

Piotr Majewski – dr, kulturoznawca i socjolog, pracuje na Uniwersytecie SWPS. Zainteresowania naukowe: antropologia miasta, antropologia sportu, kultura popularna, problematyka etniczności i nacjonalizmu. Współpracownik Instytutu Badań Przestrzeni Publicznej. Członek Rady Naukowej Fundacji Obserwatorium.

Patrycja Matusz-Protasiewicz – dr hab., politolog, pracownik Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w badaniach migracyjnych, wielopoziomowym zarządzaniu migracjami w UE, polityce integracji imigrantów w miastach europejskich.

Magdalena Szostakowska – socjolog, ewaluator i trener. Współtworzy Ośrodek Ewaluacji. Specjalizuje się w badaniach społecznych, głównie ewaluacyjnych w obszarze edukacji, społeczności lokalnych i programów profilaktycznych.

Aleksandra Winiarska – dr, socjolożka i kulturoznawczyni w zakresie stosunków międzykulturowych. Pracuje w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Główne zainteresowania: problematyka kontaktów międzykulturowych, integracji migrantów i międzyetnicznego sąsiedztwa oraz problematyka rozwiązywania konfliktów i partycypacji.

Karol Wittels – socjolog i politolog, prezes Fundacji Obserwatorium. Specjalizuje się w badaniach instytucji kultury, uczestnictwa w kulturze oraz realizacji diagnoz lokalnych. Ponadto prowadzi szkolenia z fundraisingu, zarządzania projektem oraz realizacji projektów badawczych w obszarze kultury.

Spis wykresów, map i tabel

Wykres 1. Najliczniej zameldowane grupy cudzoziemców w Warszawie	76
Wykres 2. Najliczniej zameldowane grupy cudzoziemców na terenie Warszawy – podział procentowy.....	77
Wykres 3. Najliczniejsze grupy cudzoziemców, zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, zamieszkali w Warszawie (łącznie liczba cudzoziemców N=26 577)	79
Wykres 4. Najliczniejsze grupy cudzoziemców, zgłoszonych do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, zamieszkali w Warszawie – podział procentowy (łącznie liczba cudzoziemców N=26 577)	80
Wykres 5. Meldunki cudzoziemców w Warszawie – dzielnice powyżej 1000 meldunków cudzoziemców	82
Wykres 6. Meldunki cudzoziemców w Warszawie – dzielnice poniżej 1000 meldunków cudzoziemców	83
Wykres 7. Małżeństwa zawarte przez cudzoziemców w Warszawie, stan na koniec 2013 roku	98
Wykres 8. Liczba związków małżeńskich zawartych przez cudzoziemców z obywatelami RP w Warszawie, stan na koniec 2013 r.	98
Wykres 9. Liczba dzieci cudzoziemców, urodzonych w Warszawie, stan na koniec 2013 roku	100
Wykres 10. Liczba realizowanych działań.....	132
Wykres 11. Obszary realizacji działań.....	132
Wykres 12. Sposoby realizacji działań.....	133
Wykres 13. Adresaci działań	133
Wykres 14. Źródła finansowania działań.....	135
Wykres 15. Liczba dotacji przyznanych przez poszczególne biura	136
Wykres 16. Typy działań wspieranych przez dotacje	138
Wykres 17. Liczba projektów kierowanych do poszczególnych grup odbiorców	138
Wykres 18. Grupy wiekowe odbiorców, do których kierowano projekty.....	139
 Mapa 1. Zameldowanie cudzoziemców w Warszawie.....	 84
Mapa 2. Zróżnicowanie kulturowe w dzielnicach, według meldunków.....	85
Mapa 3. Uczniowie cudzoziemców w warszawskich szkołach	99
 Tabela 1. Liczba imigrantów w wybranych miastach europejskich	 15
Tabela 2. Działania władz miejskich w obszarze integracji	22

Tabela 3. Charakterystyka demograficzna migrantów z Europy Zachodniej i USA, zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego w Warszawie (w kolejności od najliczniejszych grup).....	94
Tabela 4. Łączny koszt realizacji projektów w zł	136
Tabela 5. Średni koszt roczny projektu w zł	137
Tabela 6. Adresaci projektów finansowanych przez poszczególne biura i dzielnice	138

Bibliografia

- Alexander M., *Comparing local policies towards migrants: An analytical framework, a typology and preliminary survey results*, w: red. R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec, *Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies*, Ashgate 2004.
- Analiza przestępczości z nienawiści, [online:] http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/analiza_mswia_policja.pdf [dostęp 15.10.2016].
- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, przeł. W. Betkiewicz i in., Warszawa: PWN 2003.
- Badanie na temat postaw wobec cudzoziemców w Polsce, IPSOS 2016, [online:] http://poland.iom.int/sites/default/files/IOM_Cudzoziemcy_raport_IX_2016.pdf [dostęp 15.10.2016].
- Balibar E., Wallerstein I., *Race, nation, class: Ambiguous identities*, London 2002: Verso
- Baran S. J., Davis D. K., *Teorie komunikowania masowego*, przeł. A. Sadza, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2007.
- Beauvois D., *Trójkąt ukraiński. Szlachta, carat i lud na Wołyniu, Podolu i Kijowszczyźnie 1793–1914*, przeł. K. Rutkowski, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej 2011.
- Bieniecki M., Pawlak M., *Laboratoria integracji. Lekcje doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich*, Gliwice: ZW CHEPRESS-SITPChem 2009.
- Bieniecki M., Podgórski M., *Oczekiwania i potrzeby integracyjne migrantów – opinie migrantów oraz przedstawicieli organizacji realizujących projekty finansowane przez EFI*, [w:] *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*, red. M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz, P. Matusz-Protasiewicz, Gliwice: Instytut Studiów Migracyjnych 2013.
- Bleich E., *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking Since the 1960s.*, Cambridge: Cambridge University Press 2003.
- Błędowski P., *Polityka społeczna jako specjalność nauko polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3.
- Bojar H., *Mniejszości narodowe – nowe formy uczestnictwa w życiu III Rzeczypospolitej*, w: *Elementy nowego ładu*, red. H. Domański, A. Rychard, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN 1997.
- Brunarska Z., Grotte M., Lesińska M., *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, „CMR Working Paper” 2012, nr 60 (118).

- Buchowski M., *Antropologiczne kłopoty z multikulturalizmem*, w: *Czy klęska wielokulturowości*, red. H. Mamzer, Poznań: Wydawnictwo Fundacji Humaniora 2008.
- Burszta W. J., *Ideologia różnicy i tożsamość zbiorowa*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 2000, z. 14–15.
- Bystroń J. S., *Megalomania narodowa*, Wydawnictwo Warszawa: Książka i Wiedza 1995.
- Castles S., Miller M. J., *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2011.
- Chojnowski A., *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1979.
- Comaroff J.L., Comaroff J., *Etniczność sp. z o.o.*, przeł. W. Usakiewicz, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2011.
- Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki*, [online:] <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki> [dostęp 15.10.2016].
- Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2012 r.*, [online:] <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> [dostęp 15.10.2016].
- Desponds A., *Aktywizacja społeczna i kulturalna cudzoziemców mieszkających w Warszawie w ramach pilotażu Warszawskiego Centrum Wielokulturowego: badanie potrzeb szkoleniowych liderów społeczności cudzoziemskich oraz diagnoza potrzebnych działań prowadzących do aktywizacji społecznej i kulturalnej cudzoziemców*, Warszawa 2010, [online:] http://cw.org.pl/eimages/raport%20z%20badan_A_Desponds.pdf.
- Eurostat. *Statistics explained. Statistics on European cities*. 2015, [online:] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_European_cities#Native_and_foreignborn_populations.2C_national_and_non-national_citizens [dostęp 15.10.2016].
- Fatyga B., Górniak K., Zieliński P., *Dwie Europy. Młodzi Niemcy i Młodzi Polacy na przełomie wieków. Plemienny wróg – globalny kumpel*, Warszawa: Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej 2000, tom I.
- Fleszer D., *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego* „Zeszyty WSH. Zarządzanie” 2014, nr 1.
- Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej*, przeł. T. Krzyżanowski, M. Penkala, Warszawa: Narodowe Centrum Kultury 2010.
- Glick-Schiller N., *The centrality of ethnography in the study of transnational migration: Seeing the Wetland instead of the Swamp America arrivals*, w: red. N. Foner, *American arrivals: anthropology engages the new immigration*, Santa Fe: School of American Research Press 2003.
- Golka M., *Imiona wielokulturowości*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie Muza 2010.
- Górny A., Toruńczyk-Ruiz S., *Integration of migrants from the perspective of social ties and neighbour relations*, „CMR Working Paper” 2011, nr 48 (106).
- Górny A., Grzymała-Kazłowska A., Kępińska E., Fihel A., Piekut A., *Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedleńczych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce*, „CMR Working Papers, Seria: Prace Migracyjne” Warszawa: OBM 2007, nr 27/85.

- Grzymała-Kazłowska A., *Od tożsamości i integracji do społecznego zakotwiczenia – propozycja nowej koncepcji teoretycznej*, CMR Working Paper 64/122, Warszawa 2013.
- Grabowska E., *Raport z badań jakościowych i ilościowych dotyczących poczucia tożsamości i trudności młodych Wietnamczyków zamieszkających w Warszawie i okolicach*, Warszawa: Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” 2010.
- Grzymała-Kazłowska A., Piekut A., „Mała Ukraina” czy polskie Viettown? Społeczno-przestrzenne wzory zamieszkiwania imigrantów w metropolii warszawskiej, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 4 (30), s. 77–99.
- Halik T., *Wietnamczycy w Warszawie – kontynuacja i zmiana*, w: *Metropolie mniejszości, mniejszości w metropoliach*, red. B. Jałowiecki, E.A. Sekuła, Warszawa: Scholar 2011.
- Halik T., *Migrancka społeczność Wietnamczyków w Polsce w świetle polityki państwa i ocen społecznych*, Poznań: Wydawnictwo UAM 2006.
- Halik T., Nowicka E., *Wietnamczycy w Polsce. Integracja czy izolacja?*, Warszawa: Instytut Orientalistyczny UW 2002.
- Halik T., Nowicka E., Połec W., *Dziecko wietnamskie w polskiej szkole: zmiana kulturowa i strategie przekazu kultury rodzimej w zbiorowości Wietnamczyków w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo ProLog 2006.
- Hammersley M., Atkinson P., *Metody badań terenowych*, przeł. S. Dymczyk, Poznań: Zysk i S-ka, 2000.
- Janicka E., Żukowski T., *Przemoc filosemicka? Nowe polskie narracje o Żydach po roku 2000*, Warszawa: Instytut Badań Literackich PAN 2016.
- Jaskułowski K., Pawlak M., *Główne teorie migracji międzynarodowych: przegląd, krytyka, perspektywy*, „Sprawy Narodowościowe – Seria Nowa” 2016, z. 48.
- Józwiak I., Piłat A., Frelak J., Wysieńska K., Bieniecki M., *Migracje społeczności azjatyckich na świecie i do Polski – stan badań i opracowania na temat wybranych krajów*, w: *Mała Azja w Polsce. Plany i strategie imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu*, red. I. Józwiak, A. Piłat, J. Frelak, K. Wysieńska, M. Bieniecki, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2013.
- Kalaga W., *Wstęp*, w: *Dylematy wielokulturowości*, red. Wojciech Kalaga, Kraków: Wydawnictwo Universitas 2004.
- Kindler M., *A Risky Business? Ukrainian Migrant Women in Warsaw's Domestic Work Sector*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.
- Klorek N., *Centra handlowe w Wólce Kosowskiej jako przestrzeń interakcji społecznych*, w: *Mała Azja w Polsce. Plany i strategie imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu*, red. I. Józwiak, A. Piłat, J. Frelak, K. Wysieńska, M. Bieniecki, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2013.
- N. Klorek, M. Szulecka, *Migrant Economic Institutions and Their Environmental Influence: A Case Study of Trade Centres Located in Wólka Kosowska. Research Report*, Warszawa: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Seria ARE 2013 nr 3.
- Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa: PWN 2000.
- Kordasiewicz A., *Etniczny wymiar funkcjonowania rynku usług domowych w Warszawie*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2010.

- Koryś I., Żuchaj O., *Turkish migratory flows to Poland: General Description*, „Seria Prace Migracyjne” 2000, nr 37, Warszawa: Instytut Studiów Społecznych UW.
- Leder J., *Prześlona rewolucja. Ćwiczenie z logiki historycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej 2014.
- Lesińska M., Stefańska R., *Wpływ organizacji pozarządowych na politykę migracyjną Polski i jego uwarunkowania*, „Trzeci Sektor” 2015, nr 35.
- Ludność w województwie mazowieckim. Stan i struktura demograficzno-społeczna*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2013.
- Matusz-Protasiewicz P., *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Matusz-Protasiewicz P., *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, w: „E-Monografie. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa” 2014, nr 44, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/46033>
- Matusz-Protasiewicz P., *Local policies as cultural integration and social cohesion policies*, KING Project-Social Science Unit, „Desk Research Paper” 2014, nr 10, <http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Social-Science-paper-n.-10.pdf>
- McQuail D., *Teoria komunikowania masowego*, przeł. M. Bucholc M., A. Szulżycka, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007.
- Między wielością a jednością. Integracja odmiennych grup i kategorii migrantów w Polsce*, red. A. Grzymała-Kazłowska, Warszawa: OBM UW 2008.
- Mniejszości narodowe w Polsce. Państwo i społeczeństwo polskie a mniejszości narodowe w okresach przełomów politycznych (1944–1989)*, red. P. Madajczyk, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN 1998.
- Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce*, red. Łodziński S., Warmińska K., Gudaszewski G., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2016.
- Nauka o komunikowaniu. Podstawowe informacje teoretyczne*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2001.
- Niewiadomski Z., *Obywatel wobec administracji w Polsce na tle obowiązujących procedur*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2012, nr 7.
- Nijakowski L. M., *Polska polityka pamięci*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne 2008.
- Obrebski J., *Dzisiejsi ludzie Polesia i inne eseje*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN 2005.
- Pankowski R., *Rasizm a kultura popularna*, Warszawa: Wydawnictwo Trio 2006.
- Pawlak M., Matusz-Protasiewicz P., *Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce: Od pomocy doraźnej do upowszechniania europejskiej ramy polityki integracji*, „Trzeci Sektor” 2015, nr 35.
- Park R. E., *Race and Culture*, Michigan: Free Press 1950.
- Park R. E., *Human migration and the marginal man*, „American Journal of Sociology”, Vol. 33, No. 6, 1928.
- 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

- immigrationintegration nexus in Germany and Turkey: where to go from here?”, Koc University, Istanbul, 23–24 September 2011.
- Penninx R. i in., *European Cities and their Migrant Integration Policies. A State-of-the-Art study for the Knowledge for Integration Governance (KING) project*, „KING Overview Paper”, n.5 2014 (http://king.ismu.org/wpcontent/uploads/Penninx_OverviewPaper5.pdf).
- Penninx R., Spencer D., Van Hear N., *Migration and integration in Europe: The state of Research, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)*, Oxford: University of Oxford 2008.
- Piasecki A. K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2009.
- Piekut A., *Visible and Invisible Ethnic ‘Others’ in Warsaw: Spaces of Encounter and Places of Exclusion*, w: *Chasing Warsaw Socio-Material Dynamics of Urban Change since 1990*, red. M. Grubbauer, J. Kusiak, Campus. Frankfurt, New York 2012.
- Piekut A., *Wysoko wykwalifikowani wewnątrzunijni migranci w Warszawie – w przestrzeni społecznej czy w transnarodowej przestrzeni przepływów?*, „CMR Working Paper” 2013, nr 63 (121).
- Piekut A., Rees P., Valentine G., Kupiszewski M., *Multidimensional diversity in two European cities: thinking beyond ethnicity*, „Environment and Planning A” 2012, nr 44 (12).
- Piłat A., *Budda przyjmuje dolary. Obserwacja uczestnicząca w Centrum Hal Targowych „Marywilska 44”*, w: *Sprzedawać, gotować, budować? Plany i strategie Chińczyków i Wietnamczyków w Polsce*, red. K. Wysieńska, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2012.
- Piłat A., *Obcokrajowcy mieszkający w gminie Raszyn – wzory integracji i relacje za społecznością lokalną*, w: *Mała Azja w Polsce. Plany i strategie imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu*, red. I. Józwiak, A. Piłat, J. Frelak, K. Wysieńska, M. Bieniecki, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2013.
- Piłat A., *Spółeczność chińska w Polsce oraz w wybranych krajach regionu i świata*, w: *Sprzedawać, gotować, budować? Plany i strategie Chińczyków i Wietnamczyków w Polsce*, red. K. Wysieńska, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2012.
- Piłat A., Segeš-Frelak J., *Organizacje migranckie w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2015, nr 35.
- Raport konsularny 2015*, [online:] https://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/raport_konsularny_2015 [dostęp 15.10.2016].
- Robin R., *Badanie pól semantycznych: doświadczenia Ośrodka Leksykologii Politycznej w Saint-Cloud*, w: red. M. Głowiński, *Język i społeczeństwo*, przeł. J. Arnold, Warszawa: Czytelnik 1980.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Racibórz: Oficyna Wolters Kluwer SA 2010.
- Rymśa M., *Polskie organizacje cudzoziemskie działające na rzecz cudzoziemców w Polsce i samoorganizacja środowisk imigranckich w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2015, nr 35.
- Severoni S., *Increased influx of migrants on Lampedusa Island, Italy*, Kopenhaga: World Health Organization 2011.

- Sowa J., *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Kraków: Wydawnictwo Univeristas 2011.
- Stonequist E. V., *The marginal man: a study in personality and culture conflict*, New York: Charles Scribner's Sons 1937.
- Szpunar M., *Analiza zawartości a analiza treści jako metody badawcze*, http://www.magdalenaszpunar.com/_dydaktyka/Analiza%20treści_metody_badań_1.pdf.
- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice: Śląsk 1999.
- Szul R., *Miasto a języki i narodowości*, w: *Metropolie mniejszości, mniejszości w metropoliach*, red. B. Jałowiecki, E. A. Sekuła, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 2011.
- The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, red. S. Spencer, Wiley and Blackwell 2003.
- Szymańska-Matusiewicz G., *Tożsamość narodowa w całokształcie tożsamości jednostki. Portrety czterech studentów wietnamskich wychowanych w Polsce*, w: *Blaski i cienie migracji*, red. E. Nowicka, Warszawa: WUW 2011.
- Tomaszewski J., *Rzeczpospolita Wielu Narodów*, Warszawa: Czytelnik 1985.
- Toruńczyk-Ruiz S., *Neighbourhood Ties and Migrant Networks: The Case of Circular Ukrainian Migrants in Warsaw, Poland*, „Central and Eastern European Migration Review” 2014, vol.3, nr. 1.
- Vancluysen K., Van Craen M., Ackaert J., *Gekleurde steden. Autochtonen en allochtonen over samenleven*, Uitgeverij: Vanden Broele 2009.
- Van Craen M., Vancluysen K., Ackaert J., *Voorbij wij en zij? De sociale culturele afstand tussen autochtonen en allochtonen tegen de meetlat*, Brugge: Vanden Broele 2007.
- Vertovec S., *Multiculturalism, culturalism and public incorporation*, w: red. R. Cohen, G. Jónsson, *Migration and Culture*, Edward Elgar Publishers 2011.
- Warszawa przeciw przemocy i rasizmowi*, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/warszawa-przeciw-przemocy-i-rasizmowi>.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo*, przeł. D. Lachowska, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 2002.
- Wodziński C., *Trans gościnności*, „Przegląd Polityczny” 2011, nr 109/110.
- Wysieńska K., *Sprzedawać, gotować, budować? Plany i strategie Chińczyków i Wietnamczyków w Polsce*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2012.
- Wysieńska K., *Organizacje wietnamskie i chińskie w Polsce. Wstępna analiza instytucjonalnej kompletności społeczności wschodnioazjatyckich w Polsce*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2011.
- Zaremba M., *Wielka trwoga. Polska 1944–1947*, Kraków: Wydawnictwo Znak Kraków 2015.
- Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu, ustalania podstawy wymiaru oraz rozliczania i opłacania składek na te ubezpieczenia oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*, [online:] www.zus.pl/pliki/poradniki/porad1.pdf [dostęp 13.10.2016].
- Zincone Z., Caponio T., *The Multilevel Governance of Migration*, State of the Art. IMISCOE Working Paper 2005.

- Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej 2012.
- Zybała A., *Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej* „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1.
- Żołędowski C., *Studenci zagraniczni w Polsce. Motywy przyjazdu, ocena pobytu, plany na przyszłość*, Warszawa: WUW 2010.